ISSN: 2074-1944

ВОЕННОЕ ПРАВО

http://www.voennoepravo.ru/

№ 2 (54) 2019

Редакционный совет

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

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

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

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

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

6. Свининых Евгений Анатольевич, доктор юридических наук, доцент

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

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

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

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

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

Издается с 2001 г.
Научное направление периодического издания:
— 12.00.00 Юриспруденция

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 основные научные результаты диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук, ученой степени доктора наук (по группам научных специальностей)**
(№ 658 Перечня с 18 октября 2016 г.)

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

Ведущий редактор —
ГУСЕЙНОВА
Альбина Джабаровна

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

СОДЕРЖАНИЕ

Указатель сокращений …….…..…. **7**

Правовое обеспечение национальной безопасности

1. **Агеев А. А.**
Международно-правовое и военно-правовое измерение государственной безопасности …….…….…..…… **10**
2. **Леликов-Кузьменко В. О.**
Военно-техническая деятельность пограничных органов …….. **21**
3. **Мусин Ф. С., Фадеев Н. В.**
Разграничение Арктики в контексте обеспечения пограничной и военной безопасности России: международно-правовой и военно-исторический аспекты …….……...…… **27**
4. **Сморчкова Л. Н.**
Обеспечение экономической безопасности и административное регулирование экономики: проблемы соотношения и перспективы развития **43**

Теория права

5. **Пономарев А. И.**
Документы целеполагания в правовой системе России …….……. **50**
6. **Шамаров В. М.**
Виды публичных правовых отношений ……..…… **59**

Военные аспекты административного права

7. **Глазунова И. В., Ширкин А. А.**
Развитие института экспертизы как средство борьбы с административными правонарушениями ……..…….……. **66**
8. **Глухов Е. А.**
Эффективность бюрократического управления …...……. **72**
9. **Гузоватый И. И.**
Пограничные органы федеральной службы безопасности как субъект профилактики правонарушений в области защиты Государственной границы Российской Федерации …..... **78**
10. **Душкин И. В., Щербак С. И.**
О целях управленческой деятельности командиров по руководству применением оружия ……...……..…. **84**
11. **Каняров Т. Х.**
Правовая природа должностного лица пограничного органа как субъекта права ……...…….…… **92**
12. **Туганов Ю. Н., Скоробогатов М. В.**
Военно-административный статус сотрудника пограничных органов …….…… **99**

Гражданско-правовые и финансово-правовые аспекты военного права

13. **Бараненков В. В.**
Военное ведомство как система юридических лиц: понятие, сущность и правовая природа **105**

14. **Плотников Д. М., Рейн А. А.**
Особенности использования федерального информационного ресурса «Банковские счета» при проведении надзорных мероприятий, направленных на проверку достоверности отражения в справках доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера сведений о банковских счетах, доходах, получаемых по вкладам на них …….. **114**
15. **Трофимов М. В.**
Актуальные вопросы участия военных организаций в бюджетных правоотношениях …….. **121**

Военная служба. Труд гражданского персонала

16. **Зайков Д. Е.**
Особенности правового регулирования порядка оплаты труда руководителей военных организаций …….. **131**
17. **Скрынник А. М.**
Присвоение воинского звания (специального звания, классного чина) при изменении вида государственной службы и рода деятельности: некоторые проблемы правоприменительной практики ……. **137**
18. **Соколов Я. О.**
Альтернативная гражданская служба и право на обеспечение жильем ……..…… **143**
19. **Харитонов В. С.**
О некоторых аспектах функционирования добровольной подготовки граждан к военной службе ……... **147**

Социальные гарантии военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и их семей

20. **Гусарова Н. В.**
Современные взгляды на правовой статус военнослужащих ……...……..…… **150**
21. **Ильин Ю. А.**
История развития системы денежного довольствия военнослужащих в Российской Империи в период Отечественной войны 1812 года ……..… **159**
22. **Ильменейкин П. В.**
Небольшое исследование объективных и субъективных причин снижения уровня социальной защиты ветеранов военной службы и ветеранов труда …..... **169**
23. **Корякин В. М.**
Положения законодательства о социальной поддержке семей погибших военнослужащих будут скорректированы ……... **175**
24. **Сливков А. С., Шнякина Т. С.**
О некоторых противоречиях практики применения части 15 статьи 3 Федерального закона «О денежном довольствии военнослужащих и предоставлении им отдельных выплат» ……..…… **182**

Теория и практика юридической ответственности

25. **Иванов В. Ю., Трубицына В. А.**
Юридическая ответственность организаций, находящихся в ведении Минобороны России, за непринятие мер по противодействию коррупции …… **189**
26. **Тараненко В. В., Харитонов С. С.**
Материальная ответственность военнослужащих: вопросы практики и законности ……..……...……..… **194**

Судебная и прокурорская деятельность

27. **Воронов А. Ф.**
О порядке рассмотрения административных дел военными судами
в свете новаций процессуального законодательства …….. **198**
28. **Котов А. А.**
Пути повышения эффективности защиты военным прокурором
экономических интересов государства в гражданском судопроизводстве ……. **205**
29. **Махьянова Р. М.**
Порядок формирования и классифицирования тактических приемов
надзорной деятельности военного прокурора ……..….. **212**
30. **Туганов Ю. Н., Аулов В. К.**
Уполномоченный по правам человека и судебная власть:
практика взаимодействия в субъектах Российской Федерации …… **217**

Уголовное право и криминология

31. **Магомедов Г. Б., Ахмедханова С. Б., Ахмедханова С. Б., Кахбулаева К. Х**
Криминологическая характеристика преступлений, совершаемых
в сфере информационных технологий …….…… **223**
32. **Болотова Е. Д.**
Уголовная ответственность за уничтожение и повреждение культурного
наследия в период ведения вооруженных конфликтов: международно-правовые
стандарты и национальные особенности ее регламентации …… **229**
33. **Борисов А. В.**
Генезис понятия «убийство» в отечественном законодательстве ……..……... **235**
34. **Дамаскин О. В.**
Транснациональная организованная преступность в XXI веке:
генезис и проблемы исследования …… **240**
35. **Должиков Р. С., Телегина Е. Г.**
Самовольное оставление части и дезертирство: проблемы квалификации
и разграничения ……..…….……... **249**
36. **Овчаров А. В.**
Уголовная ответственность в сфере осуществления государственных
закупок как новелла российского уголовного законодательства ……..……. **257**
37. **Суденко В. Е.**
Незаконные вооруженные формирования и разоблачение
участвующих в них лиц …….. **263**

Уголовный процесс и криминалистика

38. **Макогон А. А.**
Место жительства лица как обстоятельство, учитываемое при
принятии решения об избрании меры пресечения в виде
заключения под стражу: проблемы правоприменения ……. **268**
39. **Николаева Т. Г., Тимошенко И. М.**
Производство о назначении меры уголовно-правового характера
в виде судебного штрафа: проблемы правоприменения …….… **274**
40. **Сотникова В. В., Бунин К. А.**
Расследование преступлений, совершенных с использованием
компьютерных технологий: сегодня и завтра ……. **279**

Военные проблемы международного права. Зарубежное военное законодательство

41. **Вербицкая Т. В.**
Акция США в отношении ДРСМД: новый вызов режиму нераспространения ядерного оружия? **284**
42. **Горновский А. А.** Правовое регулирование аттестации военнослужащих в США и Великобритании ……. **290**
43. **Шамаров П. В.**
Политико-правовое регулирование миротворчества Франции ……. **297**

Рецензии на военно-правовые издания

44. **Овчаров О. А.**
Правовые основы функционирования военного духовенства: мировой опыт регулирования (вопросы совершенствования правовой работы) …….. **303**

Указатель сокращений

абз. — абзац

АГС — альтернативная гражданская служба

АПК РФ — Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации

БК РФ — Бюджетный кодекс Российской Федерации

в. — век

ВАГШ — Военная академия Генерального штаба

ВВК — Военно-врачебная комиссия

ВВП — валовый внутренний продукт

ВВС — Военно-воздушные силы

ВКП(б) — Всесоюзная коммунистическая партия (большевиков)

ВМС — Военно-морские силы

ВМФ — Военно-Морской Флот

ВСО — военный следственный отдел

г. — год

ГАТТ — Генеральное соглашение о тарифах и торговле

ГИБДД — Государственная инспекция безопасности дорожного движения

ГК РФ — Гражданский кодекс Российской Федерации

ГОСТ — государственный стандарт

ГПК РФ — Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации

гл. — глава

дис. — диссертация

ДНЯО — Договор о нераспространении ядерного оружия

ДОСААФ — Добровольное общество содействия армии, авиации и флоту

ДРСМД — Договор о ликвидации ракет средней и меньшей дальности

ДУ ВС РФ — Дисциплинарный устав Вооруженных Сил Российской Федерации

ЕАЭС — Евразийский экономический союз

ЕС — Европейский Союз

ЕСПЧ — Европейский Суд по правам человека

ЖК РФ — Жилищный кодекс Российской Федерации

ЗАТО — закрытое административно-территориальное образование

ИГП РАН — Институт государства и права Российской Академии наук

КАС РФ — Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации

КНДР — Корейская Народно-Демократическая Республика

КНР — Китайская Народная Республика

КоАП РФ — Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях

коп. — копейка, копеек

КПСС — Коммунистическая партия Советского Союза

МАГАТЭ — Международное агентство по атомной энергии (англ. International Atomic Energy Agency, сокр. IAEA)

МВД России — Министерство внутренних дел Российской Федерации

МИД России — Министерство иностранных дел Российской Федерации

Минздравсоцразвития России — Министерство здравоохранения и социального развития Российской Федерации

Минобороны России — Министерство обороны Российской Федерации

Минтруд России — Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации

Минфин России — Министерство финансов Российской Федерации

Минюст России — Министерство юстиции Российской Федерации

млн. — миллион

млрд. — миллиард

МНС — Министерство Российской Федерации по налогам и сборам

МПИ — Московский пограничный институт

МРОТ — минимальный размер оплаты труда

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

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

НДФЛ — налог на доходы физических лиц

НК РФ — Налоговый кодекс Российской Федерации

ОАГ — Организация американских государств

ОБСЕ — Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе

ОДКБ — Организация Договора о коллективной безопасности

ОПК — оборонно-промышленный комплекс

ООН — Организация Объединенных Наций

ОРД — оперативно-розыскная деятельность

ОРМ — оперативно-розыскные мероприятия

п. — пункт

подп. — подпункт

прим. — примечание

РАН — Российская академия наук

РГГУ — Российская государственный гуманитарный университет

РККА — Рабоче-Крестьянская Красная Армия

РККФ — Рабоче-Крестьянский Красный Флот

Росгвардия — Федеральная служба войск национальной гвардии Российской Федерации

Росстандарт — Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии

Росстат — Федеральная служба государственной статистики

РНЯО — режим нераспространения ядерного оружия

РСФСР — Российская Советская Федеративная Социалистическая Республика

РХБЗ — радиационная, химическая и биологическая защита

руб. — рубль, рублей

СВР России — Служба внешней разведки Российской Федерации

СК России — Следственный комитет Российской Федерации

СНВ — стратегические наступательные вооружения

СНГ — Содружество Независимых Государств

СНК — Совет Народных Комиссаров

СССР — Союз Советских Социалистических Республик

ст. — статья

США — Соединенные Штаты Америки

ТК РФ — Трудовой кодекс Российской Федерации

трлн. — триллион

тыс. — тысяча

УВС ВС РФ — Устав внутренней службы Вооруженных Сил Российской Федерации

УИК РФ — Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации

УК РФ — Уголовный кодекс Российской Федерации

УПК РФ — Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации

ФГБОУ — федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение

ФГКУ — федеральное государственное казенное учреждение

ФНС — России Федеральная налоговая служба

ФСБ России — Федеральная служба безопасности Российской Федерации

ФСИН России — Федеральная служба исполнения наказаний Российской Федерации

ФСО России — Федеральная служба охраны Российской Федерации

ФТС России — Федеральная таможенная служба Российской Федерации

ЦИК — Центральный исполнительный комитет.

ч. — часть

ШОС — Шанхайская организация сотрудничества

ЭВМ — электронная вычислительная машина

Правовое обеспечение национальной безопасности

Международно-правовое и военно-правовое измерение государственной безопасности

© **Агеев А. А.**,
кандидат юридических наук, начальник группы правового обеспечения Антитеррористического центра государств-участников Содружества Независимых Государств

Аннотация. В статье анализируются возможные варианты развития правового регулирования вопросов государственной безопасности и военной безопасности в современном международном праве. Используя ранее не опубликованные материалы правовой доктрины, автор исследует вопросы соотношения государственной и военной безопасности.

Ключевые слова: военная безопасность, государственная безопасность, международное право, Международный Суд ООН, правоотношение, Устав ООН.

В теории международного права общепризнано, что субъектами этой отрасли права являются государства (первичные субъекты)[1] и международные межправительственные организации (производные субъекты)[2], которые в ст. 79 Конституции Российской Федерации охвачены понятием «межгосударственные объединения». Такой первоначальный субъект международного права как нации, борющиеся за самоопределение и создание своей государственности, практически сошел с международной арены.

В период упрочения позиций России как субъекта международного права, укрепления международного авторитета Российского государства, совершенствования государственного управления во всех сферах его безопасности возникает настоятельная необходимость в разработке новых концептуальных подходов к определению взвешенной и научно обоснованной правовой политики с учетом приоритетных направлений реализации межгосударственного сотрудничества, создания системы защиты интересов, адекватной внешним и внутренним угрозам Российской Федерации.

На современном этапе развития межгосударственных отношений с учетом новых внешнеполитических и международно-правовых реалий все более негативное влияние на общественно-политическую обстановку в стране, ход социально-экономических преобразований, развитие и укрепление международных связей Российской Федерации оказывают факторы преимущественно невоенного характера (в частности, экономический, научно-технический, экологический, информационный).

Вместе с тем категорически недопустимо упускать из внимания проблемы обеспечения военной безопасности[3], относя ее к

[1] Гали Бутрос Б. Повестка дня для мира. Декларация Генерального секретаря ООН // Вестник МИД России, 1992, № 13—14. С. 46.

[2] Шинкарецкая Г. Г. Международные организации как субъекты международного права // Международное право / Отв. ред. Е. Т. Усенко и Г. Г. Шинкарецкая. М., 2003; Шибаева Е. А. Право международных организаций: вопросы теории. М., 1986.

[3] Вылугин В. В. Проблемные вопросы законодательной базы Российской Федерации в области обеспечения военной безопасности государства и возможные пути их решения // Совершенствование военного законодательства. По материалам научно-практической конференции на тему "Развитие российского военного законодательства на современном этапе (итоги, проблемы, перспективы)". М., 2013. С. 18; Зателепин О. К. Объект преступления против военной службы : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1999. С. 8—13; Он же. Квалификация преступлений против военной безопасности государства : мо-

нетрадиционным видам безопасности[1], особенно на фоне обострившихся проблем в черноморском, средиземноморском[2] регионах и Южно-Китайском море[3]. Признание важности проблем последней является Транспортная стратегия Российской Федерации на период до 2030 года, утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 22 ноября 2008 г. № 1734-р.

Уставом ООН прямо предусмотрено участие региональных организаций в деле поддержания мира и безопасности. (ст. 52—54, гл. VIII). Опираясь на данные нормы, такие международные межправительственные организации, как ОАГ, НАТО, ОБСЕ, ЕС неизменно на протяжении последних трех десятков лет декларировали расширение своих способностей участвовать в обеспечении международной безопасности, в том числе и военными средствами[4].

Что же касается т.н. постсоветского пространства, то, по мнению ряда исследователей, ситуация здесь сложилась таким образом, что «заявление о военно-политическом сотрудничестве в рамках эфемерного Договора о коллективной безопасности … не может служить политическим базисом для обеспечения военной безопасности России»[5]. Аналогичная ситуация и у союзников России[6].

На этом фоне кризиса безопасности международной тенденцией последнего периода современного международного права стало возрождение в самых различных его отраслях традиции употребления термина «государственная безопасность» и производных от него словосочетаний[7].

В частности, Международный пакт о гражданских и политических правах подчеркивает, что пользование гарантируемыми этим Пактом правами налагает особые обязанности и особую ответственность и что их ограничения устанавливаются законом в целях уважения прав и репутации других лиц, охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения (п. 2 и 3 ст. 19). Широкую известность получили Йо-

нография. М.: За права военнослужащих, 2009; Корякин В. М. Военное право: Антология диссертаций: В 2 ч. М., 2011. Ч. 1. С. 159.

[1] Диченко А. А. Изучение нетрадиционных аспектов безопасности в КНР // Международное публичное и частное право. 2014. № 4. С. 30—34.

[2] Петров О. Ю. Международно-правовой режим Черноморских проливов применительно к военному мореплаванию // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2018. № 7. С. 97—104.

[3] Куан Цзэнцзюнь. Правовой режим территориального моря Китайской Народной Республики // Журнал российского права. 2014. № 6. С. 117—125.

[4] Мюллерсон Р. А., Шеффер Д. Дж. Правовое регулирование применения силы // Вне конфронтации. Международное право в период после холодной войны: Сб. статей. М., 1996. С. 152.

[5] Россия в XXI веке. Стратегия развития: Стенограмма совещания, проведенного в аппарате Совета обороны Российской Федерации по проблемам концептуальных основ военной доктрины Российской Федерации. Москва, 11 декабря 1997 г. // Национальная безопасность: в поисках приоритетов: Материалы совещаний аналитической группы при Совете обороны Российской Федерации. Сер. "Научные доклады". № 62. М., 1998. С. 375. Цит. по: Полянский И. А., Трофимов Е. В. Военная доктрина России и ее роль в обеспечении военной безопасности и строительстве вооруженных сил // Право и политика. 2006. № 1.

[6] Грушко А. Увы, ОБСЕ не занимается военной безопасностью // Время новостей. 2005, 5 декабря; Четвериков А. О. Правовые аспекты двусторонней интеграции европейских государств в области обеспечения национальной безопасности: пример Франко-Германской бригады // Актуальные проблемы российского права. 2013. № 8. С. 1031—1040; Шейренов Б. Ш. Правовые основы принятия решений о применении Вооруженных Сил Кыргызской Республики // Военно-юридический журнал. 2013. № 12. С. 27—32; Он же. Вооруженные Силы Кыргызской Республики в системе международных военных организаций (ОДКБ, ШОС) // Государственная власть и местное самоуправление. 2014. № 4. С .49—54.

[7] П. 1 ст. 11 Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Малайзии о создании Совместной Российско-Малайзийской комиссии по экономическому, научно-техническому и культурному сотрудничеству (заключено в г. Куала-Лумпуре 21.11.2015); п. 4 ст. 8 Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Исламской Республики Иран о сотрудничестве и взаимной административной помощи в таможенных делах (заключено в г. Тегеране 16.05.2016); ст. 7 Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Коста-Рика об условиях отказа от визовых формальностей при взаимных поездках граждан Российской Федерации и граждан Республики Коста-Рика (заключено в г. Сан-Хосе, Москве 03.05.2018—28.05.2018).

ханнесбургские принципы государственной безопасности.

Европейский Суд по правам человека (ЕСПЧ) в своих решениях, которые являются обязательными в части толкования Конвенции о защите прав человека и основных свобод (включая и те, к которым отсылает Конституционный Суд Российской Федерации), неоднократно предостерегал как от необоснованных ссылок на концепцию государственной безопасности, так и от толкования "государственной безопасности" способом, который является незаконным или противоречащим здравому смыслу и произвольным[1].

Как отмечено в Рекомендациях по совершенствованию и гармонизации законодательства государств — членов ОДКБ, регулирующих отношения в сфере обеспечения национальной безопасности, принятых Парламентской Ассамблеей ОДКБ (постановление от 13 октября 2017 г. № 10-3.5): «в первую очередь необходимо добиться обеспечения терминологической ясности и однообразного понимания правотворческими и правоприменительными органами стран, входящих в Организацию, таких категорий как: национальная безопасность; … военная безопасность; … государственная безопасность; … общественная безопасность; безопасность личности (граждан); национальные интересы; интересы государства…».

Ст. 1 модельного закона (для государств-членов ОДКБ) «Об обеспечении национальной безопасности», приводя развернутый понятийный аппарат (с оговоркой «для целей настоящего Закона») определяет государственную безопасность как систему «урегулированных законодательными актами общественных отношений, обеспечивающих реализацию интересов государства в политической, экономической и социальной сферах» (п. 1).

Фактически модельное законотворчество ОДКБ, продолжив тенденцию внутреннего права этой организации, свело термин "национальная безопасность" к механической сумме "равноправных" по значению "государственной безопасности", "общественной безопасности" и "безопасности личности", реализовав малопригодные правовые подходы[2]. Законодательные акты, будучи регуляторами внутреннего права, изначально не способны обеспечить во всей полноте государственную безопасность на международной арене во взаимоотношениях с иными субъектами международного права В этой связи с весьма большой натяжкой можно согласиться с утверждением, что в ОДКБ «в целом созданы необходимые условия для адекватного реагирования на вызовы и угрозы военной безопасности, а также реализации права на индивидуальную или коллективную самооборону в соответствии со ст. 51 Устава ООН»[3].

Ведущие российские и советские юристы справедливо отмечали, что «совершенно не очевидно и чревато угрозой ущемления прав и свобод отождествление суверенитета с государственной безопасностью или основами конституционного строя»[4]. Вместе с тем особенно в условиях глобализации военных угроз[5] также очевидна взаимосвязь стабильности конституционного строя и военной безопасности государства[6].

В сравнительно-правовом анализе допускается немало ошибок (как

[1] Бюллетень ЕСПЧ. Российское издание. 2008. № 8. С.104-120.

[2] Царев А. В. Общее понятие и признаки преступлений против основ конституционного строя и безопасности государства : дис. ... канд. юр. наук. Иваново, 2005.

[3] Андреев А. Ф., Яковлев А. С. Международно-правовые основы коалиционного военного строительства Организации Договора о коллективной безопасности // Международное право и международные организации. 2015. № 4. С. 458—477.

[4] Особое мнение судьи В. Д. Зорькина по Постановлению Конституционного Суда Российской Федерации от 31.07.1995 № 10-П; особое мнение судьи А. Л. Кононова по Определению Конституционного Суда Российской Федерации от 4 декабря 2007 г. № 797-О-О.

[5] Путилин А. Глобализация военных угроз и ее влияние на развитие военного права // Военно-юридический журнал. 2007. № 9.

[6] Федотова Ю. Г. Модельное законодательство стран СНГ в области привлечения институтов гражданского общества к участию в обеспечении национальной безопасности государства // Международное право и международные организации. 2015. № 4. С. 510.

познавательных, так и политико-юридических)[1]. Наиболее типичные из них: сопоставление норм, актов, институтов без учета общей системы национальных законодательств, конкретно-исторических процессов и ситуаций разных стран; игнорирование национальной специфики юридического мышления и правовой культуры, традиций; лоббирование механического заимствования норм извне и ряд других. Наиболее ярким примером является само привнесение в российское право термина "национальная безопасность", взятого из англо-американских источников. Ряд исследователей исходят из того, что понятие "национальная безопасность" — следствие непрофессионального перевода понятия "national security", где слово "national" означает не "нацию" или "национальность", а "народ", "государство". Поэтому правильным ряд исследователей полагают перевод "государственная безопасность"[2].

Законы государств Центрально-Азиатского региона трактуют проблемы обеспечения безопасности, как государственные, в том плане, что именно государственные органы ответственны за безопасность.

В международном праве имеются прецеденты отождествления государственной безопасности с национальной безопасностью. Так, ст. 7 Соглашения о порядке привлечения научно-исследовательских организаций и специалистов государств — участников Содружества Независимых Государств к выполнению национальных научно-технических программ (Москва, 25 ноября 1998 г.), будучи озаглавленной как «Вопросы государственной безопасности», гласит: «Положения настоящего Соглашения не ограничивают права Сторон принимать при заключении и выполнении договоров меры к охране интересов национальной безопасности». Аналогичный подход просматривается и в подп. 2 п. 6 ст. 328 Таможенного кодекса Евразийского экономического союза, Договор о котором ратифицирован Федеральным законом от 14 ноября 2017 г. № 317-ФЗ. При этом следует учесть, что в современных условиях в таможенном праве окончательно сложился и является общепринятым принцип единства и взаимности, отражающий стремление государств не ставить себя в невыгодные правовые условия с точки зрения защиты таможенного режима[3]. Свою лепту в эту терминологическую путаницу продолжают вносить и публикуемые переводы решений ЕСПЧ[4].

Имеются и примеры обратного рода, когда государственная и национальная безопасность достаточно жестко отграничиваются друг от друга. Здесь можно указать на заключенную в г. Тромсе 18 июня 2009 г. Конвенцию Совета Европы о доступе к официальным документам (CETS № 205).

Отдельные исследователи фактически исключают из национальной безопасности военную безопасность[5], а некоторые — отграничивают последнюю от обороны[6],

[1] Тихомиров Ю. А. Административное право и процесс: Полный курс. Второе изд., доп. и перераб. М., 2005. С. 100.

[2] Правовое обеспечение безопасности Российской Федерации: Научно-практическое пособие / Под ред. В. Г. Вишнякова. М., 2005. С. 9; Редкоус В. М. Предпосылки осуществления сравнительно-правового анализа законодательств государств-участников СНГ в области обеспечения национальной безопасности// Журнал российского права. 2007. № 11.

[3] Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 14.05.1999 № 8-П.

[4] Постановление ЕСПЧ от 06.12.2007 по делу "Лю и Лю (Liu and Liu) против Российской Федерации" (жалоба № 42086/05).

[5] Кириченко Н. С. К вопросу уравнения прав и социальных гарантий лиц, проходящих службу в войсках национальной гвардии, с правами и социальными гарантиями сотрудников органов внутренних дел // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2018. № 11. С. 108.

[6] Дугенец А. С., Мельников А. В., Дашко М. Н. Вопросы административно-правового регулирования обеспечения безопасности современной России // Административное право и процесс. 2012. № 3. С. 65—67; Экспертиза правовых актов в области обороны и военной безопасности / Под общ. ред. А.В. Кудашкина. М., 2011. С. 11—24; Мигачев Ю. И. Государственное управление в области обороны Российской Федерации (административные и информаци-

внешнеполитической[1], пограничной[2] и экономической[3] безопасности.

Как нередко бывает в подобных ситуациях, ряд исследователей пытается реализовать некую конвергенцию, введя гибридное понятие национально-государственной безопасности, отграничив ее, в свою очередь, от международной безопасности[4], которую предложено рассматривать в качестве предшествующего уровня глобальной безопасности, которая, якобы, и включает в себя военную безопасность[5].

Обстоятельная критика этих взглядов предложена предшествующими исследователями[6], с которыми стоит солидаризироваться.

Изначально исследователи позапрошлого века также выделяли «внутреннюю государственную безопасность», не раскрывая субстантивного наполнения данного правового феномена, но отмечая, что она «сама по себе есть столько же предмет уважительный и обширный, как и все другие части управления»[7].

Внутреннее право государств-участников СНГ последнего периода все отчетливее обнаруживает тенденцию механической замены термина «национальная безопасность» понятием «государственная безопасность». Так, в соответствии с Указом Президента Республики Узбекистан от 14 марта 2018 г. № УП-5379 "О мерах по совершенствованию системы государственной безопасности Республики Узбекистан" Кабинет Министров Республики Узбекистан постановлением от 29 мая 2018 года № 396 внес ряд изменений в некоторые решения Правительства Республики Узбекистан, согласно которым «слово "национальной" заменено словом "государственной".

Имеется позиция, согласно которой «в самом общем плане безопасность государства можно характеризовать как особое состояние системы его институтов и органов, властных отношений, при котором «обеспечивается сохранение их качественной определенности с объективно обусловленными инновациями в ней и свободное, соответствующее собственной природе и ею определяемое функционирование»[8].

Ряд исследователей пытаются раскрыть содержание безопасности через понятия потребностей, интересов и угроз безопасности[9]. Все государства, по их мнению, имеют идентичные главные интересы и должны

онные аспекты) // Административное право и процесс. 2017. № 9. С. 44—47; Фатеев К.В. Правовое регулирование обеспечения военной безопасности Российской Федерации : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2005. С. 6—7; Харитонов С. С. О некоторых теоретико-правовых аспектах договорной работы с участием воинских частей // Военное право. 2018. № 1 (47). С. 109—112; Шнякина Т. С. Реквизиция в интересах обороны страны: понятие и сущность // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2015. № 7. С. 24—30.

[1] Босхамджиева Н.А. Историческое развитие феномена национальной безопасности // Безопасность бизнеса. 2009. № 4. С. 36—39.

[2] Косиков К.А. Деятельность пограничных ведомств государств — членов Таможенного союза по обеспечению пограничной и военной безопасности (правовой механизм) // Военное право. 2014. № 1; Федотова Ю. Г. Формы и виды участия граждан в обеспечении обороны страны и безопасности государства в составе военной организации государства // Современное право. 2016. № 1. С. 45—58.

[3] Тыква В. А. Взаимосвязь экономической и военной безопасности Российской Федерации в современных экономических условиях: автореф. дис. ... канд. экон. наук. М., 2008; Farwell J.P., Rohozinski R. Stuxnet and the Future of Cyber War // Survival. 2011. Vol. 53. № 1.

[4] Лазарев И. А. Теория безопасности, ее состояние и перспективы развития // Современные проблемы национально-государственной и международной безопасности. М.: ВА ГШ, 1992. С. 10.

[5] Делинский О. А. Концептуальные аспекты становления современной системы международной безопасности // Актуальные проблемы государства и права. 2001. Вып. 11. С. 593—598.

[6] Акимочкин В. И., Короленко И. И., Кравцов Д. Н. Относительно определения национальной безопасности России как объекта уголовно-правовой охраны // Российский следователь. 2018. № 3. С. 53—58.

[7] Сперанский М. М. План государственного преобразования (введение к Уложению государственных законов 1809 г.). М.: Типография товарищества И. Н. Кушнерев и К. Пимен, 1905 г.

[8] Бельков О. А. Понятийно-категориальный аппарат концепции национальной безопасности // Безопасность. 1994. № 3. С. 91.

[9] Анализ и моделирование военной и национальной безопасности Российской Федерации: военно-научный труд. Академия военных наук (Санкт-Петербургское отделение). СПб., 2003.

защищать их любой ценой, ибо главные интересы никогда не могут быть объектом компромисса или торга. Главные национальные интересы определяются важнейшими геополитическими параметрами: местом и ролью данного государства в системе межгосударственных отношений, его престижем и военной мощью, способностью отстаивать свой суверенитет, и т.д.

Среди многообразия теоретических подходов к феномену национального интереса его предложено понимать как интерес государства. При этом под государством подразумевается не столько система властных и управленческих структур, государственный аппарат, сколько исторически сложившийся способ существования народов (этносов), нашедший свое отражение в соответствующих политических институтах. Термин «национальный» (вместо «государственный») позволяет подчеркнуть эту специфику взаимодействия общества и органов власти, руководителей государства. Само понятие «национальный интерес» имеет смысл лишь в контексте взаимоотношений той или иной нации или государства с другими нациями и государствами.

Как отмечалось, безопасность нередко формулируется с помощью метода от противного — как «реакция на угрозу безопасности». На этом основании понятие «угроза» родственно понятию «опасность». Угроза — это опасность на стадии перехода из возможности в действительность, высказанное нападение или демонстрация готовности одних субъектов нанести ущерб другим.

Даются различные определения понятия «угроза»: «Угроза — запугивание, обещание причинить кому-нибудь неприятность, зло, возможная опасность»; «Угроза — потенциальная возможность реализации опасности» и т.д.

Наиболее близким к юридической трактовке этого понятия представляется следующие определение: «угроза — высказанное в любой форме намерение нанести физический, материальный или иной вред общественным или личным интересам». Поэтому то, что для одного государства является угрозой, для другого – целенаправленным действием по достижению результата.

Известно, что источником любого движения развития являются противоречия в различных сферах жизни общества на разных уровнях социального конфликта. Так, на уровне отношений граждан такими противоречиями являются стремление одних граждан получить больше благ за счет других, в ущерб благополучию других граждан.

В обществе существуют противоречия между различными политическими партиями и движениями (в их идеологии, стремлении получить власть, обеспечить свое влияние на общество).

На уровне отношений между государствами причинами формирования угроз могут быть территориальные споры, политический диктат региональных государств или сверхдержав, экономическая и этническая экспансия.

Таким образом, угроза — есть результат имеющихся и формирующихся в самом обществе, в межгосударственных отношениях, противоречий, и без их выявления и решения никакая безопасность обеспечена быть не может. Именно поэтому в методологическом аспекте причины опасности противоречия, а не угрозы приобретают качество сущностной характеристики.

Во-первых, вся сумма противоречий, как общих, так и в отдельных видах безопасности, соответствующих конкретным сферам жизнедеятельности общества и государства, имеет внутренний и внешний характер.

Во-вторых, основное противоречие, определяющее всю сумму внутренних и внешних противоречий, заключается в принятии и непринятии основных ценностных ориентаций отдельной цивилизации внутри страны и ее отношениях с другими цивилизациями.

В-третьих, не всегда точно (неосознанно, в силу слабой исследовательской, теоретической разработки проблемы или сугубо конъюнктурных, чаще всего политических целей) определяются сами противоречия, их носители (субъекты), что неизбежно влечет за собой ошибки не только и не столько теоретического, сколько практического характера, и принятия решений, усугубляющих противоречия.

Сегодня, в новых условиях, мы сталки-

ваемся с рождением новых и развитием старых противоречий, которые, если их вовремя не разрешить, могут повлечь за собой далеко идущие последствия для безопасности России.

В настоящее время широк круг взаимоувязанных и взаимообусловленных дискуссий по нормативно-понятийным вопросам обеспечения безопасности.

Представления о безопасности необычайно разнообразны, но наиболее типичное определяется как «состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз». Такое определение является конгломератом советских теоретических воззрений о государственной безопасности и американской концепции видного представителя школы «политического реализма» Г. Моргентау (1948 г.) о жизненно важных интересах[1]. Данное определение отражает исторический момент его принятия — когда термин "безопасность" в 1947 г. понимался преимущественно в контексте военной безопасности, ибо в п. "b" ст. XXI ГАТТ имеются три подпункта, в которых конкретизируется, что речь идет о расщепляемых материалах, оружии, боеприпасах, военных материалах, а также о том, что отступления от обязательств по ГАТТ принимаются в условиях военного времени или в других чрезвычайных обстоятельствах в международных отношениях[2]

Состояние защищенности — это вкрапление советской доктрины активной обороны, когда мы должны были вскрыть происки любого врага «еще за горизонтом» и с упреждением отвечать ему. Защищенность — это всегда наличие не просто врага, а конкретного противника — главного или второстепенного. Жизненно важные интересы позволяют определиться с этим противником, с теми, кто мешает их реализации.

Но тут и наступает путаница. Как правило, интересы личности, общества, а тем более государства имеют разную направленность. В этой ситуации для консолидации усилий по обеспечению безопасности кто-то должен отказаться от реализации своих интересов либо частично, либо полностью.

В новых условиях социально-экономического развития страны пришло время взглянуть и на безопасность по-новому. Как отмечено выше, это и породило многочисленные дискуссии и подходы, как к определению безопасности, так и к подходам по ее обеспечению.

По мнению ряда исследователей, обеспечение безопасности в отличие от управления рисками[3], — это противодействие неприемлемому для существования ущербу. Управление рисками возможность существования в условиях приемлемого ущерба, является основой деятельности МЧС России, страхового дела и т.п. По сущности своей безопасность — это определяемая субъектом объективная мера, в рамках которой ему не угрожает опасность, т.е. его существование не отрицается.

Фактически, обеспечение безопасности есть закон отрицания отрицания в действии, в гегелевском понимании. Мы противодействуем, отрицаем, наносим ущерб тому, кто наносит ущерб нам, отрицая нас. Результатом этого становится нечто среднее, победа или поражение, обусловливающие дальнейшие наши действия.

Между тем в современных условиях применительно к особенностям нашего исследования изложенные выше подходы к познанию сущности безопасности с юридической (прежде всего, международно-правовой) точки зрения вопреки мнению его апологетов[4] не могут быть признаны удо-

---

[1] См.: Morgenthau H. Politics among Nations. N. Y., 1948; In Defence of National Interest. N. Y., 1952.

[2] Бахин С. В., Еременко И. Ю. Односторонние экономические "санкции" и международное право // Закон. 2017. № 11. С. 162—175; Галузин А. Ф. Правовая безопасность как самостоятельный вид безопасности// Право и политика. 2007. № 12.

[3] Арямов А. А. Общая теория риска: юридический, экономический и психологический анализ : монография / 2-е изд., перераб. и доп. М.: РАП; Волтерс Клувер, 2010; Крючков Р. А. Принятие риска: стратегии правового управления // Налоги. 2010. № 48. С. 25—28.

[4] Смирнов А. А. Критический анализ ревизионистских подходов к определению понятия "безопас-

влетворительными. Данный вывод следует сделать уже потому, что в юриспруденции применительно к объекту правового регулирования имеют значение состояния не физические, а правовые (правоотношения), характеризующиеся действиями и событиями, влекущими соответствующие юридические последствия. Идеал правового состояния отношений вместе с тем предполагает общий характер правовых регуляторов, речь идет об их равном недвусмысленном применении (in abstracto), и их единообразном претворении в жизнь (in concreto). Примерами таких правовых состояний служат признанные всеми цивилизованными нациями принципы независимости судов и разделения властей. Высокий уровень концептуальной дифференциации, иными словами, постоянное создание новых нормативных различий, характеризует правовую систему, усовершенствованную по отношению к примитивной системе.

В этой связи любое правовое состояние изначально ограничивает свободу действия субъекта права, наделяя его соответствующим статусом[1], что, будучи допустимым для частноправовых субъектов и даже не наделенных суверенитетом субъектов публичного права[2], изначально неприемлемо субъектов международного публичного права (как первоначальных, так и производных). Важнейшая особенность субъектов публичного права — самостоятельность и свобода надлежащих действий[3]. Этот вывод самоочевиден хотя бы потому, что право вполне допускает переход из одного правового состояния в другое. Рассуждая же таким образом, вполне следовало бы допустить переход из состояния защищенности в опасность, а от суверенитета (прежде всего суверенитета народа (нации)[4] — к его утрате, что изначально недопустимо в современном международном праве.

В нынешних условиях наиболее подходящим представляется последовательное употребление используемой межгосударственными судебными органами практики кумулятивного рассмотрения критериев толкуемого понятия[5], применив его к проблемам военно-правового измерения государственной безопасности.

Так, исходя из положений Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, ограничения прав возможны, если они необходимы в демократическом обществе в интересах, в частности, государственной безопасности или общественного порядка, или для ограждения прав и свобод других (п. "с" ч. 1 ст.8).

Международным Судом ООН в консультативном заключении от 29 апреля 1999 г. было указано, что «в соответствии с устоявшейся нормой международного права действия любого государственного органа рассматриваются как совершенные государством в целом»[6].

Как отмечено в апелляционном определении Верховного Суда Российской Федерации от 10 ноября 2015 г. № АПЛ15-474, в силу ст. 71 (п. "м"), 78 (ч. 4), 80 (ч. 2), 82, 87 (ч. 1) и 90 (ч. 3) Конституции Российской Федерации Президент Российской Федерации обязан принимать меры по охране безопасности государства и обеспечивать осуществление полномочий федеральной государственной власти на всей территории Российской Федерации, в том числе в такой сфере, как государственная безопасность.

Постановление Конституционного Суда Конституционного Суда Российской Федерации от 14 января 1992 г. № 1-П констатировало, что участие в разработке основных мероприятий в области обеспечения государственной безопасности страны предпо-

ность" // Административное право и процесс. 2015. № 5. С. 16—20.

[1] Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 22 июня 2010 г. № 14-П.

[2] Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 14 июля 1997 г. № 12-П.

[3] Гао Янь Цзюнь. Некоторые вопросы правоотношения: автореф. дис. … канд. юрид. наук. М., 1995. С.10.

[4] Бойцов В. Я. Теоретические вопросы системы субъектов государственного права СССР: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Свердловск, 1972; Мицкевич А. В. Субъекты советского права. М., 1962. С. 42.

[5] Решение Экономического Суда СНГ от 14.04.2017 № 01-1/5-16; постановление Суда ЕС (Первая палата) от 14.06.2017 № С-75/16.

[6] Толстых В. Л. Международное право: практика применения // Консультативные заключения Международного Суда ООН. М.: МЗ-Пресс, 2004. С. 161.

лагает, в частности, участие в вопросах реорганизации органов безопасности.

Закрепленная в Конституции Российской Федерации (ст. 114, п. "д" ч. 1) и Федеральном конституционном законе "О Правительстве Российской Федерации" (абз. второй ст. 20) обязанность Правительства Российской Федерации принимать необходимые меры по обеспечению государственной безопасности включает в себя устранение угроз информационной безопасности государственного управления (Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 11 июля 2006 г. № 269-О).

Правительство Российской Федерации непосредственно Конституцией Российской Федерации наделено рядом полномочий: оно осуществляет меры по обеспечению обороны страны, государственной безопасности, реализации внешней политики Российской Федерации (ст. 114, п. "а" — "е" ч. 1).

Изложенное дает основания для вывода о том, что вопросы реализации внешней политики, борьба с преступностью, общественный порядок, права и свободы других лиц не входят в содержание государственной безопасности.

В сугубо научных целях представляется перспективным провести параллели между государственной безопасностью и собственной безопасностью (применительно к государству).

Как известно, согласно классической формулировке государственности Конвенции Монтевидео о правах и обязанностях государств, государство как субъект международного права должно обладать следующими признаками: (a) постоянное население; (b) определенная территория; (c) правительство; (d) способность ко вступлению в отношения с другими государствами (ст. 1, 26 декабря 1933 г., 165 LNTS 19). Это определение государственности широко принято ведущими учеными[1] международными правовыми институтами[2] и судами[3]. Кроме того, государства последовательно и единообразно использовали эти критерии при определении своей политики признания (см., например, SC 383rd Meetings Record, UN Doc. S/PV.383 (2 декабря 1948 г.).

Отсюда следует, что государственная безопасность — это деятельность государства по обеспечению наличия всех своих существенных признаков как юридического феномена — первоначального субъекта международного права. Такая деятельность в теории может осуществляться как в отсутствие каких-либо угроз, так и при их активном воздействии. Причем это воздействие должно носить характер, способный поставить под сомнение само существование государства как такового.

Предложенный подход позволяет рассматривать практически любую угрозу в качестве относящейся к сфере государственной безопасности. Но при этом важно, чтобы эта угроза носила именно указанный явно выраженный характер и при своей реализации могла нанести неприемлемый ущерб государственности, уничтожив ее.

В свою очередь, военная безопасность в современных условиях призвана обеспечить как государственную безопасность, так и безопасность межгосударственных объединений от угроз (опасностей и случайностей) военного характера. Примерами этому являются нормы Концепции военного сотрудничества государств-участников Содружества Независимых Государств до 2020 г.[4] и п. 19 Стратегического курса Российской Федерации с государствами-участниками Содружества Независимых Государств[5]. При этом следует согласиться с теми иссле-

[1] Rosenne Sh., The Perplexities of Modern International Law//Hague Recueil, vol. 291 (2001), p. 262; Trindade A.A.C., International Law for Humankind: Towards a New Jus Gentium//Hague Recueil, vol. 316 (2005), p. 205.

[2] Доклад рабочей группы о юрисдикционных иммунитетах государств и их собственности, приложение к докладу ILC о работе на 51-й сессии, UN Doc. A/54/10 (1999), p.157.

[3] Deutsche Continental Gas-Gesellschaft v. Polish State, [1929] ILR, vol. 5, p. 13.

[4] Утверждена Решением Совета глав государств Содружества Независимых Государств о Концепции военного сотрудничества государств-участников Содружества Независимых Государств до 2020 года от 16 октября 2015 г.

[5] Утвержден Указом Президента Российской Федерации от 14 сентября 1995 г. № 940.

дователями, которые указывали, что процесс внедрения методов и практик военного происхождения в теорию и практику международных отношений далеко не всегда нацелен на развязывание полномасштабных вооруженных конфликтов[1].

С учетом представленных и иных аналитических материалов об использовании модельных законодательных актов по вопросам обороны и безопасности в законопроектной деятельности парламентов государств-участников СНГ представляется настоятельно необходимым настоятельно пригласить военно-научное сообщество к предметному обсуждению изложенного в настоящей статье далеко не полного перечня проблемных вопросов в данной предметной области. При этом стоит учитывать потенциальную возможность воплощения наиболее продуктивных идей в проекте Программы сотрудничества государств — участников Содружества Независимых Государств в борьбе с терроризмом и иными насильственными проявлениями экстремизма на очередные среднесрочные периоды.

Библиография

1. Андреев, А. Ф. Международно-правовые основы коалиционного военного строительства Организации Договора о коллективной безопасности / А. Ф. Андреев, А. С. Яковлев // Международное право и международные организации. — 2015. — № 4. — С. 458—477.

2. Бахин, С. В. Односторонние экономические "санкции" и международное право / С. В. Бахин, И. Ю. Еременко // Закон. — 2017. — № 11. — С. 162 — 175.

3. Гао Янь Цзюнь. Некоторые вопросы правоотношения: автореф. дис. … канд. юрид. наук. М., 1995.

4. Диченко, А. А. Изучение нетрадиционных аспектов безопасности в КНР / А. А. Диченко // Международное публичное и частное право. — 2014. — № 4. — С. 30 — 34.

5. Дугенец, А. С. Вопросы административно-правового регулирования обеспечения безопасности современной России / А. С. Дугенец, А. В. Мельников, Ф.П. Васильев, М.Н. Дашко // Административное право и процесс. — 2012. — № 3. — С. 65—67.

6. Зателепин, О. К. Квалификация преступлений против военной безопасности государства : монография / О. К. Зателепин. — М.: За права военнослужащих, 2009.

7. Зателепин, О. К. Объект преступления против военной службы : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / О. К. Зателепин. — М., 1999.

8. Кириченко, Н. С. К вопросу уравнения прав и социальных гарантий лиц, проходящих службу в войсках национальной гвардии, с правами и социальными гарантиями сотрудников органов внутренних дел / Н. С. Кириченко // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2018. — № 11. — С. 108—111.

9. Корякин, В. М. Военное право: антология диссертаций: В 2 ч. / В. М. Корякин. — М.: «За права военнослужащих», 2011.

10. Косиков, К. А. Деятельность пограничных ведомств государств-членов Таможенного союза по обеспечению пограничной и военной безопасности (правовой механизм) / К. А. Косиков // Военное право. — 2014. — № 1.

11. Куан, Цзэнцзюнь. Правовой режим территориального моря Китайской Народной Республики / Цзэнцзюнь Куан // Журнал российского права. — 2014. — № 6. — С. 117—125.

12. Мигачев, Ю. И. Государственное управление в области обороны Российской Федерации (административные и информационные аспекты) / Ю. И. Мигачев // Административное право и процесс. — 2017. — № 9. — С. 44—47.

13. Петров, О. Ю. Международно-правовой режим Черноморских проливов применительно к военному мореплаванию / О. Ю. Петров // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2018. — № 7. — С. 97—104.

14. Полянский, И. А. Военная доктрина России и ее роль в обеспечении военной безопасности и строительстве вооруженных сил / И. А. Полянский, Е. В. Трофимов // Право и политика. — 2006. — № 1.

15. Смирнов, А. А. Критический анализ ревизионистских подходов к определению понятия "безопасность" / А. А. Смирнов // Административное право и процесс. — 2015. — № 5. — С. 16—20.

16. Федотова, Ю. Г. Модельное законодательство стран СНГ в области привлечения институтов гражданского общества к участию в обеспечении национальной безопасности государства / Ю. Г. Федотова // Международное право и международные организации. — 2015. — № 4. — С. 510—520.

17. Федотова, Ю. Г. Формы и виды участия граждан в обеспечении обороны страны и безопасности государства в составе военной организации государства / Ю. Г. Федотова // Современное право. — 2016. — № 1. — С. 45—58.

18. Харитонов, С. С. О некоторых теоретико-правовых аспектах договорной работы с участием воинских частей / С. С. Харитонов // Военное право. — 2018. — № 1 (47). — С. 109—112.

19. Царев, А. В. Общее понятие и признаки преступлений против основ конституционного строя и безопасности государства : дис. ... канд. юр. наук / А. В. Царев. —Иваново, 2005.

[1] Цыбаков Д. Л. Политико-правовые аспекты противодействия милитаризации международной политики в XXI столетии // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 10. С. 61—65.

20. Цыбаков, Д. Л. Политико-правовые аспекты противодействия милитаризации международной политики в XXI столетии / Д. Л. Цыбаков // Конституционное и муниципальное право. — 2013. — № 10. — С. 61—65.

21. Четвериков, А. О. Правовые аспекты двусторонней интеграции европейских государств в области обеспечения национальной безопасности: пример Франко-Германской бригады / А. О. Четвериков // Актуальные проблемы российского права. — 2013. — № 8. — С. 1031—1040.

22. Шейренов, Б. Ш. Правовые основы принятия решений о применении Вооруженных Сил Кыргызской Республики / Б.Ш. Шейренов // Военно-юридический журнал. — 2013. — № 12. — С. 27—32.

23. Шейренов, Б. Ш. Вооруженные Силы Кыргызской Республики в системе международных военных организаций (ОДКБ, ШОС) / Б. Ш. Шейренов // Государственная власть и местное самоуправление. — 2014. — № 4. — С. 49—54.

24. Шибаева, Е. А. Право международных организаций: вопросы теории / Е. А. Шибаев. — М., 1986.

25. Шинкарецкая, Г. Г. Международные организации как субъекты международного права / Г. Г. Шинкарецкая // Международное право / Отв. ред. Е. Т. Усенко и Г. Г. Шинкарецкая. — М., 2003.

26. . Шнякина, Т. С. Реквизиция в интересах обороны страны: понятие и сущность / Т. С. Шнякина // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2015. — № 7. — С. 24—30.

International and the Military legal dimension of a State Security

© **Ageev A. A.**,
Candidate of Legal Sciences, head of the group of legal support of Anti-Terrorism Center of the Commonwealth of Independent States

Abstract: There is a complex and comprehensive analysis of the possible scenarios of development legal regulation of a Military security and State Security in the contemporary international law. The author turns to various foreign publications haven't been translated into Russian or used in Russian legal science before. Using the legislation and doctrine, the author undertakes the comprehensive research on the concepts of Military security and State security.

Keywords: Charter of the United Nations, International Court of Justice, International Court of Justice, international law, Military security, State Security

Военно-техническая деятельность пограничных органов: понятие и содержание

© **Леликов-Кузьменко В. О.**,
специалист ООО «Центр экспертизы и правовой защиты», г. Калининград

Аннотация. В статье на основе анализа нормативных правовых актов Российской Федерации в сфере обеспечения пограничной безопасности, различных подходов к понятию «военно-техническая деятельность», обоснованы ее элементы и сформулировано авторское понятие. Выделенные элементы содержания такой деятельности пограничных органов позволили установить юридические пробелы и коллизии в нормативно-правовых актах, связанных с военно-технической деятельностью.

Ключевые слова: военно-техническая деятельность; средства вооружения; военно-техническое сотрудничество; демаркация государственной границы; разработка средств вооружения; государственный оборонный заказ.

В соответствии с Основами государственной пограничной политики Российской Федерации, утверждёнными Указом Президента Российской Федерации от 25 апреля 2018 г. № 174 (далее — Основы) основным направлением реализации государственной пограничной политики в первую очередь признаётся дальнейшее развитие системы обеспечения национальной безопасности в пограничном пространстве, предусматривающее, в том числе, актуализацию законодательства Российской Федерации о государственной границе. Законодатель подчёркивает важность правового обеспечения деятельности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в сфере обеспечения безопасности государства в пограничной сфере в рамках современной государственной пограничной политики.

В Основах рассматриваются элементы военно-технической деятельности, связанные с обустройством государственной границы. Однако, несмотря на то, что отдельные элементы понятия «военно-техническая деятельность» в документе указаны, в Основах нет непосредственного определения данного понятия.

Среди современных исследователей существует несколько подходов к пониманию военно-технической деятельности.

Так, Р. Р. Исеев, проводя лингвистический анализ термина «военно-техническая терминология», делает вывод, что данный термин возник естественным путём, и его дефиниции могут быть сформулированы следующим образом: «совокупность терминов, обслуживающих сферу военной техники; военных и технических терминов; научно-технических терминов, используемых в военном подъязыке (как сращение от «военная научно-техническая терминология», обусловленное общетерминологической тенденцией к знаковой экономии); совокупность военных и научно-технических терминов (при одновременном воздействии факторов, указанных в пунктах 2 и 3)»[1].

Результаты исследования свидетельствуют, что характеристика термина «военно-технический» применительно к деятельности пограничных органов подразумевает выделение следующих направлений:

— обеспечение пограничного органа военной техникой и осуществление её эксплуатации и применения;

— участие в научно-технической деятельности, направленной на совершенствование имеющейся и в разработке и внедрении перспективной военной техники (военная научно-техническая деятельность);

— иная деятельность, связанная с военной техникой в интересах пограничных органов.

[1] Исеев Р.Р. «К вопросу о дефиниции термина «военно-техническая терминология»» // Армия и общество. 2012. № 1. С. 3.

Отдельные авторы, исследуя вопросы национальной безопасности Российской Федерации, приходят к выводу, что военно-технический аспект является одним из ключевых практически в любой системе национальной безопасности. Однако А. Б. Безбородов и О. В. Павленко считают, что «в большей степени это связано с наращиванием военной мощи и укреплением национальных вооруженных сил в рамках деятельности оборонно-промышленного комплекса страны»[1]. То есть в рамках исследования военно-технической деятельности пограничных органов можно выделить направление разработки и внедрения современных средств вооружения в интересах обеспечения пограничной безопасности.

Кроме того, военно-техническую деятельность пограничных органов, как деятельность в сфере государственного управления можно рассматривать как элемент военно-технической политики государства.

По мнению ряда авторов, «военно-техническая политика государства — это совокупность отношений, взаимодействий и взаимосвязей, складывающейся между органами государственной власти по поводу разработки, производства вооружения, военной и специальной техники и оснащения ими Вооруженных Сил и других вооруженных формирований государства. Основным предназначением военно-технической политики является разработка и реализация мер по поддержанию и развитию технического компонента военного потенциала страны и его рациональному использованию в интересах военно-технического обеспечения обороны и безопасности государства»[2].

Исходя из этого, О. А. Зинин и Л. Г. Бурутин выделяют три основных направления военно-технической политики: «состояние и развитие системы вооружения Вооруженных Сил и других вооруженных формирований государства, под которой понимается целесообразная совокупность комплексов (образцов) оружия и других технических средств, обеспечивающих их эффективное использование по предназначению; состояние оборонно-промышленного комплекса, являющегося частью промышленного комплекса страны, специализирующегося на научной разработке и производстве оружия, военной и специальной техники; военно-техническое сотрудничество Российской Федерации с иностранными государствами, являющееся деятельностью государства в области международных отношений, связанной с вывозом и ввозом, в том числе с поставкой или закупкой продукции военного назначения, а также с разработкой и производством продукции военного назначения»[3].

Кроме того, элементы содержания военно-технической деятельности находят своё отражение и в других работах современных исследователей.

Так, ряд авторов считает, что «техническое обеспечение в пограничных органах — это комплекс мероприятий, направленных на обеспечение пограничных органов вооружением и военной техникой, боеприпасами и военно-техническим имуществом, их высокой эффективности и безотказности, на быстрое восстановление и возвращение в строй при повреждениях»[4].

Изучая вопросы военно-технического сотрудничества, О. Н Звинчукова выделяет особенности военной экономики, обусловленные формами и методами государственного регулирования в этой области, которые заключаются «в монополии заказчика (основной заказчик — государство); в особых требованиях к качеству и техническим характеристикам военной продукции; в высокой наукоёмкости и технологичности военной техники, долгосрочности и капиталоемкости инвестиционных проектов; в необходимости поддержания мобилизационных

[1] Безбородов А. Б., Павленко О. В. Военно-технические аспекты национальной безопасности Российской Федерации // Вестник РГГУ. Серия «Политология. История. Международные отношения. Зарубежное регионоведение. Востоковедение». 2014. № 1. С. 135.

[2] Зинин О. А. Военно-техническая политика как фактор обеспечения безопасности России // Вестник Военного университета. 2007. № 3 (11). С. 48.

[3] Там же. С. 50.

[4] Стрельцов В. А., Усачев А. Б, Худкин В. П. Организация эксплуатации автомобильной техники в пограничных органах ФСБ России. М.: МПИ ФСБ России, 2010. С. 6.

мощностей, запасов стратегического сырья и материалов; в особенностях специализации, кооперирования и режима, порождающих пирамидальные взаимосвязи производителей, дублирование производств и научных исследований, ограничения в передаче технологий; в сложностях выхода предприятий военной экономики на внешние рынки вооружений»[1].

Результаты исследования ведомственной нормативно-правовой базы позволяют сделать вывод, что направления военно-технической деятельности пограничного органа можно объединить в пять основных групп:

— обеспечение пограничного органа средствами вооружения (анализ текущего состояния обеспеченности, формирование предложений в проект государственного оборонного заказа организация и проведение конкурсов в установленном порядке)[2];

— участие в совершенствовании имеющихся и в разработке и внедрении перспективных средств вооружения (организация и проведение эксплуатационных испытаний, участие в научно-исследовательских и опытно-конструкторских работах, изучение новых образцов средств вооружения);

— деятельность в рамках международного сотрудничества (военно-техническое сотрудничество, демаркация государственной границы);

— осуществление эксплуатации средств вооружения, осуществление инженерного обеспечения пограничной деятельности и анализ эффективности проводимых мероприятий;

— организация и проведение на участке пограничного органа работ по отводу земельных полос и участков, необходимых для обеспечения защиты и охраны государственной границы.

То есть законодатель относит демаркацию государственной границы и проведение мероприятий по отводу земель для нужд пограничных органов к военно-технической деятельности пограничных органов.

Некоторые авторы считают, что ключевым аспектом демаркации государственной границы являются кадастровые работы. «Поставленные цели кадастровых работ определяют и перечень задач, которые необходимо было решить для их достижения: подготовка проектных решений по уточнению местоположения прохождения государственной границы на основе комплексного использования и анализа исходных документов, материалов и сведений; подготовка координатного и текстового описания местоположения прохождения государственной границы в соответствии с установленными требованиями; проведение процедур согласования прохождения государственной границы Совместной демаркационной комиссией; подготовка кадастровой документации для передачи в государственный фонд данных, полученных в результате проведения землеустроительных работ, и в орган кадастрового учета для внесения сведений о прохождении государственной границы в государственный кадастр недвижимости»[3].

Несмотря на верную характеристику необходимых мероприятий для проведения демаркационных работ, указанный автор не описывает непосредственно техническую сторону этой деятельности. Однако процесс демаркации государственной границы в соответствии с Большим энциклопедическим словарём и непосредственно в практической деятельности обозначает именно установление линии государственной границы на местности путем сооружения пограничных знаков на основании документов о делимитации границ.

Следовательно, включение демаркации государственной границы в военно-техническую деятельность пограничных органов видится вполне оправданным.

Отнесение мероприятий по отводу земель для нужд пограничных органов к во-

[1] Звинчукова О. Н. Актуальные проблемы военно-технического сотрудничества // Власть. 2012. № 6. С. 36.

[2] Харитонов С. С. О некоторых теоретико-правовых аспектах договорной работы с участием воинских частей // Военное право . 2018. № 1 (47). С. 109—112.

[3] Жданова Р. Методика кадастровых работ при демаркации государственной границы // Земельные отношения и землеустройство. 2017. № 3. С. 10.

енно-технической деятельности не представляется таким очевидным.

В рамках создания теоретико-правовой модели изъятия земельного участка для нужд обороны страны и безопасности государства Р. А. Талыбов, изучая законодательство Российской Федерации и научные издания в этой сфере, отметил, что «существующий в отечественной юридической науке институт изъятия земельных участков для государственных нужд не имеет четкого и определенного представления ввиду отсутствия однородности отношений в этой сфере. Законодательство Российской Федерации для разных случаев содержит различные правовые нормы, направленные на урегулирование отношений по поводу выкупа земель для государственных нужд»[1].

Так, законодательно установлены различные основания возникновения прав на земельные участки государственной собственности у Российской Федерации, ее субъектов и у муниципальных образований. Это означает, что для отнесения государственной земельной собственности к тому или иному виду достаточно наличия хотя бы одного основания. Для земель обороны и безопасности таким основанием является Федеральный закон от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ «Об обороне». Согласно закону, в этом случае не требуется разграничение земель в силу их статуса.

Кроме того, в соответствии с Законом Российской Федерации от 1 апреля 1993 г. № 4730-I «О Государственной границе Российской Федерации» органы местного самоуправления в соответствии с полномочиями, устанавливаемыми законодательством Российской Федерации, организации (независимо от форм собственности) и их объединения, общественные объединения и их должностные лица предоставляют в соответствии с законодательством Российской Федерации земельные участки для нужд защиты Государственной границы.

Н. Б. Головина, опираясь на исследования практической деятельности в сфере имущественных отношений, утверждает, что на основании решений органов государственной исполнительной власти субъектов Российской Федерации или органов местного самоуправления в поселениях отторгаются земельные участки, предоставленные ранее Вооруженным силам Российской Федерации, другим войскам, воинским формированиям и органам для нужд обороны и безопасности. «Такое отторжение осуществляется разными способами, а именно: изъятием земельных участков или их частей; передачей органами местного самоуправления в аренду или на ином праве юридическим и физическим лицам земельных участков, предоставленных ранее военным, но фактически ими не используемые, без изъятия таковых; выдачей третьим лицам органами государственной власти субъекта Российской Федерации или муниципальными властями разрешений на строительство на земельных участках, предоставленных ранее военным; переводом земель этой категории в другую, в том числе путем включения земель обороны и безопасности в состав земель поселений за счет проведения границ поселений по землям специального назначения; другими способами»[2].

Как было указано ранее, в соответствии с ведомственными нормативными правовыми актами такие действия должны производиться пограничными органами в рамках военно-технической деятельности. Однако сами пограничные органы такими полномочиями не обладают и возможно говорить исключительно об организации необходимых мероприятий в рамках своих полномочий по отводу земельных полос и участков, необходимых для обеспечения защиты и охраны государственной границы.

Очень важным для интересов государства является вопрос военно-технического сотрудничества. Как было верно отмечено В. В. Кудашкиным «сферы государственно-

[1] Талыбов Р. А. Теоретико-правовая модель изъятия земельного участка для нужд обороны страны и безопасности государства // Военное право. 2017. № 6 (46). С. 267.

[2] Головина Н. Б. Земли обороны и безопасности — федеральная собственность // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2005. № 4(43). С. 62—66.

го оборонного заказа и военно-технического сотрудничества близки друг к другу. Предмет обеих сфер одинаков — продукция военного назначения. Частично область военно-технического сотрудничества входит в государственный оборонный заказ»[1]. Однако, исходя из действующего законодательства, роль пограничных органов в сфере непосредственно военно-технического сотрудничества не так очевидна, как в области государственного оборонного заказа. Так, Закон Российской Федерации «О Государственной границе Российской Федерации» говорит только о принципе взаимовыгодного всестороннего сотрудничества с иностранными государствами, не раскрывая, в чём оно может выражаться.

Федеральный закон от 19 июля 1998 г. № 114-ФЗ «О военно-техническом сотрудничестве Российской Федерации с иностранными государствами» регламентирует основные направления указанной деятельности и даёт определение основных понятий. Так, субъектами военно-технического сотрудничества являются российские организации, получившие право на осуществление внешнеторговой деятельности в отношении продукции военного назначения. Однако пограничные органы не указаны в качестве субъектов таких отношений. Более того, если говорить о полномочиях ФСБ России в военно-техническом сотрудничестве, то п. 8 Перечня федеральных органов исполнительной власти по координации и контролю в области военно-технического сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами, а также по решению других задач государственного регулирования в этой области, утверждённого Указом Президента Российской Федерации от 10 сентября 2005 г. № 1062, наделяет ФСБ России полномочиями, связанными исключительно с обеспечением безопасности государства при осуществлении военно-технического сотрудничества.

Таким образом, положение ведомственных нормативно-правовых актов об участии пограничных органов в военно-техническом сотрудничестве может являться исключительно декларативным и не находит подтверждения в законах и подзаконных нормативных правовых актах.

Исходя из вышеизложенного, военно-техническая деятельность пограничных органов — это целенаправленная, регламентированная законодательством совокупность действий должностных лиц пограничных органов федеральной службы безопасности, направленная на: обеспечение пограничного органа специальными техническими средствами, предназначенными для решения его задач и принятыми в установленном порядке на вооружение; участие в совершенствовании имеющихся средств вооружения и в разработке и внедрении перспективных средств вооружения; осуществление инженерного обеспечения пограничной деятельности и анализа эффективности проводимых мероприятий, а также демаркацию государственной границы.

Можно сделать вывод, что к военно-технической деятельности пограничных органов следует отнести: обеспечение пограничного органа средствами вооружения; участие в совершенствовании имеющихся и в разработке и внедрении перспективных средств вооружения; демаркацию государственной границы; осуществление эксплуатации средств вооружения и осуществление инженерного обеспечения пограничной деятельности.

Библиография

1. Безбородов, А. Б. Военно-технические аспекты национальной безопасности Российской Федерации» / А. Б. Безбородов, О. В. Павленко // Вестник РГГУ. Серия «Политология. История. Международные отношения. Зарубежное регионоведение. Востоковедение». — 2014. — № 1. — С. 133—154.

2. Головина, Н. Б. Земли обороны и безопасности — федеральная собственность» / Н. Б. Головина // Имущественные отношения в Российской Федерации. — № 4(43). — 2005. — С. 62—66.

3. Жданова, Р. Методика кадастровых работ при демаркации государственной границы / Р. Жданова // Земельные отношения и землеустройство. — 2017. — № 3. — С. 10—12

4. Звинчукова, О. Н. Актуальные проблемы военно-технического сотрудничества / О. Н. Звинчукова // Власть. — 2012. — № 6. — С. 35—38.

[1] Кудашкин В. В. Проблемные аспекты закупок в области военно-технического сотрудничества // Военное право. № 1 (47). 2018. С. 96.

5. Зинин, О. А. Военно-техническая политика как фактор обеспечения безопасности России / О. А. Зинин // Вестник Военного университета. — 2007. — № 3 (11). — С. 47—52.

6. Исеев, Р. Р. К вопросу о дефиниции термина «военно-техническая терминология / Р. Р. Исеев // Армия и общество. — 2012. — № 1. — С. 1—12.

7. Кудашкин, В. В. Проблемные аспекты закупок в области военно-технического сотрудничества / В. В. Кудашкин // Военное право. — № 1 (47). — 2018. — С. 95—102.

8. Стрельцов, В. А. Организация эксплуатации автомобильной техники в пограничных органах ФСБ России / В. А. Стрельцов, А. Б. Усачев, В. П. Худкин. — М.: МПИ ФСБ России, 2010.

9. Талыбов, Р.А. Теоретико-правовая модель изъятия земельного участка для нужд обороны страны и безопасности государства // Военное право. — 2017. — № 6 (46). — С. 267—271.

10. Харитонов, С. С. О некоторых теоретико-правовых аспектах договорной работы с участием воинских частей / С. С. Харитонов // Военное право. — 2018. — № 1 (47). — С. 109—112.

Military technical activity of border guard departments: definition and content

© **Lelikov-Kouzmenko V. O.,**
specialist, «Center of Expertise and Legal Protection» LLC

Annotation. The article based on the analysis of legal acts of the Russian Federation in the field of border security, different approaches to the concept of «military-technical activity», substantiates its elements and formulates the author's concept. Highlighted elements of the content of such activities of the border authorities allowed to establish legal gaps and conflicts in legal acts related to military-technical activities.

Keywords: military-technical activity; weapons; military technical cooperation; demarcation of the state border; the development of weapons; state defense order.

Разграничение Арктики в контексте обеспечения пограничной и военной безопасности России: международно-правовой и военно-исторический аспекты

© **Мусин Ф. С.,**
доктор исторических наук, доцент
© **Фадеев Н. В.**,
старший научный сотрудник, Вневедомственный научно-исследовательский институт изучения безопасности и сыска (ВНИИ ИБиС)

Аннотация. В статье исследуется динамика международно-правового оформления заполярных границ России во второй половине XVII — начале XX в. (досоветский период). Данная работа продолжает цикл статей, посвященных анализу международно-правовых и военно-исторических аспектов разграничения и использования территорий Арктики, обеспечения пограничной и военной безопасности в регионе.

Ключевые слова: Арктика, территориальное разграничение, международно-правовой режим, Россия, Швеция, Норвегия, Дания, Финляндия, Ништадский мирный договор, Абоский мирный договор, Фридрихсгамский мирный договор, военная безопасность, пограничная безопасность.

Мы продолжаем разговор о роли Арктики в обеспечении обороны страны и пограничной безопасности государства, начатый ранее[1].

Анализ письменных памятников и научных трудов отечественных и зарубежных специалистов по истории международно-правового регулирования взаимоотношений России с северными соседями свидетельствует о том, что вторая половина XVII в. характеризуется относительным затишьем в вопросах разграничения арктических территорий.

К этому времени Российским государством был предпринят ряд успешных политических, дипломатических, административно-правовых, военных, таможенных и экономических мер. Это позволило подтвердить суверенные права на исконно русские земли Заполярья и использовать Мурманское и Беломорское побережье как альтернативную основу для ведения торговли с Западной Европой в обход Черноморских и Балтийских транспортных магистралей, контролируемых враждебными Швецией, Литвой, Польшей и Турцией.

Однако, уже в начале XVIII в. ситуация с бесспорной российской принадлежностью земель Кольского полуострова и отдельных районов Карелии кардинально изменилась. Это приводит к началу нового исторического этапа в формировании международно-правового статуса и режима арктических территорий. Наиболее значимое влияние на эти процессы оказали Великая Северная война (1700—1721 гг.) и последняя в истории русско-шведская война 1808—1809 гг.[2]

В декабре 1700 г. шведские войска захватили входивший тогда в Кольский уезд

[1] Фадеев Н. В. Историко-правовые аспекты разграничения Арктики как основы обеспечения безопасности Древнерусского государства в регионе (X – первая половина XIV вв.) // Военное право. 2017. № 1. С. 81—90; Фадеев Н. В., Скулаков Р. М. Военно-правовые аспекты разграничения Арктики как основы обеспечения военной и пограничной безопасности Русского государства в регионе (вторая половина XIV — середина XVII вв.) // Военное право. 2018. № 3 (49). С. 48—57.

[2] В указанный период также произошли две русско-шведские войны (3 июня 1741 г. — 16 июня 1743 г. и 21 июня 1788 г. — 3 августа 1790 г.). Однако их итоги затрагивали в основном акваторию и побережье Балтийского моря, Южную Финляндию, не оказав какого-либо влияния на разграничение территорий в Арктике.

Ребольский погост в Северной Карелии[1]. Вследствие агрессивных действий шведов, Россия, поддержанная Датско-норвежским королевством и Саксонией, вступила с ней в войну. Основной военно-политической целью России являлось возвращение Балтийского побережья, утраченного по Столбовскому мирному договору. Однако, как пишет в своем исследовании П. В. Федоров, «в период войны со Швецией 1700—1721 гг. территория Кольского Севера вновь приобрела стратегическую значимость, волею Петра I превратившись в действующий тыл балтийского плацдарма. Как и во время Ливонской войны, 120 лет назад объединившие Балтику и Север стратегические связи вновь продемонстрировали стремление России к созданию на своем северо-западе территориальной системы безопасности»[2].

Наличие у Швеции сильного флота создавало угрозу северному побережью России, вследствие чего были приняты меры по укреплению обороны Мурманского и Беломорского побережья. Так, на острове Линской Прилук в Березовском русле Северной Двины, была заложена каменная крепость бастионного типа; в течение 1700—1701 гг. проведены работы по укреплению Кольского острога. Ранее сокращенный Кольский гарнизон вновь в декабре 1700 г. был увеличен до численности стрелецкого полка, а также пополнен оружием и боеприпасами, а также построена малая крепость (на 15 пушек) в устье реки Туломы.

Своевременные оборонительные мероприятия способствовали обеспечению военной безопасности на Севере в начавшейся войне. В мае 1701 г. шведская военная эскадра в составе семи кораблей направилась на Русский Север. Войдя в устье Северной Двины, 25—26 июня шведы предприняли атаку строившейся крепости под Архангельском, но потерпели поражение. Это была первая победа России в Великой Северной войне.

Успешные действия русской армии и флота на реке Неве и Карельском перешейке сковали активность Швеции на Крайнем Севере. Так и не став театром военных действий, северная окраина России начала активно привлекаться к созданию балтийского плацдарма. Так, в 1703—1704 гг. по указу царя была сооружена почтовая дорога от Колы к границе с Данией, являвшейся союзницей России, «для скорейших и нужнейших обсылок»[3].

В 1702 г. во время третьего приезда в Архангельск Петр I принял решение о перевозке волоком из Белого моря к Ладожскому озеру двух только что построенных фрегатов для участия в штурме шведской крепости Нотебург (Орешек). Собранные из Архангельской, Олонецкой и Новгородской губерний около 5 тыс. крестьян вместе с солдатами Преображенского полка через леса и болота за 20 дней построили новую дорогу протяженостью 260 км.[4] Дорога использовалась для переброски к балтийскому побережью русских войск, а также переправки волоком архангельских фрегатов «Святой Дух» и «Курьер», сыгравших важную роль в проведении десантных операций и осаде крепостей на территории Швеции. Построенные после 1712 г. на Архангельских верфях корабли переправлялись на Балтику уже морским полярным маршрутом в обход Скандинавии.

Полагаем необходимым отметить, что в начале XXI в. по поводу правдободоности волока кораблей в научных кругах возникла острая дискуссия. Однако, первоисточники, введенные в научный оборот исследователем П. А. Кротовым — челобитные крестьян Нюхоцкой волости и Сумского острога, участвовавших в волоке, и воспоминания шведского военнопленного Л. Ю. Эренмальма — развевают все сомнения относительно использования Осударевой дороги

[1] Ушаков И. Ф. Кольский острог (1583—1854) : Воен.-ист. очерк. Мурманск, 1960. С. 16.

[2] Цит. по: Федоров, П. В. Центр и северная окраина Российского государства в XVI — XX вв.: динамика стратегических связей : на материалах Кольского Заполярья: дис. … д-ра истор. наук. Архангельск, 2009. С. 79.

[3] Хрестоматия по истории Кольского Севера / Сост. И. Ф. Ушаков. Мурманск, 1997. С. 118—119.

[4] В 1930-х годах по заброшенным участкам трассы был проложен Беломорско- Балтийский канал.

для транспортировки военных судов по суше[1].

К 1713 г. Россия практически без поддержки Северного союза[2] овладела почти всей территорией Финляндии[3], а к 1721 г. смогла отвоевать у шведов Ингерманландию, Эстляндию и Лифляндию. Русские войска несколько раз высаживали десанты на территории Швеции. Одержанные победы позволили русскому правительству в ходе мирных переговоров со Швецией обеспечить принятие своих условий, основным из которых являлось юридическое закрепление новой русско-шведской границы.

Историк В. М. Соловьев писал: «… 30 августа 1721 г. в Ништадте был заключен мир, по которому со шведской стороны уступались царскому величеству и его преемникам в полное, неотрицаемое, вечное владение и собственность, завоеванные царского величества оружием Лифляндия, Эстляндия, Ингрия, часть Карелии с дистриктом Выборгского лена, со всеми аппартиненциями и депенденциями, юрисдикцией, правами и доходами»[4]. Таким образом, вследствие приобретения прибалтийских провинций, располагающих удобными портами, была решена главная задача — Россия получила выход на юго-восточное побережье Балтийского моря, а также установила полный контроль над Ладогой.

После подписания Ништадского мира был проведен ряд мероприятий по совершенствованию охраны границы. Имевшиеся на русско-шведской границе крепости были обновлены, в том числе, с учетом опыта новаторов западноевропейского фортификационного искусства.

В зависимости от местности применялась тактика укрепления берегов пограничных рек либо формирование непрерывного комплекса полевых укреплений из валов и рвов с земляными бастионными крепостями. Между крепостями создавались полевые укрепления обычно в виде земляного вала (4,5 м высотой) иногда с деревянным тыном наверху и рва (от 1,5 до 4 м глубиной и 3,5 до 5,5 м шириной). Перед рвом устраивались надолбы и засеки, ставились рогатки против конницы. Через каждые 200—600 м вал имел выступы в виде редутов и реданов, что позволяло оборонять подступы к валу продольным ружейным и артиллерийским огнём.

Между крепостями и впереди них была создана цепь форпостов. Они выставлялись от гарнизонов крепостей, командовали ими унтер-офицеры. От форпостов выделялись караулы и патрули, предназначенные для постоянной охраны границы.

Учитывая, что сплошных укреплений на русско-шведской границе не было, возникла проблема установления твердых, незыблемых границ России. Со Швецией было достигнуто соглашение, на основании которого произведено описание не только границы, но и знаков (дана географическая привязка границы к рекам, их поворотам, местным предметам как естественным, так и возведенным приграничным населением).

После размежевания на местности граница стала обозначаться рвами, валами, специальными отметками на деревьях, на видимых предметах, на специально вкопанных столбах: российская сторона разграничения обозначалась крестом в кругу, шведская — короной. Указывалась также дата проведения границы. На лесных участках прорубались просеки в 6 — 8,5 м шириной, и особые «послуживцы» должны были следить, «дабы граничные аллеи не зарастали и возобновлять граничные признания, насеченные на каменных столбах и деревьях»[5].

---

[1] Подробнее см.: Кротов П. А. Осударева дорога 1702 г.: некоторые итоги изучения и спорные вопросы // «Моя специальность — Древняя Русь»: сборник к 100-летию со дня рождения И. П. Шаскольского / [сост.: Г. М. Коваленко и др.]. СПб.: «Издательский центр «ОСТРОВ», 2018. С. 69—88.

[2] Вследствие военных побед Швеции в 1700 г. из состава Северного союза вышла Дания, в 1706 г. — Польша и Саксония. Союз был восстановлен только в 1709 г. после победы русских войск под Полтавой; в 1720 г. в результате сепаратных договоренностей со Швецией союзников России распался вновь.

[3] Соловьев С. М. Чтения и рассказы по истории России / Сост. и вступ. ст. С. С. Дмитриева; комм. С. С. Дмитриева и Л. П. Дойниковой; илл. В. В. Лукашова. М.: Правда, 1989. С. 555.

[4] Там же.

[5] Белов В. Д. От застав «богатырских» до войск пограничных // На страже Северо-Западных рубежей Отечества. Очерки по истории Краснознаменного

К началу XVIII в. Архангельск фактически приобрел статус крупнейшего заполярного транспортного, торгового, военного, судостроительного центра, вследствие чего в период 1708—1780 гг. являлся административным центром Архангелогородской губернии, занимавшей территорию от границ с Данией и Швецией до предгорий Северного Урала и от побережья Ледовитого океана до Приладожья и верховий Волги.

В 1780 г. губерния была разделена на Архангельскую, Вологодскую и Олонецкую губернии. В состав Кольского уезда, оставшегося в составе Архангельской губернии, был включен Терский берег (ранее входил в Двинской уезд); Северная Карелия из состава уезда была выведена. В результате этих преобразований границы Кольского уезда совпали с очертаниями Кольского полуострова и фактически сохранились до наших дней в статусе административных границ Мурманской области.

В связи с возрастающей значимостью в жизни государства г. Санкт-Петербурга роль Архангельска постепенно снизилась. Экономическому усилению новой столицы способствовала проводимая Петром I протекционистская торговая и тарифная политика.

Как отмечал историк А. А. Кизеветтер, при сохранении в портах Архангельска и Колы таможенных пошлин на уровне 5 %, в порту Санкт-Петербурга они были понижены до 3 %. В 1717 г. «для размножения петербургской торговли» царским указом были введены жесткие торговые квоты: в порт Архангельска допускалось поставлять не более одной трети товаров, две трети предписывалось направлять в порт Петербурга. С 1721 г. право торговли через Архангельский порт оставалось только за районами, непосредственно прилегающими к водному пути по Северной Двине; товары, ранее поступавшие в Архангельск зимним путем через Вологду, впредь под угрозой конфискации в пользу казны надлежало направлять в Петербург. В результате этих преобразований «Северный Край мало по малу начинает переходить с тех пор на положение, как бы сказать, заштатного, захолустного существования»[1]. Падало и военное значение Кольского и Архангельского Севера. К концу Северной войны кольский гарнизон с полкового состава был сокращен до батальонного.

По условиям Ништадского мира территория Финляндии (за исключением Карельского перешейка и Выборга) возвращалась Швеции. Ослабленная Двадцатилетней войной Россия не имела возможности принять в свое подданство недружественно настроенное население этой части Швеции, а также обеспечить надежное администрирование крупных, но малонаселенных и экономически малополезных (по меркам XVIII в.) земель. С дипломатической точки зрения отторжение у европейского королевства целого княжества, могло негативно сказаться на межгосударственных отношениях России с другими державами.

Кроме того, временная оккупация финской территории изначально рассматривалась русскими властями только как политический козырь в борьбе со Швецией, о чем свидетельствует одно из писем Петра I российскому флотоводцу генерал-адмиралу Ф. М. Апраксину: «Эта страна [Финляндия — прим. авт.] нам вовсе не нужна, но надобно занять ее для того, чтоб при мире было что уступить шведам»[2].

Это государственное решение позволило сохранить существующее международно-правовое разграничение Арктике до сентября 1809 г.

Великая Северная война и Ништадтский мир нанесли очень тяжёлый ущерб могуществу Шведского королевства, которое не собиралось мириться с потерей таких больших территорий. Безуспешные попытки реванша в 1741—1743 гг. и 1788—1790 гг. окончи-

Северо-Западного пограничного округа. СПб: ГПП «Печатный Двор», 1998. С. 39.

[1] Кизеветтер А. А. Русский север. Роль Северного края Европейской России в истории Русского государства : исторический очерк. Вологда: Вологодск. центр. о-во сельск. хоз., 1919. URL: http://www.kolamap.ru/library/1919_kizevetter.htm (дата обращения: 07.03.2018).

[2] Цит. по: Соловьев С. М. Указ. соч. С. 555.

лись для Швеции военными поражениями и утратой части южной Финляндии.[1]

Начало русско-шведской войны 1741—1743 гг. вынудило царское правительство вновь предпринять меры по укреплению военной и пограничной безопасности северных рубежей: на подступах к Коле установлены артиллерийские батареи (32 пушки), по морской и сухопутной границам были поставлены караулы.[2]

К 1741 г. на верфях Архангельска была построена эскадра из 5 новых кораблей «Леферм», «Счастие», «Фридемакер» (по 66 пушек), «Исаакий» и «Пантелеймон» (по 54 пушки), «Аполлон» (32 пушки), к 1742 г. совершившая переход на Балтику морским путем. Вынужденная зимовка кораблей эскадры в Корабельном Урочище[3] Кольского залива стали первым опытом длительного базирования российского военно-морского флота в Арктике: за время зимовок была создана береговая инфраструктура — две казармы и госпиталь, а также служебные постройки.[4]

Вместе с тем, учитывая отсутствие военных устремлений Швеции к территориям Русского Севера, решением правительства России Кольский гарнизон к 1860 гг. был сокращен до одной роты.

В период войны 1788—1790 гг. вновь были приняты меры по усилению Кольского гарнизона и пограничных постов на российско-шведской границе в Лапландии за счет проведения мобилизации среди местного населения и переброски войск из Архангельска. Вследствие невозможности оперативного реагирования на изменения обстановки по причине обширности обороняемой территории края руководителю пограничной обороны секунд-майору Аникию Рязанову предписывалось в случае, если «… с шведской стороны посты по границе станут усиливать, либо войска ... собираться начнут», не дожидаясь приказаний «сверху», «без всяких дальнейших переписок», вместе с местными жителями встать на защиту границы «военною рукою»[5].

Обращает на себя внимание, что практика передача части полномочий местной военной и гражданской администрации способствовала безболезненному урегулированию пограничного инцидента на российско-шведской границе еще до начала войны 1788—1790 гг. Так, в 1784 г. царскими властями было принято решение картографировать территорию в районе Ребол, Пяозера, Керети (Север Карелии), традиционно считавшуюся наиболее вероятным участком нападения со стороны Швеции на Крайнем Севере. Это задание в 1785 г. было поручено землемеру Киселеву. В Пяозере, куда он прибыл, проживали лопари, платившие дань и Швеции, и России, среди которых были и православные, и лютеране. Строгих демаркационных линий здесь не существовало, и Киселев провел ее самостоятельно, допустив ошибку. Православные лопари Пяозерского присутствия начали жаловаться: «та граница от старой, швецкой, проведена в нашу землю более двух верст». Скандал дошел до кольского земского исправника и архангельского губернатора И. Р. Ливена. Генерал-губернатор Т. И. Тутолмин, осознавший возможные последствия уступок в этом проблематичном районе, вынужден был настоять, что никому из местных чиновников не позволено «определять границу империи», что граница в районе Пяозера «и была, и есть прежняя, и что землемер Киселев отправлен был не для постановления ее, но для снятия тамошних мест на план»[6].

---

[1] По условиям Абоского мирного договора от 7 (18) августа 1743 г. России передавались территории с озером Сайма и городами Нейшлот, Вильманстранд и Фридрихсгам (в настоящее время это финские города Савонлинна, Лаппеенранта и Хамина); Верельский мир 3 (14) августа 1790 г. оставил границы без изменений.

[2] Косточкин В. В. Деревянный «город» Колы (Из истории русского оборонного зодчества конца XVI — начала XVIII в.) // Материалы и исследования по археологии СССР: Сб. статей. — М.: 1958. № 77. С. 239.

[3] В 1764 г. русским мореплавателем В. Я. Чичаговым бухта переименована в Екатерининскую гавань. В настоящее время на ее берегу расположен город Полярный, входящий в ЗАТО Александровск Мурманской области.

[4] Екатерининская гавань // Кольская энциклопедия. В 5 т. Т. 2. Е — К / Гл. ред. А. Н. Виноградов. СПб.: ИС ; Апатиты : КНЦ РАН, 2009. С. 19—20.

[5] Подробнее см.: Федоров, П. В. Указ. соч. С. 86—87.

[6] Цит. по: Федоров П. В. Указ. соч. С. 87—88.

Следовательно, несмотря на удаленность Мурмана и Поморья от основного театра военных действий Великой Северной войны, русско-шведских войн середины и конца XVIII в., со стороны российских властей их военной и пограничной безопасности уделялось пристальное внимание. Эти территории сыграли важную стратегическую роль в обеспечении побед над Швецией и ее союзниками, являясь важнейшим транспортным узлом в организации внешней торговли, центром кораблестроения, ресурсной базой для пополнения царской казны и формирования флотских экипажей, а также плацдармом для ведения боевых действий на северо-западных землях Великого княжества Финляндского[1].

Однако поверхностное осмысление царским правительством Павла I опыта предыдущих военных кампаний, в ходе которых ни Швеция, ни Дания не пытались овладеть Русским Севером, привело к существенному ослаблению организации военной и пограничной безопасности российских территорий в Арктике.

Исследователи этих проблем И. Ф. Ушаков и П. В. Федоров в своих работах убедительно доказывают, что в последние годы XVIII в. Кольский острог, как форпост обороны Заполярья, постепенно утратил свое былое значение: гарнизон был сокращен до 44 пехотинцев, 23 артиллеристов и 9 человек «конницы» (вместо положенных по штату 10 лошадей содержалось 20 оленей). Из 50 пушек пригодными для стрельбы признавались только 26; к лету 1801 г. вследствие ненадлежащего хранения все орудия вышли из строя. В этом же году военнослужащие гарнизона переводятся в Архангельск, в Коле для поддержания порядка и охраны складов была оставлена инвалидная команда в составе около 30 увечных и больных солдат[2].

Дальнейшие территориальные изменения произошли в результате последней в истории русско-шведских отношений войны 1808–1809 гг., получившей в западной историографии название «Финляндской»[3]. Причиной этой войны была общая политическая ситуация в Европе. В 1807 г. Россия, признав по Тильзитскому миру[4] все завоевания Наполеона в Европе, вступила на стороне Франции и Дании в войну с Англией. Отклонив требования русских властей о содействии и стремясь завладеть Норвегией, находившейся в личной унии с Данией, Швеция заняла сторону Англии, поддержала ее в нападении на Данию, став фактически враждебным России государством.

В этих условиях, стремясь отдалить шведскую границу от Санкт-Петербурга, Александр I, принял решение о начале боевых действий в южной Финляндии. Операции русских войск с успехом проходили в период с 9 февраля 1808 г. по август 1809 г. К марту 1808 г. была занята практически вся территория Финляндии, решение о присоединении которой было объявлено Александром I в Манифесте «О покорении шведской Финляндии и о присоединении оной навсегда к России» от 20 марта 1808 г.: «Войска Наши с мужеством им обычным, борясь с препятствиями и превозмогая все трудности им предстоявшие, пролагая себе путь чрез места, кои по настоящее время считались непроходимыми, повсюду встречая неприятеля и храбро поражая его, овладели и заняли всю почти Шведскую Финляндию. Страну сию оружием Нашим таким образом покоренную, Мы присоединяем отныне навсегда к Российской империи…»[5].

---

[1] Статус Великого княжества Финляндия получила в составе Швеции в 1581 г.

[2] Подробнее см.: Ушаков И. Ф. Кольская земля: очерки истории Мурманской области в дооктябрьский период / под ред. И. П. Шаскольского. Мурманск: Мурманское кн. изд-во, 1972. С. 224 — 225; Федоров П. В. Указ. соч. С. 86—87.

[3] В шведской и финской историографии — Финская (фин. «Suomensota», швед. «Finskakriget») война.

[4] Мирный договор, заключённый в период с 13 (25) июня по 25 июня (7 июля) 1807 в Тильзите между Александром I и Наполеоном после Войны четвёртой коалиции (известна как русско-прусско-французская война между наполеоновской Францией и коалицией России, Пруссии и Великобритании в 1806—1807 гг.).

[5] Цит. по: Полное Собрание Законов Российской Империи: Собрание первое : С 1649 по 12 декабря 1825 г. СПб. : Тип. II Отд-ния собств. Е. И. В. канцелярии, 1830. — 48 т.: указ. Т. 30 : 1808—1809. — 1830. С. 146—147.

Вместе с тем, на наш взгляд, особого внимания заслуживают последствия ослабления обороны Колы в конце XVII — начале XVIII вв., предопределившие крупные людские и экономические потери Кольского уезда в период 1808—1809 гг.

Военной уязвимостью Кольского полуострова воспользовалась союзница Швеции — Англия, без объявления войны в период с 5 мая 1809 г. предпринявшая в отношении России ряд враждебных действий, в том числе, нападения военной эскадры из шести кораблей под командованием Андреу Уэллса на Мурманское и Беломорское побережье.

Проведенные перед войной сокращения Кольского гарнизона предопределили невозможность вооруженной борьбы с англичанами, что усматривается из датированного 7 мая 1809 г. донесения городничего Колы — Ивана Владимирова — в адрес губернатора: «Я же со своей стороны к защищению города не имею никакого орудия, … команда же воинская здесь самая малая, в коей служители все престарелые и увечные, … ружья все ветхие и к употреблению негодные»[1].

В результате экспедиции английского флота подверглись разорению Кильдин, Кола, Териберка, Кемь, Сумский городок, объекты Беломорской промысловой компании. Прямой ущерб только за 1809 г. был оценен в сумму свыше 300 000 руб. (для сравнения: жалование учителя составляло около 50 руб. в месяц, среднего чиновника — от 15 до 30 руб., рабочего — от 7 до 14 руб.).

«Вся рыбная и другая промышленность на море, — доносил правительству архангельский военный губернатор М. П. фон Дезин 5 августа 1810 г., — была в прошедшем году разрушена, и оттого жители понесли чувствительные потери»[2]. Разрушение береговой инфраструктуры и угон англичанами рыболовецких судов и транспортных судов привел к длительному прекращению морских промыслов, возникновению социально-экономического кризиса и переводу внешней торговли в не тронутый англичанами Архангельск. В этой связи, Кольская таможенная застава, имевшая на Мурмане три объездных команды по 18 человек каждая, могла давать в казну только пятую часть от тех средств, которые тратились на ее содержание. Царским указом от 28 августа 1825 г. Кольская таможня была упразднена, а надзор «за неввозом иностранных товаров в Колу» был возложен на местную администрацию. Закрытие Кольской таможни свидетельствует об окончательном упадке Колы как торгового порта[3].

Вместе с тем, полагаем необходимым обратить внимание, что собственно Архангельск от действий английского флота не пострадал. Он, по словам современника, «… был укреплен и усилен двумя полками. … По берегам главного двинского рукава выстроено было несколько батарей. Но английские крейсеры не подходили к Архангельску: они приставали только в морские становища, в деревни, отнимали у поморов хлеб, жгли их лодьи, а хозяев забирали в плен. Одним словом, крейсеры эти не воевали, а разбойничали»[4]. Таким образом, недальновидность чиновников послепетровской эпохи в определении значимости Кольского полуострова для России, недооценка необходимости обеспечения его военной и пограничной безопасности привела к потере экономики этого важного для страны региона на долгие десятилетия.

Военные успехи России на территориях Финляндии и Швеции к августу 1809 г. позволили склонить Шведское королевство к миру. 5 (17) сентября 1809 г. во Фридрихсгаме был заключён мирный договор, согласно которому Великое Княжество Финляндское (включая Аландский архипелаг) вошло в состав России на правах широкой автономии, сохраняя собственные органы государственной власти и внутреннее законодательство.

При заключении мирного договора российская сторона требовала установления новой границы по реке Каликс (Каликс-Эльв, впадает в северо-западную часть Ботнического залива), а шведская — по реке

[1] Цит. по: Ушаков, И. Ф. Кольская земля… С. 226.
[2] Там же. С. 230.
[3] Там же. С. 238.
[4] Там же. С. 227.

Кеми (протекает практически по середине территории современной Республики Карелия). В итоге переговоров сторонами принято компромиссное решение о прохождении границы по реке Торнио (Турнеэльвен) и ее притоку Муонио (Муониоэльвен) восточнее предлагаемого Россией варианта границы примерно на 60 км. Пограничной линии следовало проходить по самому глубокому руслу реки. Севернее Вестерботтена новая граница пролегла через провинцию Лапланд. Финский залив стал внутренним морем России.

Эти положения закреплены в ст. V Фридрихсгамского мирного трактата: «Море Аландское (Alandshaff), залив Ботнический и реки Торнео и Муонио будут впредь служить границей между Империей Российской и Королевством Шведским.

В равном расстоянии от берегов ближайшие острова к твердой земле Аландской и Финляндской будут принадлежать России, а прилежащие к берегам Швеции, будут принадлежать ей.

В устье р. Торнео, острова Бьоркио, порт Риодгам и полуостров, на котором лежит гор. Торнео, будут самыми дальними пунктами Российских владений, и граница простираться будет вдоль р. Торнео, до соединения обоих рукавов сей реки близ чугунного завода Кенгис, откуда граница пойдет по течению р. Муонио, мимо Муониониски, Муониоефреби, Палоиоиса, Кютане, Енонтекиса, Келоттиерва, Петтико, Нюймакки, Раунулы и Кильписьярви, даже до Норвегии.

По вышеписанному течению реки Торнео и Муонио острова, лежащие с восточной стороны их фарватера, будут принадлежать России, а лежащие с западной, — Швеции»[1].

Таким образом, правовая уникальность Фридрихсгамского договора заключается в том, что впервые в практике установления водной границы между арктическими соседями были юридически четко сформулированы, закреплены и применены методы разграничения по срединной линии и по фарватеру водоемов. Эти принципы применяются и в современном международном морском праве. Примерами могут служить Соглашение между правительствами СССР и Норвегии от 15 февраля 1957 г. о морской границе между СССР и Норвегией во внутренней части Варангер-Фьорда[2] и Договор между СССР и КНДР о прохождении линии советско-корейской государственной границы[3] по середине главного русла реки Туманная (или Туман; по-корейски — «Туманган»).

В 1811 г. Александр I увеличил территорию Финляндии путем присоединения к ней Выборгской губернии (части Карелии, отошедшей к России по Ништадтскому и Абоскому мирным договорам, с преимущественно финским населением), а также небольшого участка Северной Карелии. В итоге, новая юго-восточная граница Финляндии совпала с русско-шведской границей 1583 г.

Относительно русско-норвежской границы И. Ф. Ушаков пишет: «В XVII — XVIII вв. фактическая граница с Норвегией шла от губы Верес (по-норвежски — Бугфьорд) в Варангерском заливе через так называемый «Сергий камень» на юг, западнее реки Нявдемы, к Тевьейвараке (близ

[1] Трактат между Россией и Швецией, заключенный в Фридрихсгаме 5 (17) сентября 1809 г., и Акт разграничения между Его Величеством Императором Всероссийским и Его Величеством Королем Шведским, заключенный в Торнео 28 ноября 1810 г. // «Собрание трактатов, конвенций и других актов, заключенных Россией с Европейскими и Азиатскими Державами, а также и с Северо-Американскими соединенными Штатами». СПб.: Морская Типография, 1845. С. 271—298.

[2] Соглашение между Правительством Союза Советских Социалистических Республик и Королевским Норвежским Правительством о морской границе между СССР и Норвегией в Варангер-фьорде от 15 февраля 1957 г. // Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации [Электронный ресурс]. URL: http://docs.cntd.ru/document/1900087 (дата обращения: 07.03.2018).

[3] Договор между Союзом Советских Социалистических Республик и Корейской Народно-Демократической Республикой о прохождении линии советско-корейской государственной границы от 17 апреля 1985 г. (ратифицирован Указом Президиума Верховного Совета СССР от 31 мая 1985 г. № 2529-XI) // Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации [Электронный ресурс]. URL: http://docs.cntd.ru/document/1902286 (дата обращения: 01.03.2019).

озера Инари), где находился стык российских, шведских и датских владений. Однако эта граница не была закреплена каким-либо международным соглашением»[1].

По итогам кратковременной шведско-норвежской войны 1814 г., закончившейся передачей Норвегии от Дании в унию со Швецией, возникла необходимость нового разграничения между Объединенным Шведско-Норвежским Королевством и Российской империей. Ситуацию осложняли участившиеся случаи угона скота и грабежа местных жителей, обусловленные отсутствием юридически закрепленного международно-правового статуса и режима этих территорий в российско-шведских отношениях. В ответ на протесты русского правительства шведская сторона предложила устранить проблему путем четкого установления и юридического закрепления точной границы между Россией и Норвегией.

Демаркация была закончена в 1825 г. проведением границы по реке Паз (Патсйоки) и предусматривала передачу Россией участка территории от западного берега реки Паз до южного побережья Варангер-Фьорда, а также части северо-восточного берега устья реки Паз общей площадью около 800 кв. верст (Нявземский и Пазрецкий погосты); участок площадью около 1 кв. км на левом берегу реки Паз с расположенной на нем церковью Бориса и Глеба (окрестности современного поселка Борисоглебский) остался российской территорией. Достигнутые соглашения о новых границах были закреплены Петербургской конвенцией от 2 (14) мая 1826 г. «О разграничении в «Лапландских погостах».

Эта конфигурация сухопутной части границы России и Норвегии сохранилась по настоящее время.[2] Неподалеку от п. Борисоглебского находится международный автомобильный пункт пропуска «Борисоглебский»[3] — единственный пункт пропуска на российско-норвежской границе.

Историография проблем обеспечения пограничной и военной безопасности русской Арктики содержит общее мнение исследователей, которое мы также поддерживаем, о том, что неудачный опыт вооруженной защиты русских интересов ослабленным Кольским гарнизоном царским правительством не был учтен в последующие десятилетия. Вполне вероятно, что причиной подобного отношения был свершившийся факт утраты Колой своего былого торгового могущества (то есть, тратить деньги на оборону территории, не представляющей государственной ценности, чиновники не спешили). К тому же, присоединение Финляндии гарантировало от нападения вероятного противника на Беломорские коммуникации сухопутным путем.

Основные усилия властей были сосредоточены на защите административного, военного и торгового центра губернии — Архангельска. О повышении роли города и порта во внешнеторговых отношениях может свидетельствовать тот факт, что именно в Архангельске согласно Положению об устройстве пограничной таможенной стражи[4] был сформирован один из 13 таможенных округов с Беломорской отдельной ротой пограничной стражи.[5]

Однако, на укрепление обороны города Колы не повлияло и начало Крымской войны. Геополитические цели России были связаны с географически далекими от Мурмана регионами: Балканами, Черноморскими проливами, границами с Османской империей и Персией. Усиление Российской империи вызвало беспокойство в Англии, что привело к формированию курса на отделе-

[1] Ушаков И. Ф. Кольская земля… С. 235.

[2] В октябре 1905 г. Правительство царской России признало независимое Норвежское государство, разорвавшее унию со Швецией, «во всей его территориальной целостности», т.е. официально подтвердило правомочность российско-норвежской границы, установленной в 1826 г.

[3] Учрежден как пункт перехода на основании Постановления Совета Министров СССР от 23 февраля 1984 г. № 193; статус международного пункта пропуска «Борисоглебск — Стурскуг» получил по соглашению между Правительством Российской Федерации и Правительством Королевства Норвегия в 2011 г.

[4] Утверждено 5 августа 1827 г. Императором Николаем I.

[5] См.: Белов В. Д. Указ. соч. С. 39, 42, 46.

ние от России всей западной части в пользу соседних государств.

Так, британский министр иностранных дел лорд Г. Пальмерстон в одной из бесед с английским послом в Вашингтоне лордом Д. Расселом завил: «Для меня идеальная цель войны заключается в следующем: Аландские острова и Финляндию возвратить Швеции; ядро польского королевства восстановить как барьер между Германией и Россией; Валахию и Молдавию отдать Австрии; Крым, Черкесия и Грузия отрываются от России; Крым и Грузию передать Турции. Черкесия становится независимой, либо подчиняется суверенитету султана»[1]. Однако, вследствие относительно миролюбивой политики Николая I по отношению к Англии, а также отсутствия активной поддержки британских планов со стороны основного союзника — Франции — царскими властями возникшая угроза военной и пограничной безопасности заполярных территорий всерьез воспринята не была, что не позволило предпринять своевременные и адекватные оборонительные меры.

Свидетельством служит доклад кольского городничего Шишелова архангельскому губернатору: «По настоящим военным обстоятельствам, если неприятель вознамерится направить часть своего флота к северным берегам России, … то город Кола может также не ускользнуть из его внимания легкостью взятия и к распространению в Европе эха победы. Для достижения этой цели неприятелю … не предстоит никакой трудности, ибо к сопротивлению нет ни оружия, ни войска, кроме малой инвалидной команды, у коей ружей, годных к стрельбе, только 40, при самом незначительном количестве боевых патронов; пушек же вовсе не имеется»[2].

В связи с угрозой англо-французского нападения царское правительство 2 марта 1854 г. ввело в Архангельской губернии военное положение, но на просьбу властей Колы об усилении гарнизона артиллерией начальник обороны Поморья военный губернатор Р. П. Боиль[3] ограничился присылкой 100 кремниевых ружей[4], 2 пудов пороха, 6 пудов свинца и около 500 листов бумаги. Как писал в письме Боиль: «Кольские жители — народ отважный и смышленый, … в случае недоставки … орудий в город Колу они не допустят в свой город неприятеля, которого с крутых берегов ми из-за кустов легко могут уничтожить меткими выстрелами из ружей»[5].

В результате боевых действий англо-французского флота с начала июня 1854 г. по сентябрь 1855 г. было разграблено большинство крупных поселений Мурманского, Терского и Беломорского берега Кольского полуострова, захвачена и уничтожена большая часть промысловых и транспортных судов, разорена береговая инфраструктура. Это привело к длительной парализации промыслов и торговли; около 90 % жителей Колы лишились жилья.

Вместе с тем, Архангельск, защищенный укреплениями со 104 орудиями, флотилией вооруженных судов и 2,5 тыс. чел. гарнизона нападениям не подвергался[6], что подтверждает серьезность упущений центральных и региональных властей в организации обороны Колы, а также эффективность действий иностранной агентуры влияния в органах власти и военного управления.

Постепенное осознание царскими властями стратегической значимости Кольского побережья наступает лишь во второй половине XIX в. Одновременно с этим начинает формироваться точка зрения, согласно которой Мурманский берег представляет собой идеальное место для возможного базирования военных судов. Одним из первых — это предложение высказал генерал-адъютант Н. К. Посьет, в 1870 г. сопровож-

[1] Цит. по: Николай Первый и его время : Документы, письма, дневники, мемуары, свидетельства современников и труды историков / [Сост., вступ. ст. и коммент. Б. Н. Тарасова]. М.: Олма–Пресс, 2000. С. 203.

[2] Цит. по: Ушаков, И. Ф. Кольская земля… С. 246.

[3] Англичанин по происхождению; позднее был разоблачен как британский шпион. См.: Там же. С. 247.

[4] При осмотре имеющихся и присланных ружей годными к стрельбе были признаны только 76; эффективный огонь из них можно было вести на дальность до 400 шагов. См.: Там же. С. 247 – 248.

[5] Цит. по: Ушаков, И. Ф. Кольская земля… С. 247.

[6] Там же.

давший великого князя Алексея Александровича в поездке по Мурманскому побережью. Архангельский губернатор Н. Н. Качалов также доложил представителю императорской фамилии о необходимости принятия на государственном уровне мер по охране территориальных вод, так как кольская администрация ни возможностями, ни средствами для этого не располагает.

С 1881 г. введена практика сезонного военно-морского патрулирования прибрежных вод вдоль Мурманского побережья «с целью ограждения наших промышленников от насильственных действий иностранцев, водворения законности, порядка и вообще для защиты русских интересов на этой отдаленной окраине Архангельской губернии»[1]. Кроме выполнения задач военного присутствия, обеспечения безопасности границы и морских коммуникаций, патрульные суда осуществляли охрану биологических ресурсов региона от браконьерского промысла. Считается, что поводом для этого послужила возросшая промысловая активность норвежцев, в частности — незаконный китобойный промысел, по мнению русских промышленников, негативно отражающийся на прибрежном лове рыбы.

В 1881 г. впервые к берегам Мурмана вышла архангельская морская шхуна «Полярная звезда», на следующий год — шхуна «Бакан».

Обращает на себя внимание развитие военно-правовых основ организации патрульных мероприятий на море, обеспечения военной и пограничной безопасности, охраны биологических ресурсов, а также взаимодействия уполномоченных правоохранительных органов. Так, Г. П. Попов и Р. А. Давыдов сообщают об отсутствии изначально каких-либо нормативных правовых и распорядительных актов, регламентировавших действия командиров патрульных крейсеров: «… доподлинно известно, что у архангельского губернатора, а также у командира Архангельского порта в начале 1881 г. они отсутствовали»[2].

Однако в сезон патрулирования 1881 г. «Полярная Звезда» была снабжена инструкцией командира Архангельского порта, затрагивающей самые общие аспекты патрульной службы:

«1) шхуна назначается для крейсерства у Мурманского берега на случай ограждения русских промышленников от насильственных действий иностранцев;

2) предписывается крейсировать шхуне, по возможности, вблизи тех мест, где русские промышленники производят морские рыбные промыслы;

3) при разбирательстве каких-либо недоразумений между русскими и иностранными промышленниками предоставляется действовать в этом деле по предварительному соглашению с кольским исправником и дозволяю принять на шхуну исправника или командированного им чиновника полиции и оказывать им содействие к установлению порядка и законности на Мурманском берегу, если таковые случаи будут;

4) все замеченные при крейсерстве обстоятельства по сему делу, а равно жалобы и заявления промышленников на Мурманском берегу и другие случайности записывать в особую книгу и при первой же возможности через Мурманское срочное пароходство или из портов представлять мне подробные о том донесения с приложением выписки из означенной книги»[3].

По данным П. В. Федорова, уже 12 июня 1881 г. имперское МВД предложило архангельскому губернатору разработать новую инструкцию для командира патрульного судна, взяв за основу инструктивные указания правительства для охранного крейсерства на Дальнем Востоке (от 1874 г.)[4]. При составлении новой инструкции бы-

[1] По сведениям Г. П. Попова и Р. А. Давыдова, именно эта формулировка неоднократно встречается в документах. См.: Попов, Г. П., Давыдов, Р. А. Морское судоходство на Русском Севере в XIX — начале XX вв.: [В 2 кн.]. Екатеринбург—Архангельск: ИЭПС УрО РАН, 2002. Кн. 1, 2002; Попов Г. П., Давыдов Р. А. Морское судоходство на Русском Севере в XIX — начале XX вв.: [В 2 кн.]. Екатеринбург—Архангельск: ИЭПС УрО РАН, 2002. Кн. 1, 2002. С. 199.

[2] Попов Г. П., Давыдов Р. А. Указ. соч. С. 200.

[3] Там же.

[4] Федоров П. В. Указ. соч. С. 102.

ли учтены особенности обстановки в Арктике, требовавшие принятия более решительных мер.

Так, если на Дальнем Востоке российский крейсер обязан был «обходиться с иностранцами ласково», не задерживая нарушителей, предлагать им удалиться из российских территориальных вод, то на Севере инструкция разрешала подвергать судно браконьеров задержанию «в наших водах» и передаче в распоряжение береговых судебных или полицейских властей для привлечения их к ответственности[1].

При этом действующее имперское законодательство того времени четкого определения границ территориальных вод не содержало, ссылаясь только лишь на общепринятые принципы территориального разграничения, предусмотренные международным морским правом.

В этой связи Г. П. Попов и Р. А. Давыдов высказывают точку зрения о том, что «… плавания «Полярной Звезды» и «Бакана» явились лишь сомнительной демонстрацией русской военной мощи и показали полную несостоятельность Морского министерства защитить территориальные воды от иностранных «хищников». … Присутствие охранных крейсеров на Европейском Севере России представляло собой юридический нонсенс, не замеченный ни в России, ни за ее пределами. Крейсера охраняли границы, которых не было»[2]. Д. П. Беляев также указывает на недостаточную организованность охраны промыслов, которая «дала некоторый положительный эффект»[3].

Есть все основания согласиться с позицией относительно низкой эффективности использования слабо оснащенных шхун, не предназначенных для выполнения военных, пограничных и полицейских функций. Однако полагаем справедливым мнение П. В. Федорова относительно того, что «охранное крейсерство на Севере, став средством демонстрации силы военно-морского флага России, было призвано актуализировать линию морской государственной границы и тем самым обеспечить защиту российских интересов в этих удаленных от центра районах»[4].

Начиная с 1893 г., от практики базирования устаревших военных кораблей в Белом море власти отказались в пользу ежегодного направления для патрулирования одного крейсера из состава Балтийского флота. В период с 1898 г. по 1914 г. для проведения крейсерских операций на Север с Балтики ежегодно направлялся специально построенный для этих целей военный транспорт «Бакан». Кроме того, в 1912 г. в качестве альтернативного варианта архангельский губернатор рассматривал возможность привлечения к охранной службе в северных водах одного из крейсеров Отдельного корпуса пограничной стражи — «Беркута» или «Кондора», совершавших плавания в Балтийском море.[5]

Таким образом, использование «Полярной Звезды» и «Бакана» представляет собой первый пример практики постоянного базирования на Севере кораблей, предназначенных для охраны полярных территориальных вод; походы балтийских крейсеров явились новым опытом целенаправленного поддержания военно-морского присутствия у побережья Мурмана для обеспечения военных, пограничных и экономических интересов России в Арктике.

Во второй половине XIX в. был предпринят ряд мер по совершенствованию навигационного обеспечения и безопасности прибрежного судоходства в Арктическом бассейне: в 1860-х гг. заработал маяк под крестом Вознесенской церкви на Секирной горе Соловецкого архипелага; в 1870-х гг. в северной части острова Анзер открылась спасательная станция; в 1896—1899 гг. на Мурманском побережье открыты семь государственных маяков, ряд спасательных станций, а также возведены избы-приюты для потерпевших крушение моряков.

---

[1] Там же.

[2] Там же. С. 204, 211.

[3] См.: Беляев Д. П. Государственная политика России в области изучения и освоения архипелагов акватории Баренцева моря во второй половине XIX — первой трети XX веков: дис. … канд. истор. наук. Мурманск, 2005. С. 60.

[4] Федоров П. В. Указ. соч. С. 102.

[5] Попов Г. П., Давыдов, Р. А. Указ. соч. С. 219.

Одновременно с этим происходило постепенное переосмысление традиционных представлений о приоритетности балтийского и черноморского направлений в военно-морской деятельности.

В 1881 г. были намечены перспективы модернизации и перевооружения флота с целью его подготовки к действиям в океане. Как свидетельствует В. Н. Семенкович, в 1883 г. управляющему Морским Министерством И. А. Шестакову была представлена программа развития флота. Основу документа составлял стратегический прогноз о военном противоборстве с Англией и необходимости наличия флота в незамерзающих гаванях, имеющих прямой выход в океан. Программа предусматривала: «… чтобы противник нас опасался, а союзники наши смотрели на нас, как на серьезную силу, необходимо, кроме флотов, запертых на Балтике и в Черном море, иметь суда в открытых морях. … Нам надо избегать устройства морской твердыни в Либаве. … Такими первыми и проч. должны быть Владивосток и порт на Мурмани. … Необходимо, конечно, чтобы … будущий Александровск были соединены непрерывными рельсовыми путями с центром Империи»[1].

8 февраля 1883 г. император Александр III утвердил новую структуру таможенных округов. Беломорский отдел был подчинен управляющему архангельской таможни.

На основании Указа Правительствующему Сенату о создании Отдельного корпуса пограничной стражи от 15 октября 1893 г. и в соответствии с утвержденным императором докладом министра финансов от 7 мая 1899 г. было принято решение о создании в составе 1-го округа (со штабом в Санкт-Петербурге) Беломорского отдела со штабом в Архангельске. По состоянию на начало 1901 г. в Беломорском отделе насчитывалось 10 отрядов, выделявших 30 постов, из которых 10-в летний период. С 1905 г. отдел стал именоваться Особым беломорским отделом Отдельного корпуса пограничной стражи.

В 1887 г. мысль о военно-морском значении побережья Баренцева моря повторил морской офицер А.Е. Конкевич, привлеченный к изыскательским работам на Севере олонецким губернатором Г. Г. Григорьевым. Получив от Конкевича сведения, 27 февраля 1888 г. Григорьев подал в морское министерство записку, в которой «устройство военного порта, или на первое время укрепленной угольной станции для наших крейсеров», на Мурмане (точнее, в Мотовском заливе) назвал «одною из величайших государственных надобностей»[2].

В 1894 г. Архангельскую губернию с целью «найти там такого рода незамерзающую гавань, которая послужила бы нам главною морскою базою» посетил с визитом министр финансов С. Ю. Витте. По результатам поездки было принято решение о строительстве базы флота в Екатерининской гавани, которая «никогда не замерзает, весьма обширна, легко может быть защищаема … оттуда наш флот будет иметь прямой доступ в океан»[3]. 24 июня 1899 г. новому городу и военно-морской базе было присвоено название «Александровск», Кольский уезд переименован в Александровский.

В начале XX в. порты Мурманского и Беломорского побережья использовались военно-морским флотом как база для изучения Северного Ледовитого океана, позволившая снарядить и отправить экспедиции под командованием А. И. Вилькицкого (1898—1904 гг.), Н. М. Книповича (1899—1906 гг.), Э. В. Толля (1900—1902 гг.), А. В. Колчака (1903 г.), И. С. Сергеева (1910—1915 гг.), И. Л. Брусилова (1912—1914 гг.), В. А. Русанова (1910—1913 гг.), Г. Я. Седова (1912—1914 гг.), И. И. Ислямова (1914—1915 гг.).

В условиях начавшейся Первой мировой войны возникла необходимость защиты полярных коммуникаций, побережья Северного Ледовитого океана и Белого моря от действий германского флота. Помощь со

[1] Семенкович В. Н. Север России в военно-морском и коммерческом отношениях / Воен. Акад. Ген. Штаба Вооружен. Сил Рос. Федерации, НИИ (воен. Истории), Н.-и. отд. (воен. истории Сев.-зап. региона РФ). СПб: Издательство «Аврора», 2016. С. 50—51.

[2] Цит. по: Федоров П. В. Указ. соч. С. 138.

[3] Цит. по: Широкорад А. Б. Битва за русскую Арктику. М.: Вече, 2015. С. 103.

стороны Англии была эпизодической и крайне слабой. Из собственных военных судов (не считая гидрографических) на Северном морском театре Россия располагала только охранным транспортом «Бакан». Возможности пополнения арктической флотской группировки за счет изолированных Балтийского и Черноморского флота, а также базировавшейся во Владивостоке относительно немногочисленной Сибирской флотилии отсутствовали.

В этих условиях наращивание военно-морского присутствия на Севере было осуществлено за счет покупки у Японии трех бывших русских кораблей: броненосцев «Полтава» и «Пересвет» и крейсера «Варяг», затопленных в 1904 г., а затем поднятых и восстановленных японцами. Приобретение этих кораблей, перевод некоторых военных судов из Сибирской флотилии, а также заказ на постройку в Англии и Италии 12 тральщиков и 1 подводной лодки позволили Морскому министерству в феврале 1916 г. принять решение об организации Флотилии Северного Ледовитого океана.

Состав Флотилии был усилен за счет закупленных за границей рыболовных, китобойных и транспортных судов, переоборудованных для военных целей. В итоге, по состоянию на 7 октября 1917 г. во Флотилии СЛО числилось 89 боевых и вспомогательных судов (за исключением вспомогательных судов, приписанных к военным портам Северного Ледовитого океана и Белого моря, а также сторожевых катеров).

Из переведенного с Тихого океана минного заградителя «Уссури» и ряда других кораблей был сформирован Особый отряд судов обороны Кольского залива. У входа в залив на его берегах, а также островах и мысах установили артиллерийские батареи, на мысах Цып-Наволок и Сеть-Наволок, а также на острове Кильдин — наблюдательные посты.

Береговые батареи и гарнизон из 150 человек разместили также в районе Кислой губы для охраны телеграфной станции I разряда, предназначенной для осуществления оперативной связи между союзным и русским флотами (подводный телефонный кабель с северо-востока Шотландии до Александровска проложили в 1915 г.). 8 апреля 1916 г. правительство перевело Александровский уезд на военное положение.

В ходе войны Флотилия обеспечила эффективную противолодочную оборону и охрану морских перевозок (например, в 1916 г. германским подлодкам удалось потопить лишь 31 судно из 1582, прошедших по русским полярным коммуникациям). Кроме того, в ходе войны впервые оценена значимость Шпицбергена для нужд военно-морского флота. Так, в материалах Особого совещания по топливу в 1916 г. отмечалась государственная важность добычи угля на архипелаге: «Автономный угольный район для флота в глубоком тылу, независимый от состояния внутреннего рынка и провозимоспособности железных дорог, с незамерзающим портом на Мурмане. Разгрузка во время войны железных дорог от необходимости доставки угля с Юга. Начало освобождения во время войны флота и северных портов от иностранного угля, а после войны — вытеснение заграничного угля также из портов Балтийского моря»[1].

Таким образом, в рассматриваемый период времени отмечаются следующие тенденции в эволюции международно-правового режима Арктики и принимаемых Российским государством мерах по обеспечению безопасности в арктическом пограничном пространстве:

— вновь обостряются межгосударственные противоречия по поводу суверенных прав на территории Норвегии, Кольского полуострова и Северной Карелии;

— территории русского Заполярья в период войн и приграничных вооруженных конфликтов начала XVIII в. — начала XX вв. сыграли важную стратегическую роль в качестве важнейшего центра кораблестроения, действующего тыла и плацдарма для ведения боевых операций на северо-западном направлении, мощной ресурсной

[1] См.: Порцель А. К. Первые российские геологоразведочные экспедиции на Шпицберген // Вестник Северного (Арктического) федерального университета. Серия: Гуманитарные и социальные науки. 2010. № 5. С. 32—38.

базы и крупнейшего внешнеторгового транспортного узла;

— принимаемые правительством меры по совершенствованию обороны арктического побережья и защите заполярных границ вследствие недостатка средств, и сложности снабжения до конца XIX в. обусловливались исключительно обострением остроты военно-политической обстановки на границе и носили эпизодический характер;

— в результате успешного вооруженного противодействия захватническим планам Швеции и ее союзников Россия расширила свои пределы за счет присоединения территории Финляндии;

— новые сухопутные российско-шведские границы получили свое международно-правовое оформление в рамках Ништадского, Абоского, Верельского, Фридрихсгамского мирных договоров, граница с независимой Норвегией — в рамках соглашения «О разграничении в «Лапландских погостах»»;

— впервые в практике установления заполярных границ были юридически четко сформулированы, закреплены и применены методы разграничения пространств по срединной линии и по фарватеру реки (Фридрихсгамский мирный договор);

— российскими военными властями приобретен первый опыт фортификации и инженерно-технического обеспечения арктических пограничных рубежей на наиболее вероятных направлениях прогнозируемой агрессии;

— осуществлены демаркация русско-шведской границы с ее подробным топографическим описанием (1721 г.) и картографирование наиболее значимых в военном отношении районов заполярного приграничья (1784 г.);

— применена практика сезонного патрулирования (крейсерства) для демонстрации военно-морского присутствия в целях охраны экономически важных районов и морских биоресурсов, приобретен первый опыт длительного базирования в Арктике военно-морского флота, заложивший основу создания береговой инфраструктура базирования;

— во второй половине XIX в. предприняты первоначальные меры по обеспечению безопасности прибрежного арктического мореплавания: формируется береговая навигационная и спасательная инфраструктура;

— впервые оценено ресурсообеспечивающее значение Шпицбергена и незамерзаемость Екатерининской гавани для поддержания боевой готовности и боеспособности действующих в Арктике сил военно-морского флота;

— к началу XX в. решение вопросов обеспечения военной и пограничной безопасности в Заполярье постепенно переходят от региональных властей на государственный уровень: формируется вектор вывода ВМФ на океанский операционный простор, в составе 1-го округа Отдельного корпуса пограничной стражи (1893 г.) создается Беломорский отдел, образована Флотилия Северного Ледовитого океана (1916 г.);

— заложены правовые основы организации патрульных мероприятий на море, охраны биологических ресурсов, а также взаимодействия имперских силовых структур в обеспечении военной и пограничной безопасности в Арктике;

— вопрос разграничения арктических морских пространств (территориальных вод) на законодательном уровне остается неурегулированным, применяются общепринятые принципы международного морского права.

Библиография

1. Белов, В. Д. От застав «богатырских» до войск пограничных / В. Д. Белов // На страже Северо-Западных рубежей Отечества. Очерки по истории Краснознаменного Северо-Западного пограничного округа. — СПб: ГПП «Печатный Двор», 1998. — 304 с.

2. Беляев, Д. П. Государственная политика России в области изучения и освоения архипелагов акватории Баренцева моря во второй половине XIX — первой трети XX веков: дис… канд. истор. наук / Д. П. Беляев. — Мурманск, 2005. — 210 с.

3. Боярский, В. И. На стороже Руси стояти. Страницы истории пограничной стражи Российского государства. — М.: Издательство «Граница», 1992. — 67 с.

4. Кизеветтер, А. А. Русский север. Роль Северного края Европейской России в истории Русского государства : исторический очерк /

А. А. Кизеветтер. — Вологда : Вологодск. центр. о-во сельск. хоз., 1919.

5. Косточкин, В. В. Деревянный «город» Колы (Из истории русского оборонного зодчества конца XVI – начала XVIII в.) // Материалы и исследования по археологии СССР: Сб. статей. — М., 1958. — № 77. — С. 201—236.

6. Кротов, П. А. Осударева дорога 1702 г.: некоторые итоги изучения и спорные вопросы / П. А. Кротов // «Моя специальность — Древняя Русь»: сборник к 100-летию со дня рождения И. П. Шаскольского / [сост.: Г. М. Коваленко и др.] — СПб.: «Издательский центр «ОСТРОВ», 2018. — С. 69—88.

7. Николай Первый и его время : Документы, письма, дневники, мемуары, свидетельства современников и труды историков / [Сост., вступ. ст. и коммент. Б. Н. Тарасова]. — М.: Олма–Пресс, 2000. — 512 с.

8. Попов, Г. П., Давыдов, Р. А. Морское судоходство на Русском Севере в XIX — начале XX вв.: [В 2 кн.]. Екатеринбург—Архангельск: ИЭПС УрО РАН, 2002. Кн. 1, 2002. — 241 с.

9. Порцель, А. К. Первые российские геологоразведочные экспедиции на Шпицберген // Вестник Северного (Арктического) федерального университета. Серия: Гуманитарные и социальные науки, 2010. — № 5. — С. 32—38.

10. Семенкович, В. Н. Север России в военно-морском и коммерческом отношениях / [Семенкович В. Н.]; Воен. Акад. Ген. Штаба Вооружен. Сил Рос. Федерации, НИИ (воен. Истории), Н.-и. отд. (воен. истории Сев.-зап. региона РФ) — СПб: Издательство «Аврора», 2016. — 200 с.

11. Соловьев, С. М. Чтения и рассказы по истории России. / Сост. и вступ. ст. С. С. Дмитриева; комм. С. С. Дмитриева и Л. П. Дойниковой; ил. В. В. Лукашова. — М.: Правда, 1989. — 768 с.

12. Ушаков, И. Ф. Кольская земля: очерки истории Мурманской области в дооктябрьский период / И. Ф. Ушаков; под ред. И. П. Шаскольского. — Мурманск: Мурманское кн. изд-во, 1972. — 671 с.

13. Ушаков, И. Ф. Кольский острог (1583 — 1854) : Воен.-ист. очерк / И. Ф. Ушаков, канд. ист. наук; под ред. доц. А. М. Шнитмана ; М-во просвещения РСФСР. Мурман. гос. пед. ин-т. — Мурманск, 1960. — 48 с.

14. Фадеев, Н. В. Военно-правовые аспекты разграничения Арктики как основы обеспечения военной и пограничной безопасности Русского государства в регионе (вторая половина XIV — середина XVII вв.) / Н. В. Фадеев, Р. М. Скулаков // Военное право. — 2018. — № 3 (49). — С. 48—57.

15. Фадеев, Н. В. Историко-правовые аспекты разграничения Арктики как основы обеспечения безопасности Древнерусского государства в регионе (X — первая половина XIV вв.) / Н. В. Фадеев // Военное право. — 2017. — № 1. — С. 81—90.

16. Федоров, П. В. Центр и северная окраина Российского государства в XVI — XX вв.: динамика стратегических связей : на материалах Кольского Заполярья: дис … д-ра истор. наук / П. В. Федоров. — Архангельск, 2009. — 489 с.

17. Широкорад, А. Б. Битва за русскую Арктику / А. Б. Широкорад. — М.: Вече, 2015. — 384 с.

The delimitation of the Arctic in the context of ensuring border and military security of Russia: international legal and military historical aspects

© **Musin F. S.,**
Grand PhD in Historical Sciences, Associate Professor
© **Fadeev N. V.,**
senior researcher, Non-departmental Research Institute for Security and Investigation Studies

Abstract: The article focuses on exploration of the dynamics of the international legal registration of the polar borders of Russia in the second half of the XVII – early XX centuries (the pre-Soviet period). This paper continues the series of articles dedicated to the analysis of international legal and military historical aspects of the delimitation and using the Arctic territories, and ensuring border and military security in the region.

Keywords: Arctic, territorial delimitation, international legal regime, Russia, Sweden, Norway, Denmark, Finland, The Treaty of Nystad, The Treaty of Åbo, The Treaty of Fredrikshamn, military security, border security.

Обеспечение экономической безопасности и административное регулирование экономики: проблемы соотношения и перспективы развития

© **Сморчкова Л. Н.**,
доктор юридических наук, доцент, ведущий научный сотрудник сектора административного права и административного процесса Института государства и права Российской академии наук

Аннотация. Статья посвящена проблемам реализации мер по обеспечению экономической безопасности как приоритетного вида национальной безопасности Российской Федерации. В ней анализируются основные положения Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года, сопоставляются цели, задачи и этапы ее реализации. Автор приходит к выводу, что существует крен в сторону нейтрализации вызовов и угроз, как внешних, так и внутренних, в то время как основной акцент должен быть сделан на совершенствовании государственного управления в сфере экономики и развитии административно-правового регулирования экономических отношений.

Ключевые слова: национальная безопасность, экономическая безопасность, обеспечение безопасности, вызовы и угрозы, экономическое развитие, административно-правовое регулирование.

В современном мире при существующем уровне развития оружия массового поражения обеспечение суверенитета и национальной безопасности государства осуществляется преимущественно невоенными силами и средствами. Межгосударственные противостояния выявляются и поддерживаются не только в политической сфере, но, прежде всего, в сфере экономики. В этой связи экономическая безопасность страны приобретает категорически важное значение.

В утвержденной Указом Президента Российской Федерации 13 мая 2017 г. № 208 Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года (далее — Стратегия) собственно под экономической безопасностью понимается состояние защищенности национальной экономики от внешних и внутренних угроз, при котором обеспечиваются экономический суверенитет страны, единство ее экономического пространства, условия для реализации стратегических национальных приоритетов Российской Федерации.

Наличие легального понятия экономической безопасности, безусловно, важно для формирования принципов и построения всей системы мер реализации государственной политики по ее обеспечению на всех уровнях. При этом в правовой науке отмечается, что система понятий в сфере обеспечения стратегических национальных приоритетов Российской Федерации не вполне сформирована. Так, до утверждения действующей Стратегии разными исследователями было предложено свыше пятнадцати вариантов определяемых слов, через которые они предлагали сформулировать сущность экономической безопасности[1].

Данному определению соответствует и направленность действующей Стратегии на обеспечение противодействия вызовам и угрозам экономической безопасности, предотвращение кризисных явлений в ресурсно-сырьевой, производственной, научно-технологической и финансовой сферах, а также на недопущение снижения качества жизни населения.

Для сравнения: целью Государственной стратегии экономической безопасности Российской Федерации 1996 г. было провозглашено обеспечение такого уровня экономики, при котором создались бы приемлемые условия для жизни и развития личности, социально-экономической и военно-политической стабильности общества и со-

[1] Цыганов С. И. Понятие «экономическая безопасность» // Бизнес, менеджмент и право. 2008. № 1. С. 107.

хранения целостности государства, успешного противостояния влиянию внутренних и внешних угроз[1].

Очевидно, что за два десятилетия приоритеты несколько изменились. Доминирующим направлением обеспечения экономической безопасности является выполнение мер по нейтрализации вызовов и угроз экономической безопасности, что является вторым и, по сути, основным этапом реализация закрепленных в Стратегии идей и положений, осуществление которого намечено с 2019 до 2030 года.

Этот тезис подтверждается и определением, что понимать под обеспечением экономической безопасности, которое также дано в Стратегии. Обеспечение экономической безопасности — это реализация органами государственной власти, органами местного самоуправления и Центрального банка Российской Федерации во взаимодействии с институтами гражданского общества комплекса политических, организационных, социально-экономических, информационных, правовых и иных мер, направленных на противодействие вызовам и угрозам экономической безопасности и защиту национальных интересов Российской Федерации в экономической сфере (подп. 7 п. 7 Стратегии). И ключевые слова здесь — «вызовы», «угрозы», «защита».

Экономическая безопасность, с одной стороны, это один из видов безопасности, которые предусмотрены Конституцией и законодательством Российской Федерации, наряду с государственной, общественной, информационной, экологической, экономической, транспортной, энергетической безопасностью и безопасностью личности. С другой стороны, Стратегия экономической безопасности, будучи документом стратегического планирования, разработана в целях реализации перспективных национальных приоритетов Российской Федерации, определенных в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации[2], которая, как в ней говорится, основана на неразрывной взаимосвязи и взаимозависимости национальной безопасности Российской Федерации и социально-экономического развития страны (п. 5).

Это дает основания полагать, что экономическая безопасность в определенной степени опосредует все иные виды безопасности, поскольку они не могут быть обеспечены в достаточной мере без достижения экономической безопасности. Такое мнение поддерживается и в науке. Так, А. А. Мага вполне справедливо считает, что экономическая безопасность выходит на первый план в системе элементов национальной безопасности и является определяющим видом для принятия тех или иных управленческих решений как на микро, мезо-, так и на макроуровне[3].

В то же время ни один из видов национальной безопасности не может быть обеспечен в полной мере в отрыве от других. Только системное воздействие на совокупность всех факторов, влияющих на состояние защищенности личности, общества и государства, может быть залогом достижения стратегической цели — развитие национальной экономики, улучшение качества жизни граждан, укрепление политической стабильности в обществе, повышение конкурентоспособности и международного престижа Российской Федерации.

В свою очередь, обеспечение экономической безопасности как система мер, направленных на противодействие вызовам и угрозам и защиту национальных интересов Российской Федерации, осуществляется в различных сферах общественных отношений. С точки зрения того, в каких областях регулируемых общественных отношений возникают наиболее очевидные угрозы экономике России, требующие адекватной реакции и нейтрализации, можно выделить

[1] Государственная стратегия экономической безопасности Российской Федерации (Основные положения) : одобрена Указом Президента Российской Федерации от 29 апреля 1996 г. № 608.

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

[3] Мага А. А. Понятийно-категориальный аппарат экономической безопасности в современной науке // Вестник-экономист ЗабГУ (электронный научный журнал). 2014. № 8.

следующие сферы обеспечения экономической безопасности, соответствующие наиболее уязвимым сферам экономической деятельности: финансовую, промышленную, минерально-сырьевую, продовольственную, энергетическую, экологическую, информационную, инновационную, внешнеэкономическую.

Таким образом, степень обеспечения экономической безопасности в целом можно рассматривать через безопасность социально-экономических подсистем. И наоборот — безопасность в указанных выше сферах обеспечивает общую экономическую безопасность. Об уровне экономической безопасности в каждой из них можно судить по объективно установленной системе критериев — параметров и индикаторов функционирования. А также по отсутствию вызовов и угроз в этих сферах в результате реализации мер по их нейтрализации.

Однако есть вполне обоснованное мнение эксперта, что вызовы и угрозы экономической безопасности, обозначенные в Стратегии, обладают слишком абстрактно-глобальным характером. Согласно Стратегии, основные угрозы лежат в области глобального изменения климата, мировой политики, глобальной конкуренции, глобальных финансов, усиления колебаний конъюнктуры мировых товарных и финансовых рынков, информационной безопасности и т.п. То есть Стратегия больше направлена «во вне», а не на внутреннее развитие страны[1].

С одной стороны, это оправдано, поскольку процессы глобализации в современных условиях представляют собой доминирующее экономическое влияние ряда крупнейших мировых держав не только на экономику, но и на иные аспекты социокультурного развития других стран, низводящее народы до состояния функционального элемента в системе производства и потребления и, тем самым, ведущее к углублению социального конфликта и дисбаланса в мировом сообществе.

С другой стороны, нацеленность государственной деятельности по обеспечению экономической безопасности на создание единства экономического пространства России, укрепление экономического суверенитета Российской Федерации, обеспечение экономического роста, поддержание научно-технического потенциала, поддержание потенциала отечественного ОПК, необходимом для решения задач военно-экономического обеспечения обороны страны, повышение уровня и улучшение качества жизни населения, провозглашенные в Стратегии, предполагает решение внутренних проблем развития экономики.

В соответствии с п. 15 Стратегии среди основных направлений государственной политики в сфере обеспечения экономической безопасности указаны названы: развитие системы государственного управления, прогнозирования и стратегического планирования в сфере экономики; обеспечение устойчивого роста реального сектора экономики; создание экономических условий для разработки и внедрения современных технологий, стимулирования инновационного развития, а также совершенствование нормативно-правовой базы в этой сфере.

В этой связи возникают вопросы по поводу определения этапов реализации Стратегии. На первом этапе, который должен был быть завершен до 2019 г., предполагалось разработать и реализовать меры организационного, нормативно-правового и методического характера в целях обеспечения экономической безопасности, совершенствовать механизмы мониторинга и оценки ее состояния. О периоде и содержании второго этапа было подробно написано выше.

Не вполне ясно, каким образом и в каком объеме были реализованы меры нормативно-правового и организационного характера по обеспечению экономической безопасности. Обычно реализация таких мер с формальной стороны воплощается в принятие пакета социально-значимых и достаточно резонансных нормативных правовых актов и иных официальных документов, реорганизацию государственных управленче-

[1] Моргунов Е. В. О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года // Институт социально-экономических проблем народонаселения РАН. Глас эксперта – Vox peritus. URL: http://www.isesp-ras.ru/vox-peritus/2030 (дата обращения: 20.02.2018).

ских структур и т.п. Содержательно же необходимо ожидать хотя бы частичного наступления желаемых последствий – экономического роста, улучшения качества жизни населения и т.д.

Другой вопрос связан с жесткой периодизацией первого и второго этапов. Разве же в период до 2019 г. не нужно было принимать меры по нейтрализации вызовов и угроз экономической безопасности? А разве в период после 2019 г. не надо продолжать работу по организационному, нормативно-правовому и методическому сопровождению реформирования экономики в условиях постоянно меняющихся внутренних и внешних вызовов и угроз?

Крен в сторону последнего, возможно, связан с пониманием любой безопасности, в том числе экономической, как состояния защищенности. При философском осмыслении категории «безопасность» онтологический анализ показывает ее внутренне противоречивое единство с категорией «опасность». Безопасность реализуется как опосредованная отсутствием опасности определенность существования объекта[1]. Опасное состояние можно перевести в разряд безопасных путем принятия определенных для данного состояния мер и тем самым обеспечить безопасность.

П. Г. Белов, признавая онтологическое понимание безопасности через «защищенность интересов» неконструктивной, предлагает использовать аксиологический (ценностный) подход, в соответствии с которым безопасность в объективном смысле определяется отсутствием угроз имеющимся ценностям, а в субъективном смысле, с позиции личности, отсутствием боязни, что эти ценности могут подвергнуться нападению[2]. Такой подход к пониманию содержания категории экономической безопасности позволит создать принципиально иную методологию ее обеспечения.

Интересно, что в Программе ООН по человеческому развитию (отчет 1994 г.)[3] экономическая безопасность понимается в качестве вида человеческой безопасности и подразумевает обеспеченность каждого человека такими доходами, которые необходимы для удовлетворения его насущных потребностей. То есть, по сути, воплощен именно ценностный подход.

Представляется, что при обеспечении экономической безопасности России, безусловно, важно нейтрализовать внешние и внутренние вызовы и угрозы, но все-таки приоритетным должно быть собственно экономическое развитие. Сильная экономика страны априори в гораздо меньшей степени подвержена различного рода негативным воздействиям, а многие факторы, выступающие реальными угрозами в условиях слабой экономики, в хорошо экономически развитом государстве угрозами не являются.

Следовательно, в определении и стратегических целей, и тактических задач по обеспечению экономической безопасности приоритетным направлением должно стать именно развитие системы государственного управления в сфере экономики. Иного способа поддерживать и стимулировать деятельность участников экономических отношений, кроме как средствами государственного воздействия, в современных реалиях, достаточно далеких от «свободного рынка», видимо не существует.

В новейшей российской истории неоднократно оценивалась роль государства в воздействии на экономические отношения — может ли оно в условиях рынка в какой-либо степени оказывать целевое влияние на участников имущественного оборота или даже вмешиваться в конкретные отношения, если этого не требует защита их интересов, интересов государства и общества в целом[4].

---

[1] Гаранина О. Д., Усик И. В. Онтологические смыслы категории «безопасность» в философской ретроспективе // Научный вестник МГТУ ГА. Серия История, философия, социология. 2008. № 129. С. 39—40.

[2] Белов П. Г. Методологические основы безопасности России. Ч. 1 : Базовые категории, методы исследования и обеспечения. СПб., 2004. С. 67—68.

[3] Отчет по человеческому развитию 1994 : Организации Объединенных Наций. Программа Развития // Нью-Йорк Оксфорд : Оксфорд юниверсити пресс, 1994.

[4] Харитонов С. С. О некоторых теоретико-правовых аспектах договорной работы с участием воинских частей // Военное право. 2018. № 1 (47). С. 109—112.

Или государство призвано, прежде всего, определять «правила игры», объективно абстрагируясь от собственных экономических интересов?

И сейчас в правовой науке нет единого мнения по обсуждаемому вопросу. С одной стороны, не подвергается сомнению, что стратегические задачи государства, включающие обеспечение его безопасности и обороноспособности, невозможно решить без опоры на отрасли народного хозяйства, выпускающие продукцию высокотехнологичного производства, устойчивого развития промышленного сектора и реальных отраслей экономики[1], что в сложившихся условиях российской экономики практически недостижимо без деятельного участия государства, стимулирующего различными правовыми средствами отдельные категории участников экономических отношений, например, организации ОПК[2].

С другой стороны, признается верным поддержать курс российского Правительства на выход государства из непрофильных активов и сокращение государственного присутствия в экономике, что позволит привлечь в бюджет дополнительные средства. Однако при этом подчеркивается, что приватизация высоколиквидных активов государства должна иметь социальную направленность[3].

В сфере управления экономическим развитием государства определяющее значение имеют вопросы правового регулирования, целью которого является формирование действенной правовой базы, обеспечивающей не только устойчивость, но и развитие экономической деятельности. Предметом именно административно-правового регулирования являются многообразные общественные отношения, возникающие в процессе осуществления экономической деятельности, в том числе отношения, связанные с управлением государственной собственностью и иным публичным имуществом, участвующим в общественном производстве.

При этом выработка стратегии управленческой политики, определение пределов воздействия на общественные отношения административно-правовыми средствами, правовая реновация концептуальных основ управления в отдельных отраслях и сферах экономики являются важнейшими задачами науки административного права на современном этапе в отношении административно-правового регулирования экономических отношений.

На концептуальном уровне основное внимание необходимо уделить институциональным предпосылкам устойчивого экономического развития России в сложившихся внешних и внутренних экономических условиях, обосновать рациональные подходы к реформированию отношений собственности и определению места государственной собственности в общественном производстве, возможным направлениям реструктуризации промышленности, в том числе в сфере ОПК, укреплению кредитно-денежной системы.

Одно из условий обеспечения эффективности государственного управления в сфере управления экономическими отношениями — оптимизация государственных функций и поддержание баланса компетенций органов, учреждений и организаций. В имеющихся реалиях все большего ускорения всех социальных процессов, отставание компетенций практически неизбежно. Но в результате нарушается принцип системности, регулирование разных компетенций в сфере управления экономикой происходит вне связи с другими. А как совершенно справедливо подчеркивает профессор Ю. А. Тихомиров, именно системные связи компетенций субъектов права позволяют обоснованно и своевременно решить задачи планирования, инноваций, собственности, ди-

[1] Закон. Обеспечение безопасности и реальной экономики / под ред. Т. Я. Хабриевой. М., 2015. С. 4.

[2] См., например: Сморчкова Л. Н. Диверсификация оборонно-промышленного комплекса в развитии экономики России: вопросы правового регулирования // Военное право. 2018. № 6. С. 145—151.

[3] Формы и методы государственного управления в современных условиях развития / под общ. ред. С. В. Запольского. М., 2017. С. 73.

намики экономического роста в сфере экономики[1].

Таким образом, от понимания содержания экономической безопасности зависит не только методологические аспекты формирования ее обеспечения, но и главное — результат. При этом в данном случае результат двоякий. Это и сильная независимая экономика страны, высокое благосостояние народа. Это и залог обеспечения в достаточной степени всех иных видов национальной безопасности.

Состояние национальной безопасности напрямую зависит от степени реализации стратегических национальных приоритетов и эффективности функционирования всей системы ее обеспечения. Исходя из этого, чтобы достичь качественно иного уровня в обеспечении национальной безопасности Российской Федерации, необходимо сущностно изменить экономические отношения. В этом случае последствия и для состояния экономической безопасности будут гораздо более значимыми, чем «простая» нейтрализация вызовов и угроз.

Совершенствование государственного управления в экономической сфере и административно-правового регулирования экономических отношений — тот путь, в результате прохождения которого экономика страны может стать действительно защищенной. Однако при современном уровне развития общественных отношений, преимущественно имеющих сквозной, межотраслевой характер, ни одна отрасль права не в состоянии в полной мере предложить правовое регулирование исключительно в рамках своего предмета. Тем более, когда речь идет об экономических отношениях в масштабе Российской Федерации. Только системный, комплексный подход поможет решить глобальные задачи, которые стоят перед нашим государством, в сфере экономики, политики и обеспечения его безопасности.

[1] Правовое администрирование в экономике. Актуальные проблемы / под ред. Ю. А. Тихомирова. М., 2018. С. 25.

Библиография

1. Белов, П. Г. Методологические основы безопасности России: в 2 ч. Ч. 1 : Базовые категории, методы исследования и обеспечения / П. Г. Белов. — СПб.: СПбГТУ, 2004. — 270 с.
2. Гаранина, О. Д. Онтологические смыслы категории «безопасность» в философской ретроспективе / О. Д. Гаранина, И. В. Усик // Научный вестник МГТУ ГА. Серия История, философия, социология. — 2008. — № 129. — С. 37—42.
3. Закон. Обеспечение безопасности и реальной экономики : монография / Т. Я. Хабриева, Ю. А. Тихомиров, О. В. Гутников и др.; под ред. Т. Я. Хабриевой. — М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации : ИНФРА-М, 2015. — 48 с.
4. Мага, А. А. Понятийно-категориальный аппарат экономической безопасности в современной науке / А. А. Мага // Вестник-экономист ЗабГУ (электронный научный журнал). — 2014. — № 8. — URL: http://vseup.ru/static/articles/Maga_4.pdf (дата обращения: 20.02.2018).
5. Правовое администрирование в экономике. Актуальные проблемы : монография / коллектив авторов ; под ред. Ю. А. Тихомирова. — М.: ЮСТИЦИЯ, 2018. — 306 с.
6. Сморчкова, Л. Н. Диверсификация оборонно-промышленного комплекса в развитии экономики России: вопросы правового регулирования / Л. Н. Сморчкова // Военное право. — 2018. — № 6. — С. 145—151.
7. Формы и методы государственного управления в современных условиях развития : монография / под общ. ред. С. В. Запольского. — М.: Прометей, 2017. — 394 с.
8. Харитонов, С. С. О некоторых теоретико-правовых аспектах договорной работы с участием воинских частей / С. С. Харитонов // Военное право. — 2018. — № 1 (47). — С. 109—112.
9. Цыганов, С. И. Понятие «экономическая безопасность» / С. И. Цыганов // Бизнес, менеджмент и право. — 2008. — № 1. — С. 106—110.

Ensuring economic security and administrative regulation of the economy: problems of correlation and development prospects

© **Smorchkova L. N.**,
Doctor of Juridical Science, Associate Professor, Lead Researcher of the Sector of Administrative Law and Process of the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences

Abstract. The article is devoted to the problems of implementing measures to ensure economic security as a priority type of national security of the Russian Federation. It analyzes the main provisions of the Economic Security Strategy of the Russian Federation for the period up to 2030, compares goals, objectives and stages of its implementation. The author concludes that there is a lurch towards neutralizing the challenges and threats, both external and internal, at the same time as the focus should be placed on improving public administration in the economy and the development of administrative and legal regulation of economic relations.

Key words: national security, economic security, security, challenges and threats, economic development, administrative and legal regulation.

Теория права

Документы целеполагания в правовой системе Российской Федерации

© **Пономарев А. И.**,
кандидат юридических наук, научный сотрудник Центра исследования права «Эквитас»,

Аннотация. Настоящая статья посвящена описанию предпосылок и процесса изменения традиционного значения доктринальных источников права в правовой системе Российской Федерации. Автор исходит из того, что одной из форм выражения доктринальности в отечественной правовой системе являются документы стратегического планирования, разрабатываемые в рамках целеполагания. Для обоснования гипотезы, положенной в основу настоящей статьи, автор исследует историческое развитие доктринальных источников права, а также проводит компаративистский анализ способов формирования понятийного аппарата в уголовном законодательстве и законодательстве в сфере национальной безопасности. Применение данных научных методов дают автору основания утверждать, что складывающая практика правового регулирования противоречит подходам, используемым в классической теории права и может быть свидетельством кризиса последней. Также автором приводятся аргументы, обуславливающие прогрессивность складывающейся практики, а также необходимость ее теоретического описания в рамках комплексной теории правового обеспечения государственного управления.

В заключении автором отмечается, что одним из способов выражения тенденции изменения роли документов целеполагания в государственном управлении является проникновение доктринальности в сферу политических и административных процедур. Эти изменения тесно связаны с функционирование системы стратегического планирования, интенсивно развивающейся с 2014 г. Представляется, что дальнейшее развитие данной тенденции способствует формированию модели целеполагания в государственном управлении, не имеющей аналогов в зарубежных странах.

Ключевые слова: документы целеполагания; правовая система, доктрина, национальная безопасность, понятийный аппарат, правовое обеспечение государственного управления.

Тенденцией современной правовой действительности является усложнение инструментария государственного управления. Она проявляется, среди прочего, в изменении традиционного значения доктринальных источников права в правовой системе Российской Федерации. В. В. Путин, говоря об эффективности критериев национальных проектов, 20 декабря 2018 г. отметил: «Нам нужен прорыв. Нужно прыгнуть в новый технологический уклад. Без этого у страны нет будущего. Для этого нужно концентрировать усилия на важнейших направлениях. Их нужно сконцентрировать в каких-то прорывных документах. Без постановки цели, в какие бы их ни упаковать конверты, этих целей не добьешься». В этих словах вместе с потребностью в качественной формализации целей развития, также видится неопределенность того, как это сделать в условиях современной правовой действительности[1]. Поэтому представляется, что определение значения документов целеполагания с точки зрения перспективных задач государственного управления является актуальной задачей отечественной правовой науки.

Прежде чем перейти к существу проблем, образующих содержание настоящей работы, следует пояснить, что в основе настоящего исследования использовалась гипотеза о том, что документы стратегического планирования, разрабатываемые в рамках целеполагания (далее — документы целеполагания) относятся к доктринальным источникам права. Формулирование данной гипотезы обуславливается следующими по-

[1] О критериях эффективности нацпроектов [электронный ресурс] URL: https://www.rbc.ru/politics/20/12/2018/5c1b63b29a7947ebd6e757d7 (дата обращения 15.01.2018).

сылками. Автором в процессе семантического анализа понятия «доктрина» выявлено, что такие характеристики, как формальная определённость и нормативность, являются существенными признаками, отличающими его от понятий «стратегия» и «концепция»[1]. В силу того, что в документах целеполагания содержатся нормативные предписания для субъектов государственного управления, обоснованно рассматривать их в качестве источника права. Вместе с тем, исходя из содержания документов целеполагания, которое образует формально-определённая позиция государства относительно ключевых понятий, целей, ценностей, угрозах и показателях деятельности субъектов государственного управления правомерно говорить о доктринальном характере документов целеполагания[2]. Указанные обстоятельства, а также терминология, используемая в федеральном законе от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (далее — Закон о стратегическом планировании) позволяет отнести к доктринальным источникам права широкий круг документов целеполагания: стратегий, доктрин, концепций, основ и др. О правовых основаниях отождествления документов целеполагания с доктринальными источниками права свидетельствуют положения исторического развития представлений о доктрине.

Исследователями[3] феномена правовой доктрины отмечается, что сложившееся в теории права представление о доктрине тесно связано с толкованием права. Так, доктрина в качестве источника права в виде высказываний видных юристов возникла в Римской империи. Первоначально при разрешении споров судом учитывались взгляды всех профессиональных юристов, что постоянно приводило к противоречиям. Однако после принятия закона «О цитировании» доктриной признавались изречения только пяти юристов: Папиниана, Гая, Ульпиана, Модестина и Павла[4].

После распада Римской империи в раннефеодальных государствах средневековой Европы доктрина уступила место обычаю, со временем получившему оформление в виде хартий и жалованных грамот[5]. Интерес к правовому наследию Римской империи в XI в. возник после обнаружения Дигест Юстиниана, представляющих собой систематизированных сборник трудов видных римских юристов.

В правовых системах романо-германской правовой семьи доктрина в виде работ глоссаторов длительное время продолжала оставаться разрозненными взглядами выдающихся ученых, противоречия между которыми с течением времени все больше увеличивались. В силу этого обстоятельства, доктринальные источники в правовых системах континентального права постепенно были вытеснены позитивным правом и религиозными нормам (каноническим правом).

Новый этап в развитии доктринальных источников права связывается с созданием универсальных идеологий и использованием их в политической борьбе[6]. Впоследствии К. Маркс объяснял изменившееся значение доктрины тем, что «философы лишь различным образом объясняли мир, но дело заключается в том, что изменять его»[7]. Это обстоятельство определило формирование нового направления развития доктрины как программного средства воздействия на общественные отношения. В основе док-

[1] Пономарев А. И. Соотношение понятий «стратегия», «доктрина», «концепция» в контексте теории обеспечении национальной безопасности // Военное право. 2017. № 6. С. 13—20.

[2] О цели дисциплинарной ответственности судей и документах, определяющих цель, см.: Аулов В. К., Туганов Ю. Н. Ответственность судьи: дисциплинарная или конституционная // Администратор суда. 2011. № 1. С. 29—34.

[3] См. напр.: Зозуля А. А. Доктрина в современном праве : дис. … канд. юрид. наук. СПб., 2006.

[4] Васильев А. А. Правовая доктрина как источник права: вопросы теории и истории : монография. Барнаул, 2008. С. 19.

[5] Зозуля А. А. Указ. соч.

[6] К такому роду доктрин-идеологий следует отнести Декларацию прав человека и гражданина 1789 г., которая олицетворяет собой победу либеральной теории естественного права, ставшей идеологической основой Великой французской революции.

[7] Маркс К., Энгельс Ф. Немецкая идеология. М., 1956.

трины-идеологии лежали достижения социо-гуманитарных наук, представленные в виде универсальной системно-организованной теории.

Очевидно, что такой программный документ как «Манифест коммунистической партии», от того, что он консолидировал коммунистов и пролетариат, а также содержал цели их политической борьбы, не приобретал силу источника права. Однако при условии победы в этой борьбе политическая программа становилась своего рода доктриной, которой руководствовались победившие социальные силы. Поэтому представляется, что доктрина как совокупность взглядов выдающихся ученых в процессе самоорганизации эволюционирует в политические идеологии, которые в зависимости от успехов в политической борьбе приобретают силу источника права. При этом важно подчеркнуть, что действие идеологии-программы распространяется не на всех субъектов, а только на тех, которые участвуют в государственном управлении. С этим связывается тот факт, что современная доктрина как источник права охватывает не только судебные процедуры, но политические и административные, что является показателем демократизации политического процесса. В конце концов, следование политической программе в условиях демократического избирательного процесса может рассматриваться как ответственность политиков перед теми социальными силами, которые делегировали им властные полномочия.

В подтверждении приведенной точки зрения следует указать, что аналогичные процессы эволюции разрозненных теоретических представлений в организованные парадигмы описаны Т. Куном[1]. Уместность этой аналогии определяется тем, что доктрина в виде высказываний видных ученых-юристов представляет собой набор юридических фактов, описанных с научной точки зрения, преобразуется в политические идеологии подобно тому, как разнообразные объяснения отдельных научных фактов группируются в парадигму, существо которой составляет признание учеными общих основ научной отрасли.

На данное обстоятельство указывал С. Хантингтон. Исследуя существо международной политической борьбы, он отмечал, что «упрощенные парадигмы необходимы для человеческого мышления и деятельности» По мнению С. Хантингтона, мировоззрения и казуальные теории являются ориентирами международной политики[2] (которые по форме являются доктриной-идеологией – *прим. автора*), поскольку позволяют:

— систематизировать и обобщать реальность;

— понимать причинные связи между явлениями;

— предчувствовать и, если повезет, предсказывать будущие события;

— отделять важное от неважного;

— понимать каким путем двигаться, чтобы достичь своих целей[3].

Вышеизложенное позволяет рассматривать доктрину и идеологию как явления равнопорядковые: политические идеологии выступают в качестве ступени эволюции правовой доктрины. Более того, автор исходит из того, что исключение доктрины-идеологии из государственного управления является мерой, увеличивающей сложность управления[4].

Говоря про современное значение доктрины в зарубежных странах, следует сказать, что традиционно доктринальные источники права ассоциируются с англосаксонской и мусульманской правовыми системами[5]. Такая близость в первом случае обусловлена ролью судебного прецедента, который представляет собой суждение суда о спорной ситуации, используемое для разрешения аналогичных судебных дел. Во втором случае доктрина как источник права

[1] Кун. Т. Структура научных революций : монография. М., 1977.

[2] Хантингтон С. Столкновение цивилизаций : монография. М. 2016. С. 27

[3] Там же. С. 28

[4] Пономарев А. И. Идеология в контексте задач оптимизации государственного управления: системно-информационный подход // Право и политика. 2018. № 4. С. 27—39.

[5] Васильев А. А. Указ. соч.

связывается с толкованием мусульманскими правоведами Корана и Сунны, тексты которых оставались неизменными на протяжении многих веков и требовали своей адаптации к изменяющимся условиям[1]. Так А. А. Зозуля отмечает, что доктрина в правовых системах исламских государств играет роль в основном материального источника права, а в случаях пробельности законодательства — и формально-юридического[2].

В отечественной политической практике длительное время доктрина в процессе государственного управления оформлялась в виде решений съездов ВКП(б) и КПСС. Доктринальные положения некоторых правовых институтов оформляются таким способом до настоящего времени. К примеру, дисциплинарная компонента статуса судей Российской Федерации до настоящего времени во многом определяется решениями съезда судей Российской Федерации[3]. Однако данное обстоятельство упускается некоторыми исследователями[4] феномена правовой доктрины, отождествляя его с теорией юридической науки, тем самым продолжая считать доктрину источником права, применяемым в процессе судебного разрешения споров.

В системе современного российского права до недавнего времени его доктринальность находила исключительное отражение в постановлениях Пленума Верховного Суда Российской Федерации, содержащих разъяснение наиболее сложных вопросов правоприменительной практики. В практике судопроизводства это обстоятельство проявляется в том, что ссылка на положения постановлений Пленума Верховного Суда Российской Федерации для суда являлась наиболее убедительным аргументом при обосновании своей позиции на существо спорной ситуации[5]. Исключение доктрины из политической и административной сферы было обусловлено стремлением во чтобы-то ни стало не допустить восстановление советской государственности. Так, печально известный Министр иностранных дел РСФСР Андрей Козырев через месяц после распада СССР выразил точку зрения политической элиты того времени следующим образом: «Отказавшись от мессианства, мы взяли курс на прагматизм, … мы быстро пришли к пониманию, что геополитика … заменяет идеологию»[6].

Однако на современном этапе развития российской государственности наблюдаются серьезные изменения значения доктрины в правовой системе. Они проявляются в особенностях юридической техники, в частности, в способе введения понятий в целях правового регулирования. Поскольку выше было указано, что существо правовой доктрины в процессе ее эволюции определяется ее идеологическим содержанием, то процесс формирования понятийного аппарата можно рассматривать как реализацию положений доктрины в практике государственного управления. Иными словами, посредством организации информационного контекста — определения логических понятийных рамок — осуществляется целеполагание субъектов правоотношений средствами доктрины.

Формулирование последнего тезиса обусловлено особенностями феномена целеполагания как информационно-психологического и социально-правового феномена. Так, при определении значения доктрины в государственном управлении автор исходит из того, что целеполагание выражает способы предстоящей деятельности субъекта в понятийной (идеальной) форме[7] Именно через взаимообусловленность целеполагания с познанием раскрывается значение документов целеполагания в

[1] Сюкияйнен Л.Р. Мусульманское право : вопросы теории и практики. М.: Наука, 1986.

[2] Зозуля А. А. Указ. соч.

[3] Об этом, подробнее: Аулов В. К. Дисциплинарная ответственность судей (генезис, понятие и процедура): дис. … канд. юрид. наук. М., 2012.

[4] См. напр.: Бошно С. В. Доктринальные и другие нетрадиционные источники формы права // Журнал российского права. 2003. № 1; С. 82— 89. Васильев А. А. Указ. соч. С. 47.

[5] Харитонов С.С. Военные суды как фактор поддержания законности правопорядка в войсках // Право в Вооруженных силах. 2018. № 12 (257). С. 23—26.

[6] Рос. газ. 1992. 12 янв.

[7] Гавеля В. Л. Целеполагание в структуре социальной деятельности человека : дис. … д-ра философ. наук. М., 1998. С. 19

государственном управлении. В.Л. Гавеля указывает на то, что познание раскрывает возможность, в свою очередь, возможность опредмечивания, по его мнению, и есть целеполагание[1]. Определяя ключевые для государственного управления понятия в документах целеполагания, закладываются логические рамки органов управления. Так, определяя понятие «национальная безопасность Российской Федерации» формируются очертания модели по ее обеспечению, в которой показатели национальной безопасности[2] тесно связаны с признаками, используемыми при определении рассматриваемого понятия. В этой связи способ формирования понятийного аппарата является одной из характеристик целеполагания в государственном управлении.

Поскольку построение любой теоретической схемы (которой без сомнения является доктрина-идеология) начинается с определения круга понятий, описывающих некоторую часть действительности, то именно с введением понятий связывается упорядочивание эмпирических фактов и, как следствие, формирование системно организованной теории. В этой связи для определения современного значения доктринальных источников в правовой системе Российской Федерации следует рассмотреть юридико-технические подходы к формированию понятийного аппарата, встречающиеся в отечественном законодательстве.

Для достижения указанной цели используется компаративистский подход, методологическую основу которого составляет сравнение способов формирования понятийного аппарата в отдельных сегментах правовой системы Российской Федерации. Сравниваемыми объектами являются два сегмента законодательства, имеющие наибольшее значение с точки зрения обеспечения национальной безопасности, — уголовное законодательство и законодательство, с помощью которого осуществляется выработка государственной политики и нормативно-правовое регулирование в сфере обеспечения национальной безопасности Российской Федерации. Также следует отметить, что несмотря на то, что в теории права материальные и процессуальные отрасли права традиционно рассматриваются самостоятельно, однако в силу их взаимообусловленности, общности понятийного аппарата, а также в целях настоящего исследования объединим их в один сегмент. В этой связи сегмент уголовного законодательства охватывает УК РФ и УПК РФ. Второй сегмент законодательства представлен двумя уровнями правового регулирования — Законом о стратегическом планировании, Федеральным законом от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности» (далее — Закон о безопасности) и Стратегией национальной безопасности Российской Федерации, имеющей подзаконный характер.

В УК РФ определения ключевых понятий распределены по всему тексту нормативного правового акта. В отличие от УК РФ в УПК РФ законодатель ключевые понятия определяет в ст. 5 УПК. Исходя из специфики предмета правового регулирования, оба подхода, используемые при формировании понятийного аппарата, следует признать оптимальными.

Несколько иной подход используется при формировании понятийного аппарата в сегменте законодательства в сфере национальной безопасности. Например, в Законе о стратегическом планировании понятия о процедуре, формах стратегического планирования, а также полномочия субъектов планирования вводятся в ст. 3, что характерно для процессуальных отраслей права. Вместе с тем, в Законе о безопасности указываются полномочия и функции субъектов государственной политики, участвующих в обеспечении безопасности Российской Федерации, а по тексту правового акта вводится только одно понятие — «Совет Безопасности».

[1] Гавеля В.Л. Указ соч. С. 44, 45.

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

Сравнительный анализ способов формирования понятийного аппарата в уголовном законодательстве и законодательстве в сфере национальной безопасности

Правовой акт	Способ формирования понятийного аппарата	Характеристика понятий
Уголовное законодательство		
УК РФ	По тексту правового акта	Материальные понятия
УПК РФ	В ст. 5 УПК РФ	Процессуальные понятия
Законодательство в сфере национальной безопасности		
Закон о стратегическом планировании	В ст. 3 Закона	Процессуальные понятия
Закон о безопасности	По тексту правового акта	Понятие «Совет Безопасности»
Стратегия национальной безопасности	П. 6 Стратегии	Материальные понятия

Однако понятийный аппарат, сформированный в указанных федеральных законах, нельзя назвать достаточным с точки зрения полноты правового регулирования, если не рассматривать положения Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, поскольку в самой Стратегии определяются материальные понятия, являющиеся фундаментальными для теории и практики обеспечения национальной безопасности («национальная безопасность Российской Федерации», «угроза национальной безопасности», «национальный интерес Российской Федерации» и др.). С точки зрения теории права складывается весьма противоречивая ситуация, когда фундаментальные понятия определяются в правовом акте, находящемся в иерархии источников права ниже правовых актов, определяющих процессуальные понятия.

Указанное противоречие может свидетельствовать о кризисе теории права, рассматривающей вопросы конструирования правовых актов с точки зрения юридической техники. Вместе с тем теория и практика юридической техники разрабатывает оптимальные способы конструирования правовых норм и актов, однако распределение между различными уровнями правового регулирования понятий находится за пределами предмета данного раздела теории права.

Данная ситуация может быть обусловлена кризисом юридической науки, отстающей от темпов развития подходов в государственном управлении[1]. Так, Т. Кун указывал на то, что возрастание неопределенности и уменьшение пригодности теории является одними из источников кризиса, предшествующей смене научной парадигмы[2]. Данное обстоятельство может свидетельствовать о необходимости рассмотрения проблем формирования понятийного аппарата в рамках комплексной теории правового обеспечения государственного управления.

Подход, в котором ключевые понятия вводятся в подзаконных актах, с точки зрения теории права может показаться несовершенным. Однако с позиции практики государственного управления он отражает эволюцию правовых средств управления, отражающую тенденцию увеличения значения документов целеполагания как источников права. Прогрессивность данного подхода определяется следующими обстоятельствами.

Во-первых, положения федеральных законов более статичные по своей природе обеспечивают стабильность правового регулирования, фиксируя модель общественных отношений, которая исключает последовательное развитие сложившегося порядка. Поскольку положения документов целеполагания, по сравнению с законами менее

[1] Подробнее о кризисе права и проблематике дисциплинарной ответственности судей: Аулов В. К. Системный кризис права и проблемы правового регулирования дисциплинарной ответственности судей военных судов // Военное право. 2010. № 4. С. 19—29.

[2] Кун Т. Указ. соч. С. 102.

статичны, то в своем содержании они позволяют учесть динамику развития общественных отношений и обеспечить направленность развития. Современное право, являющееся преемницей римского права, не лишено недостатков, характерных для последнего. Как отмечал С. С. Алексеев «римляне создали юридическую статику, … а требованием будущего является юридическая динамика»[1]. Иными словами, использование документов целеполагания в государственном управлении позволяет придать развитию общественно-государственной системы вектор, что недостижимо средствами классической теории права и наглядно иллюстрируется в хаотическом законотворчестве.

Во-вторых, при принятии федерального закона срок его действия определяется теми временными границами, которые отражают критическое значение противоречий между зафиксированной моделью общественных отношений и их динамично-развивающейся практикой. Т.е. по большому счету срок действия отдельных законов может быть не ограничен. В то же время ограниченные сроки действия документов целеполагания (принимаемых каждые 5 лет) определяет для них возможность обеспечения цикличности государственного управления. Это обстоятельство имеет чрезвычайно важное значение для целей развития, поскольку данный процесс возможен только при существовании различных фаз функционирования системы: например, фаза накопления энергии сменяется фазой ее рассеивания и наоборот. При этом переориентировать уже сложившуюся государственную политику в условиях текущей правовой действительности представляется весьма трудоемкой задачей.

В-третьих, имплементация документов целеполагания в государственное управление позволяет на концептуальном уровне преодолевать возможные противоречия между целями социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности, в т.ч. путем ранжирования целей и использования средств их согласования (например, задача Гермейера-Вателя)[2]. Поддержание баланса между социально-экономическим развитием (фактор изменчивости) и обеспечением национальной безопасности (фактор устойчивости) является важнейшим условием существования государства в острой глобальной конкуренции.

В-четвертых, сочетание возможностей оптимизации государственного управления за счет использования идеологии, распространяющейся только на субъекты государственного управления, с поддержанием плюрализма гражданского общества усиливает демократические начала государственной власти, направляет развитие политического процесса в формат конкуренции программ-идеологий. Данные следствия использования документов целеполагания в государственном управлении усиливают прямые и обратные связи между государством и обществом, увеличивая устойчивость общественно-государственной системы[3].

В-пятых, предлагаемый подход к использованию документов целеполагания в государственном управлении способствует снижению неопределённости в процессе принятия решений, поскольку не только упорядочивает понятий аппарат, но и создает возможность внедрения в практику управления последних достижений науки, в т.ч. связанных с уточнением и введением понятий, используемых в государственном управлении без коренной перестройки сложившейся правовой системы.

В-шестых, основой для разработки идеологии, воплощенной в виде документов целеполагания, является Стратегический прогноз Российской Федерации, в котором содержится научно обоснованное представление о рисках социально-экономического развития и угрозах национальной безопас-

[1] Алексеев С. С. Гражданское право в современную эпоху : монография. М., 1999. С. 10

[2] Гермейер Ю. Б, Ватель И. А. Игры с иерархическим вектором интересов // Известия АН СССР. Техническая кибернетика. 1974. № 3. С. 54—69.

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

ности. Взаимоувязывание этапов прогнозирования и целеполагания позволяет избежать догматизации положений идеологии, придает ее содержанию научно обоснованный характер, а также определяет жесткие связи между теорией и практикой государственного управления.

Таким образом, увеличение роли документов целеполагания как доктринальных источников права можно определить в качестве прогрессивной тенденции развития отечественной правовой системы. Одним из способов выражения выявленной тенденции является проникновение доктринальности в сферу политических и административных процедур. Эти изменения тесно связаны с развитием системы стратегического планирования, начавшееся в 2014 г. Представляется, что дальнейшее развитие данной тенденции способствует формированию модели целеполагания в государственном управлении, не имеющей аналогов в зарубежных странах.

Библиография

1. Алексеев, С. С. Гражданское право в современную эпоху: монография / С.С. Алексеев. — М., 1999.
2. Аулов, В. К. Дисциплинарная ответственность судей (генезис, понятие и процедура): дис. … канд. юрид. наук / В.К. Аулов. — М.: РАП, 2012.
3. Аулов, В. К. Системный кризис права и проблемы правового регулирования дисциплинарной ответственности судей военных судов / В. К. Аулов // Военное право. — 2010. — № 4. — С. 19—29.
4. Бошно, С. В. Доктринальные и другие нетрадиционные источники формы права / С. В. Бошно // Журнал российского права. — 2003. — № 1. — С. 82—89.
5. Васильев, А. А. Правовая доктрина как источник права: вопросы теории и истории: монография / А. А. Васильев. — Барнаул, 2008.
6. Гавеля, В. Л. Целеполагание в структуре социальной деятельности человека: дис. … д-ра философ. наук / В. Л. Гавеля. — М., 1998. — 320 с.
7. Гермейер, Ю. Б. Игры с иерархическим вектором интересов / Ю. Б. Гермейер, И. А. Ватель // Известия АН СССР. Техническая кибернетика. — 1974. — № 3. — С. 54—69.
8. Зозуля, А. А. Доктрина в современном праве: дис. … канд. юрид. наук / А. А. Зозуля. — СПб., 2006. — 232 с.
9. Кун Т. Структура научных революций: монография / Т. Кун. — М., 1977. — 300 с.
10. Пономарев, А. И. Идеология в контексте задач оптимизации государственного управления: системно-информационный подход / А. И. Пономарев // Право и политика. — 2018. — № 4. — С. 27—39.
11. Пономарев, А. И. Соотношение понятий «стратегия», «доктрина», «концепция» в контексте теории обеспечении национальной безопасности / А. И. Пономарев // Военное право. — 2017. — № 6. — С. 13—20.
12. Пономарев, А. И. Феномен устойчивости как макроскопический параметр национальной безопасности Российской Федерации / А. И. Пономарев // Национальная безопасность / notabene. — 2018. — № 1. — С. 19 — 32.
13. Сюкияйнен, Л. Р. Мусульманское право : вопросы теории и практики / Л. Р. Сюкияйнен. — М.: Наука, 1986. — 254 с.
14. Туганов Ю. Н. Ответственность судьи: дисциплинарная или конституционная / Ю. Н. Туганов, В. К. Аулов // Администратор суда. — 2011. — № 1. — С. 29—34.
15. Хантингтон С. Столкновение цивилизаций : монография / С. Хантингтон. — М. 2016. — 640 с.
16. Харитонов, С. С. Военные суды как фактор поддержания законности правопорядка в войсках / С. С. Харитонов // Право в Вооруженных силах — военно-правовое обозрение. 2018. — № 12 (257). — С. 23—26.

Goal-setting documents in the legal system Russian Federation

© **Ponomarev A. I.,**
candidate of law, research fellow, center for law research "Equitas»,

Abstract. This article describes the prerequisites and the process of changing the traditional meaning of doctrinal sources of law in the legal system of the Russian Federation. The author proceeds from the fact that one of the forms of doctrinal in the domestic legal system are the strategic planning documents within the framework of goal-setting. The author researches the historical development of doctrinal sources of law, also comparative analysis of ways of forming the conceptual apparatus in criminal law and legislation in the field of

national security. The application of these scientific methods give the author grounds to assert that the actually practice of legal regulation contradicts the approaches used in the classical theory of law and can be evidence of its crisis. The author also presents the arguments that determine the progressiveness of the emerging practice, and the need for its theoretical description in the framework of the complex theory of legal support of public administration.

In conclusion, the author stated that one of the trends in the changing role of goal-setting documents in the public administration is the infiltration of doctrinally into the political and administrative procedures. These changes are related to the functioning of the strategic planning system, which has been intensively developing since 2014. It seems that the further development of this trend contributes to the formation of a model of goal-setting in public administration, which has no analogues in foreign countries.

Key words: documents of goal-setting; legal system, doctrine, national security, conceptual apparatus, legal support of public administration

Виды публичных правовых отношений

© **Шамаров В. М.**,
доктор юридических наук, профессор, профессор АНО ВО «Национальный Институт имени Екатерины Великой»

Аннотация. В статье на основе изучения многочисленных источников предпринята попытка классифицировать по различным основаниям публичные правовые отношения на виды. В зависимости от сущностного содержания того или иного вида правоотношений они объединены в две группы — основные и дополнительные виды. Раскрыт ряд видов, которые нами обозначены как авторские, и которые не получили в правоведении широко научного признания.

Ключевые слова: публичные отношения, правовые отношения, виды правовых отношений, характерные особенности видов правоотношений.

В юридической науке проблема содержания категории «правовые отношения» — предмет исследования многих ученых[1]. Как правило, ее содержание изучается с использованием одного из методов правоведения — классификации явлений, что позволяет их многообразие группировать на отдельные виды, в том числе в отраслях публичного права.

Полагаем, что под видами правовых отношений необходимо понимать результаты классификации правоотношений по различным основаниям. Ю. Н. Туганов и В. К. Аулов осуществляют классификацию по единственному критерию. Выделяя в качестве самостоятельных публичные правовые отношения, регулирующие порядок исключения индивидуальных носителей судебной власти из судейского сообщества по дискредитирующим основаниям, эти авторы, фактически, кладут в основу классификации источник нормативной базы, которая в многом формируется самой судейской корпорацией[2]. Необходимо констатировать, что одни ученые (И. А. Иванников, М. Н. Марченко, А. В. Мелехин) классификацию проводят по двум-трем основаниям, в то время как другие (Н. М. Чистяков, Л. П. Рассказов, А. Ю. Ларин, В. И. Червонюк, М. Б. Смоленский) расширяют их до восьми — девяти.

Вместе с тем, основная же масса теоретиков права классифицирует публичные правовые отношения по пяти — семи основаниям, которые условно обозначим как основные виды правоотношений.

Те публичные правовые отношения, которые не вошли в основную группу и характеризуют вспомогательные их свойства, назовем дополнительными видами.

Весьма примечательно, что всеми учеными-юристами априори признается дифференциация правоотношений по отраслевому признаку и функциональному предназначению, которые нами отнесены в группу основных видов правоотношений.

Так, в юридической науке получило признание классификация публичных правоотношений на конституционные, административные, уголовные, уголовно-процессуальные и прочие, которые большинством авторов осуществляются по такому основанию, как отраслевое деление правоотношений.

---

[1] Галаган И. А., Василенко А. В. К проблеме теории правоприменительных правоотношений // Государство и право. 1998. № 3; Гревцов Ю. И. Проблемы теории правового отношения. Л., 1981: Козлов Ю. М. Административные правоотношения. М., 1976; Лучин В. О. Конституционные нормы и правоотношения. М., 1997; Протасов В. Н. Правоотношения как система. М., 1991; Ткаченко Ю. Г. Методологические вопросы теории правоотношений. М., 1980; Бабушкина С. В. К вопросу о понятии и признаках юридических отношений // Современное право 2008. № 10; Федосенко В. А. Субъективные публичные права: генезис и сущность // Право и образование. 2007. № 4; Федосенко В. А. Субъективные публичные права и юридические обязанности в составе правоотношения: сущность и взаимодействие // Право и образование. 2008. № 11.

[2] Аулов В. К. Туганов Ю. Н. Дисциплинарная ответственность судей: процессуальные вопросы // Современное право. 2012. № 2. С. 86—90.

Одновременно наличествует точка зрения, что отраслевое деление правоотношений — это выделение среди них групп материальных и процессуальных; частных и публичных[1], что, по нашему мнению, спорно, так как выделение этих групп правоотношений проводятся по другим основаниям, о чем будет изложено ниже.

Необходимо иметь в виду, что отдельные ученые (Н. М. Чистяков, В. И. Червонюк, А. В. Малько и А. Ю. Соломатин) названое выше основание классификации именуют предметом правового регулирования, А. С. Пиголкин — системой права[2].

Представляется, что наименование последнего основания классификации сомнительно, так как система права — широкое понятие. В нее наряду с отраслями права входят и нормы права, правовые институты, подотрасли права.

Со своей стороны, полагаем, что наиболее соответствующее наименование основания классификации предложено А. Ю. Лариным — по предмету правового регулирования (отраслевому признаку)[3].

Общепризнанная практика — выделение в системе публичных правоотношений регулятивных и охранительных, которые представляют определенный их вид.

При этом В. Н. Протасов детализирует регулятивные правоотношения, выделяя в их составе правоотношения активного и пассивного типов, как в динамической, так и в статической подфункциях права[4]. Несколько иной подход к дифференциации регулятивных правоотношений предложен Д. А. Липинским.

Автор в этих правоотношениях выделяет: общерегулятивные — конституционные, относительно-определенные (одна сторона определена конкретно, другая – неопределенный круг лиц — административные отношения), конкретные (четко определены субъекты, их права и обязанности - уголовно-процессуальные) правоотношения.

Ученый детализирует и охранительные правоотношения. В них он выделяет:

— правоотношения ответственности (т.е. государственное принуждение действует непосредственно, а не в виде психологической угрозы ее наступления);

— восстановительные правоотношения;

— специально предупредительные (надзор за лицами, условно-досрочно освободившимися из мест лишения свободы)[5].

Полагаем, что отмеченные выше научные взгляды ученых можно оценить позитивно, так как они позволяют более предметно исследовать систему классификации публичных правовых отношений, раскрывать общие и характерные аспекты того или иного понятия, правовой категории этих отраслей права.

Исключением из общего подхода к классификации по этому основанию является научная позиция ряда ученых, которые к регулятивной и охранительной функциям правоотношений добавляют общерегулятивную функцию без научного объяснения объективности ее включения в этот вид, что, по нашему мнению, противоречит содержанию общепризнанной методологии функций права[6].

В юридической науке наличествуют и другие наименования оснований классификации этой группы правоотношений: по функциям права (В. К. Бабаев, М. Н. Марченко, А. Г. Братко, И. А. Иванников); по направленности регулирования отношений (А. М. Лушников); по направленности воздействия права на общественные отношения (К. Р. Мурсалимов и А. Г. Хабибулин), по правовому назначению (Т. Н. Радько).

Полагаем, что классификация по функциональному предназначению (роли) права, предложенная Н. М. Чистяковым, А. В. Малько, А. Ю. Лариным, — более со-

[1] Власов В. И., Власова Г. Б. Теория государства и права : учебное пособие. Изд. 2-е. Ростов на Дону: Феникс, 2012. С. 229—230.

[2] Пиголкин А. С. Правовые отношения // Теория государства и права : учебник (под ред. А. С. Пиголкина, Ю. А. Дмитриева). М.: Юрайт. 2011. С. 620.

[3] Ларин А. Ю. Теория государства и права : учебник. 2-е изд. М.: Книжный мир, 2011. С. 179—180.

[4] Протасов В. Н. Теория государства и права : учебник для бакалавров. М.: Юрайт. 2014. С. 290—293.

[5] Липинский Д. А. Правоотношения // Теория государства и права : учебник (отв. ред. А.В. Малько). М.: Кнорус, 2012. С. 235—237.

[6] Радько Т. Н. Методология функций права. М., 2014.

держательное наименование данного основания классификации.

Другие основные виды публичных правоотношений классифицируются по следующим основаниям.

Не вызывает сомнения деление правоотношений на материальные и процессуальные, так как они характеризуют характер правоотношений, в которых материальное право — содержание данного отношения, а процессуальное — правовые механизмы реализации норм материального права.

При этом заметим, что наименования оснований классификации различаются. Так, А. В. Малько, В. Л. Кулапов, А. С. Пиголкин, А. Ю. Соломатин основанием классификации считают характер правоотношений, К. Р. Мурсалимов и А. Г. Хабибулин — в зависимости от деления права, Т. Н. Радько — по особенностям их регулирования, И. А. Иванников, Н. М. Чистяков, Д. Л. Липинский — по отраслевому признаку.

Последнее основание классификации вызывает сомнение, так как отрасль права — это «качественно специфический вид общественных отношений». При этом каждая отрасль права имеет самостоятельные предмет и метод правового регулирования[1].

Именно поэтому полагаем, что основанием деления норм позитивного права на материальные и процессуальные необходимо признать характер этих правоотношений.

Количество участвующих субъектов в правоотношении также является одним из оснований классификации. В большинстве случаев выделяют двусторонние и многосторонние правоотношения.

Между тем, необходимо согласиться с теми авторами, которые добавляют к двусторонним и многосторонним правовым отношениям и односторонние (В. И. Власов и Г. Б. Власова, М. Н. Марченко, Л. П. Рассказов, М. Б. Смоленский), т.е. такие правоотношения, в которых выражается воля одной стороны.

Для данного случая, по нашему мнению, наиболее научно состоятельное основание классификации предложено М. Н. Марченко — от количества участвующих в ней сторон и от характера распределения между ними прав и обязанностей[2].

Многие теоретики права выделяют абсолютные и относительные публичные правоотношения, классифицируя их по такому основанию как степень определенности (конкретизации) сторон[3].

Отметим, что ряд ученых в эту группу добавляют общерегулятивные правоотношения[4], в которых субъекты наделены типовыми признаками (например, гражданство).

При этом под абсолютными понимаются такие отношения, в которых четко определен управомочивающий субъект и ему корреспондируются неопределенное число субъектов (инспектор ГИБДД), а относительные — в них поименно определены все участники правоотношений (судебное заседание).

В литературе наличествуют и другие наименования оснований классификации этого вида правоотношений, в частности, по степени индивидуальности субъектов[5], по степени конкретизации и субъективному составу[6], по взаимоотношению субъектов[7],

[1] Большой юридический словарь. М.: Инфра-М, 2000. С. 408.

[2] Марченко М. Н. Теория государства и права : учебник. М.: МГУ, 2007. С. 590—591.

[3] Лушников А. М. Теория государства и права: элементарный курс. М.: Эксмо. 2010. С. 180—182; Перевалов В. Д. Указ. соч. С.182; Иванников И. А. Теория государства и права : учебник. М.: РИОР Инфра-М. 2011. С. 229—230; Ларин А. Ю. Указ. соч. С. 179—180; Малько А. В., Саломатин А. Ю. Теория государства и права: учебное пособие. М.: РИОР ИНФРА-М. 2015. С.146—147; Власов В. И., Власова Г. Б. Указ. соч. С. 229—230; Чистяков Н. М. Теория государства и права: учебное пособие. М.: Финансовая академия при Правительстве РФ, 2010. С. 160—161.

[4] Протасов В. Н. Указ. соч. С. 290—293; Леушин В. И. Указ. соч. С. 234—235; Карташов В. Н. Правовые отношения // Теория государства и права: Курс лекций (под. ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько). М.: Юристъ, 2001.С. 513—514; Малько А. В., Саломатин А. Ю. Указ. соч. С.146—147.

[5] Мурсалимов К. Р., Хабибулин А. Г. Теория государства и права : учебное пособие, 4-е изд., перераб. и доп. М.: ИД «ФОРУМ»-ИНФРА-М, 2015. С. 357—358; Кулапов В.Л. Теория государства и права : учебник. М.: Кнорус, 2014. С. 281—282.

[6] Карташов В.Н. Указ. соч. С. 513—514.

[7] Пиголкин А. С. Указ. соч. С. 620.

по способу индивидуализации субъектов в конкретном правоотношении[1], по способу конкретизации обязанных лиц[2], по степени определенности[3].

Представляется, что такая широкая палитра наименований оснований классификации проистекает из того обстоятельства, что большинство оснований сформулированы исходя из общетеоретического подхода к предмету, а любое правоотношение — это конкретное, индивидуальное отношение между четко определенным кругом субъектов (участников).

Отметим, что предложенное А. Ф. Черданцевым основание классификации «по способу классификации обязанных лиц», спорно, так как в правоотношении конкретизируются не только правовое положение обязанных лиц, но одновременно определяются юридические механизмы деятельности управомочивающих лиц, пределы их правового воздействия в отношении обязанных субъектов.

Полагаем, что основанием классификации этого вида правоотношений необходимо признать зависимость характера взаимосвязи между управомоченной и обязанной сторонами[4], которая в полном объеме раскрывает поведение сторон в правовых отношениях.

По характеру выполнения юридических обязанностей и полномочий ученые подразделяют правоотношения на активные и пассивные. При этом под активными правоотношениями понимают совершение самостоятельных, определенных, позитивных действий, либо воздержание от обязывающих действий (от правонарушений), а под пассивными — поведение по реализации управомочивающих и запрещающих норм права.

Предложенное В. Н. Протасовым основание классификации — способ индивидуализации субъективного состава — в свое содержание включает несколько групп правовых отношений: абсолютные, относительные, общерегулятивные; материальные и процессуальные; частные и публичные[5].

По нашему мнению, автор предпринял попытку одним основанием интегрировать несколько оснований классификации: по степени определенности сторон (абсолютные и относительные), по характеру правоотношений (материальные и процессуальные), в зависимости от интереса субъектов права (частные и публичные), с чем можно согласиться.

В теории права наличествует широкий арсенал дополнительных видов правоотношений. Все они классифицируются по разным основаниям.

А) Деление правовых отношений в зависимости от связей между субъектами (М. М. Рассолов) на общие, т.е. урегулированные исходными (учредительными) нормами права, и конкретные, не вызывает никаких сомнений.

При этом заметим, что, если Т. Н. Радько, В. Л. Кулапов не называют основания их деления, то другие авторы их определяют. Так, для С. В. Бошно, авторского коллектива (В. К. Бабаева, В. М. Баранова, В. Л. Толстика) — по способу индивидуализации субъектов; для А. Г. Братко — по способу связи с государством, для Д. Л. Липинского — в зависимости от субъективного состава и степени конкретизации прав и обязанностей; для А. Ю. Ларина — по степени конкретизации содержания нормы.

Представляется, что по таким объективным критериям названные основания классификации позволяют отличать общие правоотношения от конкретных. Вместе с тем, приоритетным основанием, по нашему мнению, является деление их в зависимости от

[1] Бабаев В. К., Баранов В. М., Толстик В. А. Теория государства и права в схемах и определениях : учебное пособие. М.: Юристъ, 2003. С. 130; Бошно С. В. Теория государства и права : учебник. 2-е изд. М.: Эксмо. 2011. С. 242; Теория государства и права / под ред. Л. В. Смирнова : учебное пособие. М.: Книжный мир, 2004. С. 181.

[2] Черданцев А. Ф. Теория государства и права : учебник. М.: Юрайт. 2011. С. 289—290.

[3] Иванников И. А. Указ. соч. С. 229—230; Марченко М. Н., Дерябина Е. М. Теория государства и права: учебник для бакалавров. М.: Проспект, 2013. С. 238—239; Братко А. Г. Правовые отношения // Теория государства и права : учебник / под ред. В. В. Лазарева. С. 156—158.

[4] Червонюк В. И. Теория государства и права : учебник. М.: Инфра-М, 2009. С. 496—497.

[5] Протасов В.Н. Указ. соч. С. 290—293.

характера связи между субъектами и степени конкретизации их прав и обязанностей в содержании нормы.

Вызывает сомнение классификация правоотношений на общие и конкретные по такому основанию как их взаимосвязь с государством[1].

Полагаем, что по основанию взаимодействия с государством можно дифференцировать правоотношения с ним законодательных, исполнительных и судебных органов, с субъектами Российской Федерации, а последних с органами государственной власти.

Б) В литературе распространено деление правовых отношений на простые и сложные. В одном случае эти отношения классифицируются по числу субъектов, участвующих в них. Простые — два субъекта, сложные — два и более. По такому основанию их подразделяют А. В. Малько, А. М. Лушников, А. Ю. Ларин, В. Л. Кулапов.

Другая группа авторов (В. И. Червонюк, М. М. Рассолов) основанием классификации считает соотношение прав и обязанностей участников. При этом простыми правоотношениями считаются те, в которых одна сторона имеет права, а другая — обязанности. При сложных — каждая сторона имеет как права, так и обязанности[2].

Полагаем, что последнее основание классификации необходимо уточнить, так как оно обусловливает деление правоотношений на императивные и диспозитивные (В. В. Лазарев и С. В. Липень, Н.М. Чистяков).

В) По времени (продолжительности) действия правовые отношения классифицируют: на срочные и бессрочные (Н. М. Чистяков); на разовые и длящиеся (А. С. Пиголкин); на долговременные и краткосрочные (А. Ю. Ларин, А. В. Малько и А. Ю. Соломатин).

По нашему мнению, при выделении авторами только срочных и бессрочных, долговременных и краткосрочных правоотношений, время их действия не охватываются в полном объеме, так как отдельные субъекты публичного права одновременно находятся в срочных (разовых), долгосрочных и бессрочные общественных отношениях.

В завершении анализа отметим, что так называемые авторские основания классификации в определенной степени уточняют основные и дополнительные виды публичных правоотношений, более предметно раскрывают содержание этой научной категории. Они дифференцируются по следующим основаниям:

а) по целям воздействия — статические и динамические (М. Б. Смоленский);

б) по методам регулирования правоотношений — управленческие и договорные (А. С. Пиголкин);

в) по соотношению взаимных прав и обязанностей — равенство сторон и иерархичность сторон[3] (В. В. Лазарев и С. В. Липень);

г) по правосубъектности — граждане, государственные органы, государство в целом, общественные объединения[4]; статусные сообщества[5];

д) по количеству правовых целей — простые и смешанные[6] (В. А. Муратов);

е) по сферам правового регулирования — международные и внутригосударственные, публично-правовые (Р. М. Ромашов)[7];

ж) по характеру межотраслевых связей — материально-правовые, процессуально-

---

[1] Марченко М. Н. Дерябина Е. М. Теория государства и права : учебник для бакалавров. М.: Проспект, 2013. С. 238—239; Братко А. Г. Указ. соч. С. 156—158.

[2] Рассолов М. М. Теория государства и права : учебник. М.: Юрайт. 2010. С. 497—501.

[3] Лазарев В. В., Липень С. В. Теория государства и права : учебник. М.: Спарк, 2000. С. 332—333.

[4] Василенко А. И., Максимов М. В., Чистяков Н. М. Теория государства и права : учебное пособие. М.: Финансовая академия при Правительстве РФ, 2007. С. 204.

[5] Туганов Ю. Н., Аулов В. К. Ответственность судьи: дисциплинарная или конституционная // Администратор суда. 2011. № 1. С. 29—34.

[6] Муратов В. А. Правовые отношения // Теория государства и права: учебное пособие / под ред. Е. И. Темнова. М.: Кнорус, 2007. С. 174—178.

[7] Ромашов Р. М. Правовые отношения // Теория государства и права : учебник. Изд. 3-е / под общей ред. О. В. Мартышина. М.: Проспект, 2016. С. 298—299.

правовые, публично-правовые[1] (В. В. Оксамытный);

з) по способу индивидуализации субъектов — общие и конкретные[2].

к) в зависимости от реализации интересов — публичные и частные[3].

Итак, резюмируя вышеизложенное, отметим:

1. Классификация многообразных публичных правовых отношений на виды — эффективный способ раскрытия характерных черт содержания предмета исследования.

2. По своему сущностному содержанию виды публичных правовых отношений неоднозначны. Среди них можно выделить группу основных видов и группу дополнительных, а также ряд авторских видов, требующих дополнительного предметного научного анализа.

Библиография

1. Аулов, В. К. Ответственность судьи: дисциплинарная или конституционная / В. К. Аулов, Ю. Н. Туганов // Администратор суда. — 2011. — № 1. — С. 29—34.

2. Бабушкина, С. В. К вопросу о понятии и признаках юридических отношений / С. В. Бабушкина // Современное право. — 2008. — № 10.

3. Галаган, И. А. К проблеме теории правоприменительных правоотношений / И. А. Галаган, А. В. Василенко // Государство и право. — 1998. — № 3.

4. Гревцов, Ю. И. Проблемы теории правового отношения / Ю. И. Гревцов. — Л., 1981.

5. Иванников, И. А. Теория государства и права : учебн. / И. А. Иванников. — М.: РИОР Инфра-М, 2011.

6. Козлов, Ю. М. Административные правоотношения / Ю. М. Козлов. — М., 1976.

7. Лучин, В. О. Конституционные нормы и правоотношения / В.О. Лучин. — М., 1997.

8. Ларин, А. Ю. Теория государства и права : учебн. 2-е изд. / А. Ю. Ларин. — М.: Книжный мир, 2011.

9. Лушников, А. М. Теория государства и права: элементарный курс / А. М. Лушников. — М.: Эксмо, 2010.

10. Малько, А. В. Теория государства и права : учебн. пос. / А. В. Малько, А. Ю. Саломатин. — М.: РИОР ИНФРА-М., 2015.

11. Марченко, М. Н. Теория государства и права : учебн. / М. Н. Марченко. — М.: МГУ, 2007.

12. Оксамытный, В. В. Теория государства и права : учебн. / В. В. Оксамытный. — М.: ИМПЭ-ПАБЛИШ, 2004.

13. Перевалов, В.Д. Теория государства и права : учебн. для бакалавров. 2-е изд. / В. Д. Перевалов. — М.: Юрайт, 2012.

14. Протасов, В. Н. Правоотношения как система / В. Н. Протасов. — М., 1991.

15. Радько, Т. Н. Теория государства и права : учебн. 2-е изд. / Т. Н. Радько. — М.: Проспект, 2009.

16. Рассолов, М. М. Теория государства и права : учебн. / М. М. Рассолов. — М.: Юрайт, 2010.

17. Смоленский, М. Б. Теория государства и права : учебн. / М. Б. Смоленский. — М.: Инфра-М, 2013.

18. Ткаченко, Ю. Г. Методологические вопросы теории правоотношений / Ю. Г. Ткаченко. — М., 1980.

19. Туганов, Ю. Н. Дисциплинарная ответственность судей: процессуальные вопросы / Ю. Н. Туганов, В. К. Аулов // Современное право. — 2012. — № 2. — С. 86—90.

20. Федосенко, В. А. Субъективные публичные права: генезис и сущность / В. А. Федосенко // Право и образование. — 2007. — № 4.

21. Федосенко, В. А. Субъективные публичные права и юридические обязанности в составе правоотношения: сущность и взаимодействие / В. А. Федосенко // Право и образование. — 2008. — № 11.

22. Чистяков, Н. М. Теория государства и права : учебн. пос. / Н. М. Чистяков. — М.: Финансовая академия при Правительстве РФ, 2010.

---

[1] Оксамытный В. В. Теория государства и права : учебник. М.: ИМПЭ-ПАБЛИШ, 2004. С. 428—429.

[2] Бабаев В. К., Баранов В. М., Толстик В. А. Указ. соч. С. 130; Бошно С. В. Указ. соч. С. 242; Власенко Н. А. Теория государства и права : учебное пособие. – 2-е изд. М.: Проспект, 2015. С. 224; Смоленский М. Б., Борисов Г. А., Мар гейм М.В., Тонков Е. Е. Теория государства и права : учебник. 2-е изд. Ростов на Дону: Феникс. 2012. С. 346.

[3] Теория государства и права : учебно-наглядное пособие. Тюменский филиал Академии права и управления, 2006. С. 141—146.

Types of public legal relations

© **Samarov V. M.,**
doctor of law, Professor, Professor ANO VPO " national Institute named after Catherine the great»

Annotation. In the article, based on the study of numerous sources, an attempt is made to classify public legal relations into types on various grounds. Depending on the essential content of a particular type of legal relationship, they are combined into two groups – the main and additional types. A number of species that we have designated as copyrights, and which have not received wide scientific recognition in law.

Keywords: public relations, legal relations, types of legal relations, characteristic features of types of legal relations.

Военные аспекты административного права

Развитие института экспертизы как средство борьбы с административными правонарушениями

© **Глазунова И. В.**,
кандидат юридических наук, доцент, старший научный сотрудник Института государства и права Российской академии наук
© **Ширкин А. А.**,
кандидат юридических наук, старший научный сотрудник Научно-исследовательского института ФСИН России

Аннотация. В статье показано, что одновременно с интеграционными экономико-политическими процессами происходит интеграция в криминальной сфере. Обоснована необходимость поиска адекватных эффективных средств противодействия правонарушениям во внешнеэкономической деятельности. Сформулированы предложения по использованию экспертизы в производстве по делам об административных правонарушениях.

Ключевые слова: производство по делам об административных правонарушениях; экспертиза; таможенные органы; интеграция; специальные знания; административное расследование; декриминализация; правоохранительная деятельность; таможенные преступления.

Стратегический курс на обеспечение свободы движения товаров, капитала, рабочей силы на территории Евразийского экономического союза (далее — ЕАЭС) определил задачу создания максимально благоприятных условий ведения внешнеэкономической деятельности путем как снятия административных барьеров (с учетом возможных рисков), так и обеспечения комфортных условий прохождения таможенных формальностей добросовестными лицами.

Развитие этих процессов отразилось на отечественном административно-правовом и уголовно-правовом регулировании экономической сферы, в частности в виде декриминализации товарной контрабанды.

Ведущая роль в противодействии правонарушениям и преступлениям в сфере внешнеэкономической деятельности принадлежит таможенным органам Российской Федерации, которые представляют собой многофункциональную разветвленную систему федеральных органов исполнительной власти, к компетенции которых относится как осуществление государственного контроля и надзора в сфере внешнеэкономической деятельности, так и выполнение правоохранительной функции. В рамках последней осуществляется оперативно-розыскная деятельность, производство по делам об административных правонарушениях, производство дознания и неотложных следственных действий по делам соответствующих категорий.

В результате происходящих изменений акцент правоохранительной деятельности таможенных органов оказался смещен в сторону борьбы с административными правонарушениями в области таможенного дела, что значительно ограничило объем их полномочий, возможности использования процессуальных и непроцессуальных средств и инструментов, в том числе оперативно-розыскной деятельности.

При этом в силу единства экономической природы активизация легитимной и теневой экономик, «цифровизация» противоправной деятельности и «цифровизация» экономики на общем пространстве происходят параллельно.

Таким образом, современная ситуация в сфере внешнеэкономической деятельности характеризуется актуальными угрозами правоохранительной системе и обществу в целом. В настоящее время острым является вопрос о наличии и использовании адекватных инструментов, механизмов, технологий противодействия преступности.

Важнейшей задачей становится поиск (установление) объектов, являющихся источником релевантной для целей правоохранительной деятельности информации, а также путей и технологий извлечения максимума значимой информации из объектов, попадающих в поле зрения сотрудников правоохранительных органов. При этом следует отметить, что она актуальна для всех правоохранительных органов, независимо от направлений их деятельности.

В качестве одного из направлений такого поиска, как представляется, может стать разработка для целей административного процесса ряда правовых институтов, в том числе института экспертизы. Например, это возможно посредством изучения возможностей адаптации к целям, задачам, гарантиям, условиям производства по делам об административных правонарушениях норм, разработанных в уголовном процессе, а также правил, приемов, рекомендаций использования специальных технических средств, применяемых в уголовном процессе[1].

Необходимо признать, что правовой институт экспертизы в производстве по делам об административных правонарушениях до настоящего времени не получил должного теоретического исследования и достаточного законодательного регулирования, несмотря на то, что еще с начала 1980-х гг. учеными отмечалась необходимость развития института экспертизы в административном процессе[2].

Несмотря на существование соответствующих правовых норм, в гражданском судопроизводстве экспертизы назначались редко, почти не практиковалось назначение экспертиз в арбитражном процессе и в производстве по делам об административных правонарушениях.

Производство такого сложного процессуального действия, как экспертиза при производстве по делам об административных правонарушениях, в том числе о нарушениях таможенных правил, долгое время практически не было предметом рассмотрения и в научной литературе.

В специальной литературе были указаны возможные причины такой практики:

1) система государственных экспертных учреждений была ориентирована в основном на уголовное судопроизводство; востребовались практикой и, соответственно, быстрее развивались так называемые традиционные криминалистические экспертизы;

2) законодательство СССР и РСФСР не рассматривало арбитраж как носителя судебной власти. АПК в СССР отсутствовал, следовательно, и институт судебной экспертизы при разрешении арбитражных споров отсутствовал;

3) вопросы, связанные с назначением и проведением экспертиз, в КоАП РСФСР были изложены предельно усеченно;

4) судьи судов общей юрисдикции, арбитражных судов, должностные лица, ведущие производство и рассмотрение дел об административных правонарушениях, не имели достаточных представлений о возможностях использования специальных знаний, придерживаясь стереотипов, со-

[1] Ширкин А. А. Использование научно-технических средств и технологий в правоохранительной деятельности // Вестник Российской таможенной академии. 2018. № 3. С. 75; Голованов А. А. Криминалистическое обеспечение административного расследования : дис. ... канд. юрид. наук. Калининград, 2005. С. 15.

[2] Дудаев А. Б. Доказательства в производстве по делам об административных правонарушениях : дис. ... канд. юрид. наук. М., 1999. С. 121; Пеков А. А. Доказательства и доказывание по делам об административных правонарушениях : дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2000. С. 159—160; Крыгин Е. В. Криминалистическая экспертиза в административном процессе (по материалам судебно-экспертных учреждений): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Харьков, 1982. С. 3.

гласно которым экспертизы — неотъемлемая часть именно уголовного процесса[1].

Таким образом на протяжении нескольких десятков лет основная масса экспертиз проводилась по уголовным делам и, соответственно, институт экспертизы наибольшее развитие получил в уголовно-процессуальном праве.

В настоящее время заключение эксперта — получающий все более широкое применение источник релевантных сведений, в том числе по делам об административных правонарушениях. Причин этому несколько, среди них можно выделить, в частности:

— широкое использование в противоправных целях достижений науки и техники, возможностей информационно-телекоммуникационных технологий. Интернет становится не только средой, но и средством криминальной деятельности; распространение получили удаленные способы их совершения, а также применение технологий блокчейн (в том числе, криптовалют при взаиморасчетах)[2]. Цифровые технологии все более активно проникают в криминальную среду[3]. В таких условиях с необходимостью возникает задача поиска адекватных методов и противодействия, поиска, фиксации, исследования, оценки следов противоправной деятельности;

— объективное снижение роли личностных доказательств как в силу весомого субъективного фактора при восприятии, запоминании, хранении и воспроизведении релевантной информации, так и по причине нежелания субъекта быть вовлеченным в сферу производства расследования правонарушения, в том числе из-за опасений противоправных действий со стороны лиц, совершивших наказуемое деяние, либо их сообщников.

Согласно ст. 26.4 КоАП РФ экспертиза назначается путем вынесения определения о назначении экспертизы в случае, если для разъяснения возникших вопросов требуются специальные познания в науке, искусстве, технике или ремесле. Экспертиза назначается в «необходимых случаях», т.е. эксперт не является обязательным участником процесса. Однако в большинстве случаев в юрисдикционном процессе, осуществляемом таможенными органами, эксперт необходим. Этим участником, по смыслу закона, является лицо, обладающее специальными познаниями в этих областях, привлекаемое к участию в производстве по делу о нарушении таможенных правил и его рассмотрении. Законодатель не дает дефиниции понятия «специальные познания», не привели к появлению универсального правового определения и научные исследования. Традиционно под этим термином понимают такие знания, которые находятся за рамками общеобразовательной подготовки, широко известных обобщений, вытекающих из опыта людей. Однако, как справедливо отмечается, «глобальная информатизация … сильно влияет на критерии, определяющие общедоступность, обыденность знаний. Отнесение знаний к общеизвестным зависит от образовательного уровня конкретного субъекта, его жизненного и профессионального опыта»; «другая проблема, не менее серьезная, заключается в том, что ученые и специалисты, привлекаемые для производства новых видов судебных экспертиз, … как это, например, происходит в судебной оценочной экспертизе, допускают выход за пределы своей компетенции — берутся за решение вопросов, являющихся прерогативой правоприменителя, или

[1] Россинская Е. Р. Специальные познания и современные проблемы их использования в судопроизводстве // Журнал российского права. 2001. № 5. С. 32—43.

[2] Бертовский Л. В. Цифровое судопроизводство: проблемы становления // Проблемы применения уголовного и уголовно-процессуального законодательства : Сборник материалов международной научно-практической конференции 19—20 апреля 2018 г. Симферополь, 2018. С. 175—178; Ищенко Е. П. Виртуальный криминал. М.: Проспект, 2015. С. 28—30.

[3] Корякин В. М. «Цифровизация» общественных отношений и ее влияние на состояние коррупции в военной организации государства // Военное право. 2019. № 1. С. 217—228.

вопросов, для ответов на которые вообще не требуется специальных знаний[1].

Кроме того, в условиях происходящей в настоящее время технологической революции, стремительного развития киберпространства все большее значение приобретает цифровая информация, которая имеет свои особенности. Так, в частности, для работы с ней необходимо наличие как определенных устройств, так и использование особых способов и методов, отличающихся от обычного визуального восприятия; эта информация может быть легко искажена или утрачена (либо подделана и уничтожена), использована в криминальных целях. В системе «субъект восприятия информации — информация» присутствует промежуточное звено — технология работы с такой информацией. Безусловно, это определяет обязательное участие в производстве по делам о правонарушениях лиц, обладающих специальными познаниями в естественнонаучных и технических отраслях науки (в качестве специалиста, эксперта).

Вместе с тем очевидно, что решать вопрос о том, могут ли считаться знания специальными, следует в каждом случае индивидуально. На протяжении долгого времени большинство авторов, затрагивавших проблемы судебных экспертиз, придерживалось мнения, что к разряду специальных, в целях назначения экспертизы, не следует относить правовые знания. Это мнение опиралось на презумпцию «судьи знают право»[2], отраженную Пленумом Верховного Суда СССР: «… суды не должны допускать постановку перед экспертом правовых вопросов, как не входящих в его компетенцию…». Впоследствии эта позиция была пересмотрена и уточнена следующим образом: «Вопросы, поставленные перед экспертом, и заключение по ним не могут выходить за пределы его специальных знаний. Постановка перед экспертом *правовых вопросов, связанных с оценкой деяния*, (курсив — наш) разрешение которых относится к исключительной компетенции органа, осуществляющего расследование, прокурора, суда (например, что имело место — убийство или самоубийство), как не входящих в его компетенцию, не допускается»[3].

Однако в настоящее время имеет место такая тенденция: указывается на отсутствие в процессуальном законодательстве прямого запрета ставить перед экспертом правовые вопросы (кроме связанных с оценкой деяния, как на то указал Верховный Суд Российской Федерации) как не входящие в его компетенцию. Конечно же, правовые вопросы не могут быть поставлены перед экспертом, не обладающим юридическими познаниями. Но если в качестве эксперта выступает ученый-правовед, то он может дать достаточно компетентное заключение по таким вопросам как последствия преступного деяния, его причины и т.п.

В том случае, если экспертиза должна быть произведена в экспертном учреждении, то выбор конкретного эксперта, как правило, осуществляет руководитель учреждения, ему же и адресуется экспертный материал. В остальных случаях должностное лицо, назначающее экспертизу, обращается непосредственно к лицу, избранному в качестве эксперта, а не к руководителю учреждения, в котором это лицо работает. До назначения эксперта у участников производства по делу обязательно выясняется их мнение о кандидатуре эксперта, экспертного учреждения и о вопросах, которые должны быть разрешены экспертом (п. 12 Постановления Пленума Верховного Суда

[1] Россинская Е. Р. Специальные познания и современные проблемы их использования в судопроизводстве; Россинская Е. Р. Гносеологические и деятельностные экспертные ошибки при использовании в производстве судебных экспертиз современных технологий // Вестник Московского университета МВД России. 2015. № 3. С. 19.

2 Постановление Пленума Верховного Суда СССР от 16 марта 1971 г. № 1 «О судебной экспертизе по уголовным делам» (утратило силу).

[3] Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 21 декабря 2010 г. № 28 «О судебной экспертизе по уголовным делам».

Российской Федерации от 24 марта 2005 г. № 5)[1].

Полифункциональностью таможенных органов определяется расширенный перечень источников сведений, релевантных для административного расследования, осуществляемого таможенным органом. Особенность появления этих источников обусловлена тем, что еще до начала производства по делу об административном правонарушении различные действия (мероприятия) с использованием специальных познаний сведущих лиц по одному и тому же факту незаконного перемещения через границу одних и тех же товаров могли быть применены в соответствии с нормами различных законов (например, при таможенном оформлении и таможенном контроле согласно Таможенному кодексу ЕАЭС, ст. 223 Федерального закона от 3 августа 2018 г. № 289-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»; в ходе проверки сообщения о преступлении по УПК РФ*)*.

Так, документальные материалы, поступившие должностному лицу таможенного органа, осуществляющему административное расследование, уже могут содержать результаты применения специальных познаний в форме:

1) заключения эксперта, полученного участником внешнеэкономической деятельности и представленного к таможенному оформлению;

2) заключения по результатам экспертизы, назначенной и проведенной при осуществлении таможенного контроля;

3) справки об исследовании предметов и документов, полученной в ходе проведения оперативно-розыскных мероприятий[2];

4) заключения эксперта, полученного при проверке сообщения о преступлении (в случае вынесения постановления об отказе в возбуждении уголовного дела).

Отметим, что документы, названные в п. 3 и 4, указанных выше, могут присутствовать и в материалах дел об административных правонарушениях сотрудников, расследуемых иными правоохранительными органами.

Возможна и обратная ситуация, при которой лицо, ведущее производство по делу об административном правонарушении, «может прогнозировать ситуации, когда получение заключения эксперта в рамках КоАП необходимо для … передачи материалов органам дознания, следствия для возбуждения уголовного дела»[3].

В условиях настоятельного требования извлечения максимального объема значимой информации из всех источников актуально звучит мнение о том, что «возможности административно-процессуальных мер не сводятся только к "обслуживанию" производства по делам об административных правонарушениях», должны широко применяться и в связи с совершением деяний, содержащих признаки преступлений»[4].

Таким образом, интеграционные процессы в рамках ЕАЭС, сопровождающиеся и серьезной криминальной интеграцией, с одной стороны, и ограничение объема полномочий таможенных органов в правоохранительной сфере, вызванное смещением акцента от борьбы с таможенными преступлениями в сторону борьбы с административными правонарушениями в области таможенного дела, с другой стороны, обусловили задачу поиска новых эффективных средств и способов борьбы с правонарушениями. Одним из них может стать адаптация хорошо разработанных в уголовном процес-

[1] Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24 марта 2005 г. № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях».

[2] Глазунова И. В. Использование специальных знаний при выявлении и расследовании экономических преступлений // Вестник экономической безопасности. 2016. № 3. С. 284—289.

[3] Горелик А. В. Возможности экспертного сопровождения дел об административных правонарушениях, связанных с применением пневматического оружия // Вестник Казанского юридического института МВД России. 2017. Т. 8. № 4. С. 89—94.

[4] Каплунов А. И. Административное принуждение, применяемое органами внутренних дел (системно-правовой анализ) : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2005.

суальном праве положений института использования специальных знаний (в первую очередь, экспертиза, участие специалиста) для производства административного расследования, а также вовлечение в производство информации, полученной с использованием специальных познаний в ходе иных юрисдикционных процессов либо при осуществлении государственного контроля (в том числе, таможенного).

Библиография

1. Бертовский, Л. В. Цифровое судопроизводство: проблемы становления / Л. В. Бертовский // Проблемы применения уголовного и уголовно-процессуального законодательства : Сб. матер. междунар. науч.-практ. конф. 19—20 апреля 2018 г. Симферополь, 2018. — С. 173—178.
2. Глазунова, И. В. Использование специальных знаний при выявлении и расследовании экономических преступлений / И. В. Глазунова // Вестник экономической безопасности. — 2016. — № 3. — С. 284—289.
3. Голованов, А. А. Криминалистическое обеспечение административного расследования : дис. ... канд. юрид. наук / А. А. Голованов. — Калининград, 2005. — 205 с.
4. Горелик, А. В. Возможности экспертного сопровождения дел об административных правонарушениях, связанных с применением пневматического оружия / А. В. Горелик // Вестник Казанского юридического института МВД России. — 2017. — Т. 8. — № 4. — С. 89—94.
5. Дудаев, А. Б. Доказательства в производстве по делам об административных правонарушениях : дис. ... канд. юрид. наук / А. Б Дудаев. — М., 1999.
6. Ищенко, Е. П. Виртуальный криминал / Е. П. Ищенко. — М.: Проспект, 2015. — 232 с.
7. Каплунов, А. И. Административное принуждение, применяемое органами внутренних дел (системно-правовой анализ) : дис. ... д-ра юрид. наук / А. И. Каплунов. — М., 2005. — 424 с.
8. Корякин В. М. «Цифровизация» общественных отношений и ее влияние на состояние коррупции в военной организации государства / В. М. Корякин // Военное право. — 2019. — № 1. — С. 217—228.
9. Крыгин Е. В. Криминалистическая экспертиза в административном процессе (по материалам судебно-экспертных учреждений) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Е. В. Крыгин. Харьков, 1982.
10. Пеков, А. А. Доказательства и доказывание по делам об административных правонарушениях : дис. ... канд. юрид. наук / А. А. Пеков. — Волгоград, 2000. — 222 с.
11. Россинская, Е. Р. Специальные познания и современные проблемы их использования в судопроизводстве / Е. Р. Россинская // Журнал российского права. — 2001. — № 5. — С. 32—43.
12. Россинская, Е. Р. Гносеологические и деятельностные экспертные ошибки при использовании в производстве судебных экспертиз современных технологий / Е. Р. Россинская // Вестник Московского университета МВД России. — 2015. — № 3. — С. 18—22.
13. Ширкин А.А. Использование научно-технических средств и технологий в правоохранительной деятельности / А. А. Ширкин // Вестник Российской таможенной академии. 2018. № 3. С. 72-76.

Development of the Institute of expertise as a means of struggle with administrative offences

© **Glazunov I. V.**,
candidate of law, associate Professor, senior researcher of the Institute of state and law of the Russian Academy of Sciences
© **Shirkin A. A.**,
candidate of law, senior researcher Of the research Institute of the FSIN of Russia

Annotation. The article shows that simultaneously with the integration of economic and political processes there is integration in the criminal sphere. The necessity of search of adequate effective means of counteraction to offenses in foreign economic activity is proved. The proposals on the use of expertise in the proceedings on administrative offenses are formulated.

Keywords: manufacture on Affairs about administrative offences; examination; customs authorities; integration; special knowledge; administrative investigations-nie; decriminalisation; law enforcement; customs crimes.

Эффективность бюрократического управления

© **Глухов Е. А.**,
полковник юстиции, кандидат юридических наук, Санкт-Петербургский военный институт войск национальной гвардии

Аннотация. В статье анализируется влияние бюрократических тенденций в управляющей системе на качество и эффективность управления всей системой. Сопоставляются приоритеты и принципы ведения управленческой деятельности в коммерческих и публичных структурах, выявляется влияние бюрократии как социальной группы на законодательную и судебную власть.

Ключевые слова: бюрократия, эффективность управления, критерии эффективности, стимулы деятельности, чиновники, приспособленчество.

В мире нет единой системы оценки эффективности управления. В самом общем виде можно отметить три подхода к категории качества государственного управления. Во-первых, качество в шкале «затраты — результат», во-вторых, сопоставление результатов деятельности с неким эталоном. Третий подход основан на сопоставлении результатов управленческой деятельности власти по отношению к заявленным ею публично целям[1].

Одними из основных критериев (показателей) эффективности государственного управления являются следующие: эффективность экономики государства (размер бюджета, объём ВВП, уровень инфляции) и уровень жизни населения.

Большинство исследователей выделяют три основных вида эффективности — экономическую, социальную и организационную. В то же время некоторые учёные этот список пытаются расширить[2].

Экономика, изучая категорию эффективности как исключительно экономическое явление и используя при этом сугубо «ценовой» подход, отождествляет её с экономичностью; в кибернетике эффективность определяется как совокупность свойств, отражающих наиболее оптимальный вариант организованной деятельности по сравнению с другими возможными вариантами; в социологии показателем эффективности служит социально обусловленный интерес и т.п.

В самом общем виде эффективность (лат. efficientia) определяется как соотношение между достигнутым результатом и использованными ресурсами[3]. Иными словами, эффективность управления — это соотношение результата, эффекта к затратам (финансовым, временным, людским), обеспечившим получение данного результата. Однако в социальном плане приведённое определение не учитывает публичные интересы, общественные ценности и те результаты, которые невозможно измерить в денежной форме или ресурсными затратами.

В юридической теории эффективность обычно связывают с результативностью действия права, т.е. со способностью правоприменителя достичь в процессе реализации правовых норм заложенных в них целей[4].

В теории организации и административного управления эффективность деятельности определяется как «отношение чистых положительных результатов (превышение желательных последствий над нежелательными) и допустимых затрат»[5]. То есть

[1] Якунин В. И., Сулакшин С. С., Багдасарян В. Э., Орлов И. Б., Строганова С. М. Качество и успешность государственных политик и управления. М., 2012. С. 7.

[2] Барциц И. Н. Конституционное право на хорошее (эффективное) управление: критерии, показатели, оценки // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 11. С. 64—71.

[3] ГОСТ Р ИСО 9000-2015. Национальный стандарт Российской Федерации. Системы менеджмента качества. Основные положения и словарь (утвержден приказом Росстандарта от 28.09.2015 № 1390-ст). М.: «Стандартинформ», 2015.

[4] Кудрявцев В. Н., Никитинский В. И., Самощенко И. С., Глазырин В. В. Эффективность правовых норм. М., 1980.

[5] Саймон Г., Смитбург Д., Томпсон В. А. Менеджмент в организациях. М. 1995. С. 253.

управление, которое обеспечивает достижение поставленных целей с наименьшей затратой ресурсов, может считаться эффективным.

Эффективность государственного управления тесно связана со способностью аппарата определять приоритетные направления развития и надлежащим образом распределять ресурсы, а также со стратегическим потенциалом органов государственной власти устанавливать приоритетные направления деятельности, определяя индикаторы деятельности и вероятные последствия[1]. Таким образом, правильное определение цели деятельности — важнейшее условие обеспечения эффективности руководства.

И наоборот, смещение внимания с главной цели на побочные, второстепенные неминуемо приведёт и к снижению эффективности управления. Если вместо поддержания боевой готовности, работы с военной техникой, изучения военных дисциплин командир прикажет подчиненным львиную часть времени заниматься наведением порядка на закрепленной территории, заучиванием наизусть гимна России и отработкой прохождения подразделения с песней, то такое воинское подразделение не будет готово воевать, не будет готово для выполнения своей главной задачи.

Влияют на эффективность управления также согласие и даже добровольность управляемых выполнять приказы руководителей. В этом случае руководство не тратит дополнительных ресурсов на контроль исполнения, а сами подчинённые имеют возможность проявить разумную инициативу, самореализоваться.

Бюрократия, не являясь собственником средств производства, не ориентируясь на получение прибыли, оценивая сама себя[2] в своих же докладах только положительно, не заинтересована непосредственно в результатах управления, поэтому управлять хорошо не настроена. Бюрократия не может быть экономически эффективна, так как исходит из принципа максимизации расходов из бюджета на свои цели, а не максимизации доходов[3] и не на реализацию заявленных целей. Государственные расходы на страну, а не полученный результат, толкуются как главное измерение темпов её развития.

В отличие от коммерческих структур, где превалирует мотив получения прибыли от организации своей деятельности, и где эффективность работы персонала можно измерить в денежном выражении, в государственном управлении достижение цели управленческих структур не поддаются такого рода исчислению, поэтому огрехи и ошибки персонала методами бухгалтерского учёта трудно выявить. Нет критерия, чтобы определить, не были ли излишними издержки, выделенные, к примеру, на общественную безопасность.

Поэтому любой руководитель структурного подразделения полиции или армии заинтересован в получении и трате как можно больших сумм на свои нужды. Расходуя больше денег, он может, зачастую очень часто, улучшить результаты своей деятельности. Быть экономным его можно заставить только строгими предписаниями, контролем извне и угрозой наказания[4].

Во главе угла многих современных руководителей государственных структур стоит не общественно полезный результат их труда, а сам управленческий процесс. При этом не так важно, например, сколько из обещанных военному ведомству самолётов произвёл возглавляемый директором-бюрократом завод, сколько километров дорог построили под его руководством и насколько качественными являются эти дороги. Важнее — освоение выделенных бюджетных ресурсов, их трата, невзирая на пользу для дела, невзирая на выполнение главной функции возглавляемой организации.

Ещё один весьма тревожный тренд в се-

[1] Барциц И. Н. Конституционное право на хорошее (эффективное) управление: критерии, показатели, оценки // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 11. С. 64—71.

[2] Нарушение принципа «никто не может быть судьёй в своем собственном деле».

[3] Тарасов А. Н. Бюрократия как социальный паразит // Социальные и гуманитарные науки. Отечественная и зарубежная литература. Сер. 3. Философия. 2009. № 1. С. 148—151.

[4] Мизес Л. Бюрократия. Запланированный хаос, антикапиталистическая ментальность. М.: «Дело». 1993. С. 22.

годняшней деятельности российской бюрократии — маниакальная установка на количественные показатели, обожествление «показателей» как инструмента для измерения эффективности аппарата управления при определении критериев оценки работы публичных учреждений и предприятий, а также страстное желание их максимально коммерциализировать.

Но, во-первых, указанные учреждения изначально создавались государством в целях оказания населению различных социальных услуг (это лечебные и учебные заведения, организации, наделённые полномочиями по выдаче гражданам различного рода справок и т.п.). Такие публичные образования финансируются из бюджета и не могут в качестве основной цели своей деятельности заявлять получение дохода, а тем более дохода, полученного от продажи своих услуг населению. Однако косвенно власти всё равно одобряют и даже приветствуют максимализацию оказания такими организациями платных услуг, получение дохода за оказанные услуги населению и организациям.

Так, например, с одной стороны государство гарантирует военнослужащим право на получение жилья бесплатно, а с другой стороны — для получения этого заветного жилья государственные чиновники зачастую требуют предоставления платных справок, которые выдают такие же государственные служащие, но в другом государственном органе. Причём самому заявителю-военнослужащему запрашиваемые справки вовсе не нужны, они требуются ему не для себя лично, не для своих нужд, а для представления командованию при постановке на жилищный учёт. На распространенность подобных нарушений давно и постоянно обращают внимание военные прокуроры[1].

Во-вторых, погоня за выполнением количественных показателей работы такого рода публичных учреждений неминуемо приведёт к ухудшению качества их работы. Низкое качество продукции — это форма облегчения работы по выполнению плановых показателей. Она молчаливо допускается бюрократического типа руководством ради показухи и удержания своего места.

Свою выгоду бюрократия получает даже не из прибыли руководимой организации, не в связи с эффективностью своей управленческой деятельности, не в качестве вознаграждения за высокое качество жизни населения. Объектом присвоения выступают не вещи или люди как таковые, а сами бесчисленные связи между ними, абсолютно необходимые для того, чтобы шла жизнь. Сообщество бюрократов захватывает не натуральные продукты какого-нибудь специализированного труда как таковые, а функцию распоряжения ими, их монопольного распределения между людьми, то есть условия и возможность их фактического использования. Можно сказать, что бюрократия овладевает функциональным смыслом общественного продукта (тем, для чего он вообще существует) и доступом к нему человека. Она овладевает также средствами общения между самими людьми, например, производителями и потребителями. Объектом корпоративной собственности бюрократии становится сам общественный процесс, а особенно воспроизводство добавочной стоимости продукции, отчуждённые у большинства населения с помощью распорядительной власти, сумевшей уйти из-под демократического контроля. Говоря проще, она занимается перераспределением товаров и услуг, а также разрешением или запрещением общественных связей и отношений.

Не заинтересованы группа бюрократов и в изменении существующего порядка, в повышении эффективности своей деятельности и сокращении в связи с этим своего же аппарата и расходов на его содержание.

Меж тем, бюрократическая структура,

[1] См., например: Харитонов С. С., Воробьев А. Г. Особенности прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции гражданским персоналом военной организации государства // Право в Вооруженных силах — военно-правовое обозрение. 2013. № 12 (198). С. 79—87; Харитонов С.С. Организация надзора за исполнением законов в сфере защиты прав и свобод военнослужащих, членов их семей и иных граждан как одно из условий обеспечения законности в войсках // Право в Вооруженных силах — военно-правовое обозрение.. 2011. № 10 (172). С. 9—11, и др.

сталкиваясь с увеличением объема задач или вариантов возможных ситуаций, уже теряет эффективность своей работы. Ведь структура, настроенная для рационального и эффективного достижения одной цели, может быть совершенно нерациональной и неэффективной при достижении другой цели и даже мешать её реализации.

Жалобы людей на чиновников, на их волокиту, бездушие и даже вредное воздействие рассматривают такие же чиновники, которые ввиду корпоративной морали не заинтересованы в наказании своего коллеги и даже в предании огласке корпоративных нарушений. Поэтому бюрократическая система вырабатывает некий специальный стиль работы в целях минимизации количества жалоб и экономии своего рабочего времени. Для этого в арсенале работников канцелярий существует целый арсенал неких фраз для обратившихся к ним с жалобами:

— жалоба неправильно оформлена (не соблюдены интервалы для полей, жалоба написана ручкой, ошибка в наименовании организации или фамилии ее руководителя, не указан почтовый индекс подателя жалобы и т.п.);

— у подателя жалобы не имеется при себе паспорта;

— нет доверенности от иных подписавших коллективную жалобу лиц;

— к жалобе не приложены заверенные нотариусом копии паспорта заявителя или копии иных не столь важных для разрешения жалобы документов и т.п.

Иногда заявителю дают ответ о том, что разрешение его жалобы не входит в компетенцию данного чиновника. Такого типа бюрократ описан А. П. Гайдаром: «Он молча и любезно выслушает просьбу, предложит подать заявление по одной из пятнадцати установленных форм, провести его через входящую и зайти за ответом через неделю, после чего через исходящую возвратит его обратно с аккуратно наложенной резолюцией о том, что таковая адресована не по адресу, а следует обратиться с ней туда-то и туда-то»[1].

И вместо пересылки данной жалобы в компетентный орган заявителю пишут ответ, что он должен защищать свои права путём обращения в суд[2]. Используется бюрократами и другая тактика — отвечать только на «простую» часть жалобы, не рассматривая «сложную» часть, или дать отписку общими фразами на всю жалобу. Можно подменить предмет жалобы: отвечать жалобщику не о том, о чём он спрашивает, а о том, о чём ему хочет написать клерк. Заявитель чиновнику — про начальника-самодура, чиновник ему — про решения антикоррупционной коллегии министерства. Заявитель в жалобе — про незаконное увольнение, чиновник ему в ответ — про выплаченное пособие по безработице. Как в известной русской поговорке про Фому и Ерёму.

Используют чинодралы и тактику «законообразия». В этом случае большая часть ответа содержит изложение положений нормативно-правовых актов, либо не имеющих прямого отношения к сути поставленного вопроса, либо хорошо известных самому заявителю. При этом обильные цитаты и ссылки на нормативные акты заменяют собой рассмотрение заявления по существу. Можно завалить просителя избыточной и сознательно усложненной информацией, перегруженной научными терминами, что фактически равносильно отказу в предоставлении информации.

Примеры подобного «бюрократического футбола» можно продолжать и далее[3]. А

[1] Гайдар А. П. Мысли о бюрократизме // Звезда (Пермь). 1926. 25 июля.

[2] В соответствии с п. 1 ст. 19 Федерального закона от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» должностное лицо обязано перенаправить обращение заявителя на рассмотрение в другой государственный орган или иному должностному лицу в соответствии с их компетенцией, о чем заявителя уведомить. (Более подробно см.: Булыгина И. А. Понятие, содержание, функции права на обращение в военной организации Российской Федерации и виды обращений // Военное право. 2019. № 1. С. 64—76; Корякин, В. М. Работа с обращениями граждан в Вооруженных Силах Российской Федерации: вопросы теории и практики. М.: За права военнослужащих, 2007).

[3] Глухов Е. А. Бюрократический футбол… или о неполном восстановлении прав военнослужащих на жилище военными судами // Право в Вооруженных

в российской истории даже описаны случаи, когда властители буквально отнимали у населения средства связи для подачи ими жалоб. Так, интересный случай противодействия жалобщикам приводил будущий Государственный секретарь Российской империи М. Сперанский: «Готовясь к встрече с новым генерал-губернатором, нижнеудинский исправник Лоскутов отобрал у населения своего уезда чернила, бумагу и перья, так как прекрасно понимал неизбежность жалоб на него со стороны обираемых им жителей»[1].

Бюрократия как доминирующий класс, сосредоточенный, главным образом, в органах исполнительной власти, не может мириться с независимостью судебной власти. Действительно, какой смысл во всех действиях чиновника по давлению на компанию или предпринимателя, если они могут получить быструю и эффективную судебную защиту? Поэтому процесс усиления власти российской бюрократии сопровождался (и сопровождается) ослаблением судебной системы[2].

Правители стараются создать судебную систему, зависимую от их воли, с тем, чтобы судьи не реагировали на принятие нормативных актов, не соответствующих конституционным декларациям, толковали закон в угоду бюрократии, отказывались от защиты конституционных прав[3]. Анализируя судебную систему фашистской Германии, Доусон пишет, что в тех сферах, где национал-социалисты успели принять новое законодательство, какие-либо неподчинение или критика со стороны судов были полностью исключены[4]. Так, в 1936 г. в Германии был издан приказ министра юстиции (Reichsrechtsfuhrer), согласно которому «решение фюрера в форме закона или указа не может оцениваться судами» и «суды обязаны подчиняться любым другим решениям фюрера при условии, что они были направлены на создание права»[5]. В рамках такого подхода суды превращались в слуг действующего режима, теряли объективность и беспристрастность.

Вместе с тем, сам факт существования справедливого и независимого суда воспитывает чиновников в духе уважения к закону. Кстати, знаете, кто в своё время позаботился в Германии об устранении института административной юстиции? Нацисты, когда они пришли к власти. Причём юристы подсказали им «замечательную» аргументацию: «Зачем нужны суды, которые защищают интересы не государства, а гражданина?». Надо сказать, их не начисто закрыли, а передали их функции гестапо. И естественно, что люди боялись идти в гестапо, поэтому такого рода споры практически сошли на нет. Логично и красиво, не правда ли?[6]

Российская судебная система порой действует с оглядкой на исполнительную власть. Публичные интересы, экономия бюджета, поддержание авторитета государственных должностных лиц, опасение санкций в отместку за честное и объективное судебное постановление могут стать самостоятельными факторами, заставляющими судей выносить решение не в пользу заявителей, спорящих с властью.

В такой бюрократической системе чиновник становится всё больше и больше безнаказанным даже при огромных огрехах в своей работе, конечно, если при этом он устраивает своё начальство. Качество его работы и польза для общего дела имеют мало значения. Тем не менее, бюрократия желает сохранить своё влияние и власть над обществом и жить за его счёт.

Библиография

1. Барциц, И. Н. Конституционное право на хорошее (эффективное) управление: критерии, показатели, оценки / И. Н. Барциц // Конституционное и муниципальное право. — 2013. — № 11. — С. 64—71.

Силах — военно-правовое обозрение. 2018. № 3. С. 103—113.

[1] Яковлев С. А. Отечественная история IX—XXI веках : курс лекций. Саратов, 2011.

[2] Щекин Д. М. Налоговые риски и тенденции развития Налогового права / под ред. С. Г. Пепеляева. М.: «Статут», 2007.

[3] Денисов С. А. Официальное и реальное государственное (конституционное) право // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 20.

[4] Dawson J.P. The Oracles of Law. 1968. P. 476.

[5] Muller I. Hitler's Justice. The Courts of the Third Reich. 1994. P. 73.

[6] Бюрократия как проблема. Круглый стол ученых // Общественные науки и современность. 2012. № 4. С. 45.

2. Булыгина, И. А. Понятие, содержание, функции права на обращение в военной организации Российской Федерации и виды обращений / И. А. Булыгина // Военное право. — 2019. — № 1. — С. 64—76.

3. Глухов, Е. А. Бюрократический футбол … или о неполном восстановлении прав военнослужащих на жилище военными судами / Е. А. Глухов // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2018. — № 3. — С. 103—113.

4. Денисов, С. А. Официальное и реальное государственное (конституционное) право / С. А. Денисов // Конституционное и муниципальное право. — 2007. — № 20. — С. 6—12.

5. Корякин, В. М. Работа с обращениями граждан в Вооруженных Силах Российской Федерации: вопросы теории и практики / В. М. Корякин. — М.: За права военнослужащих, 2007. — 240 с.

6. Кудрявцев, В. Н. Эффективность правовых норм / В. Н. Кудрявцев, В. И. Никитинский, И. С. Самощенко, В. В. Глазырин. — М.: Юрид. лит, 1980. — 280 с.

7. Мизес, Л. Бюрократия. Запланированный хаос, антикапиталистическая ментальность / Л. Мизес. — М.: «Дело». 1993. — 240 с.

8. Тарасов, А. Н. Бюрократия как социальный паразит / А. Н. Тарасов // Социальные и гуманитарные науки. Отечественная и зарубежная литература. — 2009. — № 1. — С. 148—151.

9. Саймон, Г. Менеджмент в организациях / Г. Саймон, Д. Смитбург, В. А. Томпсон. — М.: Экономика, 1995. — 335 с.

10. Харитонов С. С. Военные суды как фактор поддержания законности и правопорядка в войсках / С. С. Харитонов // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2018. — № 12 (257). — С. 23—26.

11. Харитонов С. С. Особенности прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции гражданским персоналом военной организации государства / С. С. Харитонов, А. Г. Воробьев // Право в Вооруженных Силах— военно-правовое обозрение. — 2013. — № 12 (198). — С. 79—87.

12. Харитонов С.С. Организация надзора за исполнением законов в сфере защиты прав и свобод военнослужащих, членов их семей и иных граждан как одно из условий обеспечения законности в войсках / С. С. Харитонов // Право в Вооруженных силах — военно-правовое обозрение. — 2011. — № 10 (172). — С.9—11.

13. Щекин, Д. М. Налоговые риски и тенденции развития Налогового права / Д. М. Щекин; под ред. С. Г. Пепеляева. — М.: «Статут», 2007. — 236 с.

14. Яковлев, С. А. Отечественная история IX — XXI веках : курс лекций / С. А. Яковлев. — Саратов, 2011. — 446 с.

15. Якунин, В. И. Качество и успешность государственных политик и управления : монография / В. И. Якунин, С. С. Сулакшин, В. Э. Багдасарян, И. Б. Орлов, С. М. Строганова. — М.: Научный эксперт, 2012. — 496 с.

16. Dawson, J. P. The Orac les of Law. 1968.

17. Muller I. Hitler's Justice. The Courts of the Third Reich, 1994.

The effectiveness of bureaucratic management

© **Glukhov E. A.**,
colonel of justice, Candidate of Law Sciences, St. Petersburg military institute of the National Guard Troops

Annotation. The article analyzes the influence of bureaucratic tendencies in the control system on the quality and effectiveness of managing the entire system. The priorities and principles of management in commercial and public structures are compared, the influence of the bureaucracy as a social group on the legislative and judicial power is revealed.

Key words: bureaucracy, management efficiency, performance criteria, incentives for activity, officials, opportunism.

Пограничные органы федеральной службы безопасности как субъект профилактики правонарушений в области защиты Государственной границы Российской Федерации

© **Гузоватый И. И.**,
научный сотрудник Центра исследования права «Эквитас»

Аннотация. В статье рассматриваются формы профилактического воздействия, применяемые пограничными органами, как субъектом профилактики правонарушений в области защиты государственной границы. Проблемы реализации этих форм и пути их решения.

Ключевые слова: пограничные органы, профилактика правонарушений, формы профилактического воздействия.

В системе правоохранительных органов России особое место занимают пограничные органы федеральной службы безопасности, имеющие особое геополитическое и экономическое положение, являющееся частью системы обеспечения безопасности Российской Федерации[1]

Одной из приоритетных задач пограничных органов является профилактика правонарушений в области защиты Государственной границы Российской Федерации. Современный подход к организации пограничной деятельности диктует необходимость информирования об особенностях соблюдения правил режима государственной границы и пограничного режима не только граждан, проживающих на приграничной территории, но и работу с населением в целом.

Как справедливо отмечают Ю. Н. Туганов и В. К. Аулов, меры профилактики должны быть классифицированы по масштабу охвата на:

— общегосударственные;
— региональные;
— ведомственные;
— контингентные и индивидуальные[2].

Опытные командиры (начальники) подразделений, как замечает Ю. Н. Туганов, справедливо отмечают, что в работе по искоренению правонарушений среди военнослужащих главное внимание должно уделяться профилактике правонарушений и преступлений[3].

Недостаточно проработанная нормативная правовая база в рассматриваемой сфере, отсутствие у должностных лиц пограничных органов возможности применения всего объема правовых инструментов в профилактических целях и другие факторы, не позволяют в настоящий момент использовать весь потенциал системы профилактики правонарушений в области защиты Государственной границы Российской Федерации. В совокупности указанные негативные факторы затрудняют исполнение Указа Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» в части обеспечения государственной и общественной безопасности путем повышения эффективности деятельности правоохранительных органов и специальных служб, органов государственного контроля (надзора),

[1] Закон Российской Федерации от 1 апреля 1993 г. № 4730-I «О Государственной границе Российской Федерации».

[2] Туганов Ю. Н., Аулов В. К. Новеллы закона «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации»: вопросы теории предупреждения воинских правонарушений // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2017. № 1. С. 17—21.

[3] Туганов Ю. Н. Правовые средства обеспечения воинской дисциплины: монография. Чита, 2008. С. 55; Его же. Институт дисциплинарной ответственности военнослужащих в военном праве России. М.: МПИ, 2006. С. 338—354.

совершенствования единой государственной системы профилактики преступности, в первую очередь среди несовершеннолетних, и иных правонарушений (включая мониторинг и оценку эффективности правоприменительной практики), разработки и использования специальных мер, направленных на снижение уровня криминализации общественных отношений.

М. В. Жерновой отмечает, что в советском периоде в рамках существовавшей системы профилактики правонарушений был разработан и внедрен целый комплекс профилактических мероприятий общего и специального характера, реализованный усилиями заинтересованных ведомств. Население, так или иначе, принимало участие в работе по предупреждению преступлений и иных правонарушений, оказывало соответствующую помощь правоохранительным органам. Опыт предупредительной деятельности тех лет получил международное признание, нашел отражение в документах ООН и ее специальных органов[1]. В своей работе «Профилактика правонарушений на современном этапе» С. С. Чернова[2] отмечает, что термин «профилактика» перешел из медицины и подразумевал меры, предотвращающие возникновение и распространение болезней, способствующие здоровью населения. В то же время во многих словарях термин «профилактика» рассматривается как «предупреждение», в частности, профилактика представляет собой совокупность превентивных мер, направленных на сохранение и укрепление нормального состояния правопорядка, так же, как «предотвращение». Нельзя не согласится с мнением Н. В. Лесько, который утверждает, что различие между понятиями «предупреждение», «профилактика», «предотвращение» надуманное и противоречит буквальному смыслу этих терминов, потому что каждое из этих слов означает то же самое: что-то предупредить, не допустить, избежать, то есть это «термины-синонимы»[3].

Правильное и точное, на наш взгляд, определение профилактики сформулировано в Федеральном законе от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации», согласно которому профилактика правонарушений — это совокупность мер социального, правового, организационного, информационного и иного характера, направленных на выявление и устранение причин и условий, способствующих совершению правонарушений, а также на оказание воспитательного воздействия на лиц в целях недопущения совершения правонарушений или антиобщественного поведения. Также в ст. 17 указанного закона перечислены формы профилактического воздействия, а именно:

1) правовое просвещение и правовое информирование;

2) профилактическая беседа;

3) объявление официального предостережения (предостережения) о недопустимости действий, создающих условия для совершения правонарушений, либо недопустимости продолжения антиобщественного поведения[4];

4) профилактический учет;

5) внесение представления об устранении причин и условий, способствующих совершению правонарушения;

6) профилактический надзор;

7) социальная адаптация;

8) ресоциализация;

9) социальная реабилитация;

---

[1] Жерновой М. В., Хитренко Ю. Н. Актуальные вопросы профилактики правонарушений // Право и политика. 2008. № 7 (103).

[2] Чернова С. С. Профилактика правонарушений на современном этапе // Научно-методический электронный журнал «Концепт». 2014. Т. 20. С. 1101—1105.

[3] Лесько Н. В. К вопросу определения термина профилактики правонарушений среди детей // Международный научно-исследовательский журнал. 2012. № 6(2). С. 31—32.

[4] О применении данной профилактической меры см.: Луцай А. А. Официальное предостережение, применяемое пограничными органами федеральной службы безопасности, как институт военного права // Военное право. 2017. № 2. С. 130—138; Холопова Е. Н., Луцай А. А. Механизм правового регулирования применения пограничными органами официального предостережения// Военное право. 2017. № 6. С. 110—115.

10) помощь лицам, пострадавшим от правонарушений или подверженным риску стать таковыми.

В настоящей статье автор рассматривает некоторые формы профилактического воздействия, имеющие широкое распространение в пограничных органах, по причине большого количества рассматриваемых дел об административных правонарушениях и выявлению фактов, создающих угрозу безопасности Российской Федерации.

Такая форма профилактического воздействия как представление об устранении причин и условий, способствующих совершению административного правонарушения, закреплена в ст. 29.13. КоАП РФ и предусматривает наступление неблагоприятных юридических последствий для субъекта, в адрес которого было внесено представление в случае невыполнения им соответствующих действий, а именно рассмотрение указанного представления в течение месяца со дня его получения с обязанностью сообщить о принятых мерах судье, в орган, должностному лицу, внесшим представление. На наш взгляд, указанная редакция статьи имеет существенные недостатки и требует доработки по следующим основаниям:

— во-первых, в диспозиции статьи четко не определены сроки подготовки и внесения представления в соответствующую организацию и должностному лицу, что создает предпосылки для ее различной трактовки вышестоящими и надзирающими органами и, как следствие, препятствует единому правоприменению всеми правоохранительными органами и судами во всех субъектах Российской Федерации. В качестве примера можно привести порядок работы по внесению представлений судами в сравнении с органами федеральной службы безопасности. Так, суд вносит соответствующие представление непосредственно после рассмотрения дела об административном правонарушении, тем самым придавая оперативность применяемой форме; в свою очередь должностные лица органов федеральной службы безопасности в соответствии с требованиям приказа ФСБ России от 13 марта 2004 г. № 162 «О внесении представлений органами федеральной службы безопасности» обязаны согласовывать проекты представлений с юридическими подразделениями, сотрудники которых не регламентированы сроками согласования таких представлений, что значительно затягивает процесс их внесения;

— во-вторых, диспозиция рассматриваемой статьи не предусматривает механизм защиты субъекта, в адрес которого внесено представление, от необоснованно направленных представлений. Наличие такого механизма значительно сократит количество формально вносимых представлений;

— в-третьих, исчерпывающий круг субъектов, имеющих право внесения представлений, делает невозможным внесение их иными должностными лицами правоохранительного органа, в том числе руководителями органов безопасности, в случае если дело об административном правонарушении не было ими рассмотрено.

Полагаем, что решение вышеперечисленных правовых пробелов было бы возможным путем внесения в КоАП РФ изменений в диспозицию ст. 29.13, изложив ее в следующей редакции:

«1. Судья, орган, должностное лицо федерального органа исполнительной власти, структурного подразделения или территориального органа, иного государственного органа, рассмотревших дело об административном правонарушении, либо уполномоченное лицо коллегиального органа, рассмотревшего дело об административном правонарушении, при установлении причин административного правонарушения и условий, способствовавших его совершению, в срок не позднее десяти суток с момента рассмотрения дела об административном правонарушении вносят в соответствующие организации и соответствующим должностным лицам представление о принятии мер по устранению указанных причин и условий.

2. Организации и должностные лица обязаны рассмотреть представление об устранении причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения, в течение месяца со дня его получения и сообщить о принятых ме-

рах судье, в орган, должностному лицу, внесшим представление.

3. В случае необоснованно направленного представления об устранении причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения организации и должностные лица, в адрес которых оно было внесено, выносят определения об отсутствии причин и условий, способствовавших совершению правонарушения, копия которого направляется в адрес судьи, органа, должностного лица федерального органа исполнительной власти, структурного подразделения или территориального органа, иного государственного органа, рассмотревших дело об административном правонарушении».

Правовой основой для внесения представлений об устранении причин и условий, способствующих реализации угроз безопасности Российской Федерации, являются п. «л» ч. 1 ст. 13 и ст. 13.1 Федерального закона от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ «О федеральной службе безопасности», приказ ФСБ России от 13 марта 2004 г. № 162 «О внесении представлений органами федеральной службы безопасности». Поводом для внесения представления являются выявленные органами безопасности в процессе оперативно-служебной деятельности причины и условия, способствующие реализации угроз безопасности Российской Федерации.

На наш взгляд указанная форма профилактического воздействия является эффективной, однако в ходе правоприменительной деятельности выявлены существенные недостатки, а именно:

— во-первых, в нормативных правовых документах, регламентирующих внесение представления, не определен срок рассмотрения и применения конкретных мер, направленных на устранение причин и условий, способствующих реализации угроз безопасности Российской Федерации.

— во-вторых, за неприятие конкретных мер по устранению причин и условий, способствующих реализации угроз безопасности Российской Федерации, не предусмотрена какая-либо ответственность.

Так, исходя из текстов некоторых постановлений судов, само по себе представление по устранению причин и условий, способствующих реализации угроз безопасности Российской Федерации не может быть исполнено принудительно, поскольку оно направлено на понуждение юридических и должностных лиц устранить нарушения, прежде всего, в добровольном порядке. Таким образом, это представление само по себе не может нарушать права и законные интересы организации или должностного лица, которым адресовано. Оно не является нормативным правовым актом, не порождает экономического спора, и его неисполнение не влечет наступление негативных последствий[1].

Устранением приведенных недостатков может послужить внесение в отдельные нормативные правовые акты изменений, а именно:

— в Федеральный закон «О федеральной службе безопасности» — в части определения срока рассмотрения и применения конкретных мер, направленных на устранение причин и условий, способствующих реализации угроз безопасности Российской Федерации субъектом, в адрес которого было внесено представление.

— в ст. 29.5 КоАП РФ, дополнив ее частью 29: «Невыполнение в установленный срок законного предписания (представления) органа (должностного лица), осуществляющего федеральный государственный надзор в области обеспечения безопасности Российской Федерации, — влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от тридцати тысяч до пятидесяти тысяч рублей; на юридических лиц — от ста тысяч до двухсот тысяч рублей или административное приостановление деятельности на срок до девяноста суток».

Следующая форма профилактического воздействия — правовое просвещение и правовое информирование — применяется пограничными органами путем размещения в открытых источниках информации о содержании положений нормативных право-

[1] См., напр.: Постановление Федерального арбитражного суда Волго-Вятского округа от 18.11.2013 № Ф01-11975/13.

вых актов, регламентирующих правила пограничного режима, режима в пунктах пропуска, об особенностях пересечения государственной границы для разных категорий граждан (несовершеннолетние, жители приграничных территорий и т.д.). Также должностными лицами пограничных органов проводится разъяснительная работа с населением, проживающим на приграничной территории.

Показательно мнение С. И. Данилова о том, что осуществление профилактической деятельности — не право, а обязанность субъектов профилактики правонарушений, которые наряду с использованием обязательных форм профилактического воздействия должны обладать правом выбора превентивных мер, которые, по мнению должностного лица, исходя из сложившейся ситуации, являются наиболее эффективными[1].

Ввиду этого полагаем, что в настоящий момент возникла необходимость в разработке и принятии ведомственного нормативного правового акта, направленного на исполнение Федерального закона «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» и определяющего механизмы применения мер профилактического воздействия, исходя из особенностей деятельности пограничных органов.

Принятие такого ведомственного нормативного правового акта обусловлено необходимостью:

1. создания правовых основ организации профилактики в пограничных органах федеральной службе безопасности;

2. наделения конкретных подразделений, должностных лиц полномочиями по выбору и применению форм профилактического воздействия;

3. внесения единообразия в порядок применения конкретных форм профилактического воздействия с учетом задач и функций пограничных органов федеральной службы безопасности;

4. организации взаимодействия пограничных органов федеральной службы безопасности с другими правоохранительными органами и органами государственной власти субъектов Российской Федерации в области профилактики правонарушений.

Реализация сформулированных выше предложений, с нашей точки зрения, позволит в полной мере обеспечить применение всего объема правовых инструментов в профилактических целях, что в свою очередь послужит реальному снижению правонарушений в области защиты Государственной границы Российской Федерации.

Библиография

1. Данилова, С. И. Актуальные проблемы отдельных положений Федерального закона «Об основах профилактики правонарушений в Российской Федерации / С. И. Данилова // Гражданское право. — 2017. — № 8. — С. 19—24.

2. Жерновой, М. В. Актуальные вопросы профилактики правонарушений / М. В. Жерновой, Ю. Н. Хитренко // Право и политика. — 2008. — № 7(103). — С. 1631—1635.

3. Лесько, Н. В. К вопросу определения термина профилактики правонарушений среди детей / Н. В. Лесько // Международный научно-исследовательский журнал. — 2012. — № 6(2). — С. 31—32.

4. Луцай А. А. Официальное предостережение, применяемое пограничными органами федеральной службы безопасности, как институт военного права // Военное право. 2017. № 2. С. 130—138.

5. Туганов, Ю. Н. Новеллы закона «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации»: вопросы теории предупреждения воинских правонарушений / Ю. Н. Туганов, В. К. Аулов // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2017. — № 1. — С. 17—21.

6. Туганов, Ю. Н. Правовые средства обеспечения воинской дисциплины : монография / Ю. Н. Туганов. — Чита, 2008. — 207 с.

7. Туганов, Ю. Н. Институт дисциплинарной ответственности военнослужащих в военном праве России / Ю. Н. Туганов. — М.: МПИ, 2006. — 358 с.

8. Холопова, Е. Н. Механизм правового регулирования применения пограничными органами официального предостережения / Е. Н. Холопова, А. А. Луцай // Военное право. — 2017. — № 6. — С. 110 — 115.

9. Чернова, С. С. Профилактика правонарушений на современном этапе / С. С. Чернова // Научно-методический электронный журнал «Концепт». — 2014. — Т. 20. — С. 1101—1105.

[1] Данилова, С. И. Актуальные проблемы отдельных положений Федерального закона «Об основах профилактики правонарушений в Российской Федерации // Гражданское право. 2017. № 8. С. 19—24.

The border authorities of the Federal security service as the subject of crime prevention in the field of protection of State border of the Russian Federation

© **Guzowaty I.**,
researcher, Center for studies of law ekvitas

Annotation. The article discusses forms of preventive effects used border authorities, as the subject of crime prevention in the field of protection of the state border. Problems of implementation these forms and the ways of their solution.

Key words: border authorities, prevention of crime, forms of prevention effects.

О целях управленческой деятельности командиров по руководству применением оружия

© **Душкин И. В.**,
начальник управления правового обеспечения деятельности Договорно-правового департамента Росгвардии, полковник юстиции
© **Щербак С. И.**,
кандидат юридических наук, доцент

Аннотация. В статье представлены результаты анализа правового регулирования управленческой деятельности командиров по руководству применением оружия подчиненными военнослужащими при осуществлении ими правоохранительной деятельности.

Ключевые слова: оружие; применение оружия; военнослужащие; войска национальной гвардии; управленческая деятельность.

Управленческая деятельность командиров (начальников), складывающаяся в рамках военно-служебных отношений и административно-властных функций между командиром и подчиненным, достаточна многогранна[1]. Из всех многочисленных ее проявлений представляется необходимым проанализировать одно, на которое редко обращается внимание, — управление военнослужащими, при применении ими огнестрельного оружия[2]. Современные реалии таковы, что угрозы личности, обществу и государству, возникающие в сфере ответственности военной организации государства, делают необходимым и подчас неотвратимым использование оружия военнослужащими. Особенно это актуально для ликвидации угроз террористического и экстремистского характера[3]. Президент России В. В. Путин по этому поводу отметил: «Эффективное противодействие экстремизму требует от вас не только тщательно спланированных специальных операций, но и безупречной правовой, юридической чистоты. Здесь не может быть места никаким условностям и расширительным трактованиям»[4]. Полагаем, что реализация этого требования возможна при условии достаточной подготовленности военнослужащих. В частности, практика ЕСПЧ по делам данной категории предусматривает, что для определения того, «было ли применение силы совместимо с требованиями ст. 2 Конвенции, может иметь значение, была ли операция спланирована и руководили ли ей таким образом, чтобы снизить, насколько это возможно, применение огня на поражение и возможность намеренного лишения человека жизни»[5]. Правомерность действий при реализации военнослужащими служебных задач определяется степенью соответствия их поведения требованиям правовых предписаний. Особенно важно обеспечивать соблюдение законности командирами, при руководстве действиями подчиненных, применяющих оружие.

Анализ правил, определяющих содержание управленческой деятельности коман-

[1] Харитонов С. С. О некоторых организационно-правовых аспектах профессионально-должностной подготовки военнослужащих // Военное право. 2019. № 1 (53). С. 169—172.

[2] В равной мере рассматриваемые в настоящей статье положения касаются применения боевой техники, оружия, специальных средств и физической силы, если это не противоречит сути совершаемых действий.

[3] Директор ФСБ России А. В. Бортников заявил, что в 2018 г. органами безопасности и силами правопорядка предотвращены шесть террористических актов. Задержаны 63 бандита и 142 пособника, уничтожены 50 боевиков, в том числе главари банд-групп, действовавших в Чечне и Дагестане. (Егоров И. Взрыва не будет // Российская газета, 2018, 9 октября.

[4] URL : // http : // президент.рф / новости / 17516 (Дата обращения: 12.09.2018).

[5] Постановление Европейского суда по правам человека от 17 марта 2005 г. по делу «Баббинс (Bubbins) против Соединенного Королевства» (жалоба № 50196/99) // Бюллетень ЕСПЧ. 2005. № 8.

диров по обеспечению должного поведения подчиненных при применении ими оружия, в данном случае будет осуществляться применительно к военнослужащим войск национальной гвардии. Это обусловлено тем, что:

а) правила применения ими оружия установлены относительно недавно и отражают новую тенденцию к унификации действий с оружием представителей власти[1];

б) на военнослужащих войск национальной гвардии Российской Федерации возлагается выполнение ряда задач, связанных с необходимостью применять оружие[2];

в) им довольно часто приходится демонстрировать готовность к применению оружия при выполнении служебно-боевых задач.

Военным специалистам известно выражение «управление огнем»[3]. По мнению авторов, управление применением оружия, в сравнении с управлением огнем, более масштабное и сложное социальное явление.

Несмотря на то, что правом применения оружия наделен непосредственно военнослужащий, а командир по отношению к нему обладает определенными управленческими полномочиями, правами и обязанностями**,** возникает вопрос, который с учетом раскрываемого в настоящей статье предмета достаточно актуальный: каковы цели этой управленческой деятельности?

В узком смысле цели управленческой деятельности применением оружия определяются положениями ч. 1 ст. 18 Федерального закона от 3 июля 2016 г. № 226-ФЗ «О войсках национальной гвардии Российской Федерации», предоставляющими право командирам отдавать приказы о применении оружия в случаях и порядке, которые предусмотрены федеральными конституционными законами, вышеуказанным федеральным законом и другими федеральными законами. В широком смысле, управленческие цели определены положениями ст. 83 УВС ВС РФ, которая устанавливает обязанности командиров[4], и другими нормативными правовыми актами.

---

[1] Щербак С. И. Новые правила применения оружия сотрудниками государственной охраны : продолжение процесса унификации // Военное право. 2017. № 6.

[2] В соответствии с ч. 1 ст. 2 Федерального закона «О войсках национальной гвардии Российской Федерации» на войска национальной гвардии возлагается выполнение следующих задач: 1) участие в охране общественного порядка, обеспечении общественной безопасности; 2) охрана важных государственных объектов, специальных грузов, сооружений на коммуникациях в соответствии с перечнями, утвержденными Правительством Российской Федерации; 3) участие в борьбе с терроризмом и экстремизмом; 4) участие в обеспечении режимов чрезвычайного положения, военного положения, правового режима контртеррористической операции; 5) участие в территориальной обороне Российской Федерации; 6) оказание содействия пограничным органам федеральной службы безопасности в охране Государственной границы Российской Федерации; 7) федеральный государственный контроль (надзор) за соблюдением законодательства Российской Федерации в области оборота оружия и в области частной охранной и частной детективной деятельности, а также за обеспечением безопасности объектов топливно-энергетического комплекса, за деятельностью подразделений охраны юридических лиц с особыми уставными задачами и подразделений ведомственной охраны; 8) охрана особо важных и режимных объектов, объектов, подлежащих обязательной охране войсками национальной гвардии, в соответствии с перечнем, утвержденным Правительством Российской Федерации, охрана имущества физических и юридических лиц по договорам; 9) обеспечение по решению Президента Российской Федерации безопасности высших должностных лиц субъектов Российской Федерации (руководителей высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации) и иных лиц.

[3] Управление огнем — мероприятия и действия, осуществляемые командирами и штабами с целью своевременного и эффективного применения огня и выполнения огневых задач. https://dic.academic.ru (Дата обращения: 21.01.2019).

[4] В частности, ст. 83 устанавливает, что командир (начальник) обязан совершенствовать личную профессиональную подготовку и методы управления воинской частью (подразделением), для этого: повышать свои военные, педагогические, правовые знания и совершенствовать методические навыки; знать вооружение и военную технику, порядок их боевого применения (использования), технического обслуживания, ремонта, хранения и эвакуации; знать нормативные правовые акты Российской Федерации в пределах установленного правового минимума, нормы международного гуманитарного права и действовать в строгом соответствии с ними, а также требовать от подчиненных их соблюдения; вырабатывать у себя и у своих подчиненных системный подход к решению поставленных задач; осуществлять

Обобщая положения выше упомянутых нормативных правовых актов, основную цель управленческой деятельности командиров можно определить как обеспечение законности и должного поведения подчиненных военнослужащих при применении ими оружия в ходе служебно-боевой деятельности. Ее достижение предполагает решение ряда промежуточных целей.

Представляется, что существуют три цели управленческой деятельности командиров в отношении военнослужащих, реализующих право на применение оружие:

— первая — управление (руководство) подготовкой военнослужащих и организацией допуска к его возможному применению (эту деятельность часто именуют заблаговременной подготовкой)[1];

— вторая — непосредственное управление (руководство) действиями подчиненных военнослужащих, применяющих оружие, в форме отдачи приказа на его применение[2] (ее можно определить как непосредственную управленческую деятельность);

— третья — управленческая деятельность по контролю за соблюдением подчиненными установленных правил применения оружия и проведение проверок (разбирательств) по итогам его применения (управление постфактум).

Вкратце их содержание можно определить следующим образом.

Первая цель управленческой деятельности командиров направлена на обеспечение готовности военнослужащих к правомерному применению оружия и может осуществляться в различных формах. К ним относятся:

— организация обучения военнослужащих применению оружия;

— организация воспитания в аспекте формирования психологической готовности к возможному применению оружия;

— контроль со стороны должностных лиц за состоянием готовности военнослужащих к применению оружия.

Это подтверждается ч. 2 ст. 18 Федерального закона «О войсках национальной гвардии Российской Федерации», в соответствие с которой военнослужащий (сотрудник) войск национальной гвардии обязан проходить специальную подготовку, а также периодическую проверку на профессиональную пригодность к действиям в условиях, связанных с применением физической силы, специальных средств, оружия, боевой и специальной техники, и на умение оказывать первую помощь пострадавшим в результате их применения. Исходя из этих требований предполагается, что подготовка военнослужащих должна быть направлена на формирование у них знаний, умений и владений технической, тактической, психологической, медицинской, правовой и управленческой направленности[3].

Техническая подготовка включает:

— знание основ баллистики, материальной части, боевых возможностей оружия;

— умение производить точный выстрел, учитывая требования к минимизации ущерба;

— владение оружием (способность использовать все его боевые свойства).

Тактическая подготовка предполагает:

— знание тактики действий правонарушителей, технических свойств средств самозащиты и способов их применения;

— умение занимать тактически выгодную позицию для эффективного применения оружия в отношении правонарушителя, использовать средства личной защиты;

— владение оружием с целью использования его нелетальных свойств.

В области психологической готовности военнослужащие должны:

контроль за исполнением приказов и др.

[1] См., например: Харитонов С. С. Правовые аспекты деятельности воинских должностных лиц по подготовке военнослужащих к несению службы в нарядах // Военно-юридический журнал. 2019. № 2. С. 14—16

[2] Щербак С. И. Об исполнении военнослужащими приказа на применение оружия // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2013. № 6.

[3] Более подробно, см.: Щербак С. И. Подготовка сотрудников пограничных органов к правомерному применению оружия // Вестник границы России. 2014. № 4 (177). С. 38—41.

— знать психологию правонарушителя и психологические методы воздействия для пресечения противоправного поведения;

— уметь вести переговоры;

— владеть навыками психологического воздействия на правонарушителя путем демонстрации властных возможностей (принадлежности к войскам национальной гвардии, наличие оружия, намерений и готовности применить его);

— быть в готовности произвести выстрел в человека и оказать ему при необходимости первую помощь.

Медицинская подготовка должна обеспечивать:

— знание безопасных зон поражения на теле человека[11] (частей тела, где отсутствуют жизненно важные органы и попадание пуль в которые будет причинять минимально необходимый ущерб здоровью и сохранять жизнь);

— умение оказывать первую помощь пострадавшим.

Правовая подготовка предусматривает:

— знание правовых основ применения оружия: оснований (случаи и условия), запретов и ограничений, порядка, гарантий личной безопасности и оснований ответственности;

— умение применять нормы права при квалификации противоправных действий нарушителя и выборе более эффективных средств противодействия;

— владение навыками быстрой оценки ситуации с точки зрения установления достаточных оснований для применения оружия и принятия обоснованных правовых решения.

При обучении командиров, в том числе курсантов вузов — будущих командиров, важна управленческая подготовка, которая предусматривает наличие:

— знаний тактико-технических характеристик и боевых возможностей оружия подразделения;

— умений ставить боевые задачи по использованию оружия;

— навыков руководства действиями подчиненных при использовании и применении ими оружия.

Представляется, что готовность военнослужащего к применению оружия следует формировать с учетом всех выше перечисленных слагаемых, желательно в их единстве и логической последовательности. Отсутствие какой-либо из вышеперечисленных составляющих подготовки или нарушение очередности их формирования может привести к дефициту либо отсутствию системных знаний и, как следствие, низкому уровню подготовленности.

Очевидно, что для эффективного использования оружия требуется постоянно поддерживать навыки владения им. Точно так же военнослужащему необходимо развивать и совершенствовать знания, умения и владения к применению оружия, в том числе определяемые этическими нормами.

В целях формирования положительной мотивации и психологической готовности военнослужащего к возможному применению оружия, управление воспитанием может осуществляться исходя из требований ст. 16 и 17 УВС ВС РФ, учитывая следующие его конечные цели (ст. 16 УВС ВС РФ):

— быть верным Военной присяге (обязательству), беззаветно служить народу Российской Федерации, мужественно и умело защищать Российскую Федерацию;

— строго соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы Российской Федерации, требования общевоинских уставов, беспрекословно выполнять приказы командиров;

— совершенствовать воинское мастерство, содержать в постоянной готовности к применению вооружение и военную технику, беречь военное имущество;

— дорожить воинской честью и боевой славой Вооруженных Сил, своей воинской части, честью своего воинского звания и войсковым товариществом, с достоинством нести высокое звание защитника народа Российской Федерации;

— соблюдать общепризнанные принципы и нормы международного права и меж-

[1] Применение оружия в правоохранительной деятельности имеет целью не убийство человека, а пресечение общественно опасных действий, которые иными способами пресечь нельзя.

дународные договоры Российской Федерации;

Согласно ст. 17 УВС ВС РФ военнослужащий должен быть честным, храбрым, при выполнении воинского долга проявлять разумную инициативу, защищать командиров (начальников) в бою, оберегать Боевое знамя воинской части.

Обратим внимание на контроль со стороны командиров за состоянием готовности военнослужащих к применению оружия. Выше приведенное требование ч. 2 ст. 18 Федерального закона «О войсках национальной гвардии Российской Федерации» о периодической проверке на профессиональную пригодность военнослужащих к применению оружия определяется специальным правовым актом, содержащим технико-организационные положения.

Таким образом, управленческая деятельность, связанная с подготовкой подчиненных к применению оружия, предполагает ответственный подход со стороны командиров и качественное исполнение ими своих обязанностей, а также внедрение соответствующих организационно-методических и педагогических технологий.

Вторая цель управленческой деятельности — непосредственное управление (руководство) действиями подчиненных военнослужащих, применяющих оружие, в форме отдачи приказа на его применение[1] и последующее управление огнем. Данное управление представляет собой кульминацию управленческой деятельности командира по пресечению противоправных действий физических лиц. Суть этого управленческого действия заключается в принятии командиром решения о необходимости применения оружия в связи с противоправным поведением физического лица, отдача приказа конкретному военнослужащему (группе) и его последующая корректировка. Таким образом, право военнослужащего трансформируется в обязанность.

Очевидна и естественна необходимость законодательного наделения командиров правом отдавать приказы подчиненным о применении оружия в ходе ведения боевых действий и при применении оружия в отношении комбатантов[2]. Однако, анализируя нормы законодательства Российской Федерации для повседневной деятельности, следует отметить тот факт, что применение оружия рассматривается как право военнослужащего, но не обязанность. Отсюда возникает проблема — мнение подчиненного может отличаться от приказа командира, тем более, что на кону стоит человеческая жизнь. К тому же, ч. 2 ст. 42 УК РФ устанавливает, что лицо, за исполнение заведомо незаконных приказа или распоряжения, несет уголовную ответственность на общих основаниях. Кульминация проблемы — исполнять или не исполнять приказ командира?

Представляется, что разрешение данной проблемы возможно путем следующих законодательных уточнений:

а) в военное время командир отдает приказ о применении оружия с учетом требований международного гуманитарного права (права войны)[3];

---

[1] См. также, Щербак С. И. Об исполнении военнослужащими приказа на применение оружия// Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2013. № 6. С. 6—14.

[2] Оправданным выглядит положение уголовного законодательства СССР об установлении уголовной ответственности за «отказ во время боя действовать оружием», который рассматривался как деяние, тождественное переходу на сторону неприятеля, и влекущее высшую меру социальной защиты с конфискацией имущества. (Положение о воинских преступлениях, утв. Постановлением ЦИК и СНК СССР от 27 июля 1927 г.).

[3] В боевых условиях командиру следует учитывать положения приказа Министра обороны Российской Федерации от 3 декабря 2015 г. № 717 «Об утверждении Наставления по правовой работе в Вооруженных Силах Российской Федерации» (текст приказа официально не опубликовывался), который в п. 77 устанавливает, что при осуществлении контроля готовности к боевым действиям командиром (начальником) проверяются: точность выполнения боевого приказа и распоряжения в части, касающейся соблюдения норм международного гуманитарного права; соответствие решений, принятых командирами (начальниками), нормам международного гуманитарного права; знание личным составом норм международного гуманитарного права; своевременность и качество выполнения мероприятий по избежанию или сведению к минимуму ущерба лицам и объектам,

б) в мирное время при осуществлении правоохранительной деятельности командир может отдать подчиненному приказ о пресечении противоправного поведения физического лица, но не о применении оружия. Военнослужащий получивший такой приказ, в зависимости от ситуации, вправе применить оружие (при наличии для этого законных оснований), либо пресечь правонарушение, используя для этого иные (нелетальные) средства. Это предложение учитывает рекомендации Основных принципов применения силы и огнестрельного оружия должностными лицами по поддержанию правопорядка[1], предусматривающие, что целью применения оружия является не убийство, а прекращение опасного для здоровья и жизни посягательства.

Следовательно, содержание управленческого действия командира о применении оружия подчиненным военнослужащим (группой) в последующем подлежит корректировке путем изменения законодательства[2].

Управленческая деятельность командира при отдаче приказа на применение оружия должна исходить из требований ст. 83 УВС ВС РФ, которая обязывает его знать нормативные правовые акты Российской Федерации в пределах установленного правового минимума, нормы международного гуманитарного права и действовать в строгом соответствии с ними, а также требовать от подчиненных их соблюдения.

Отметим, что оружие, поскольку оно существует в природе, в силу складывающих различных факторов, несомненно будет и должно применяться военнослужащими, сотрудниками правоохранительных органов и другими лицами в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации и нормативными правовыми актами Российской Федерации. Приходится констатировать, что задача по поиску концептуального решения проблемы обеспечения качественного правового регулирования управленческой деятельности командира применением оружия, пока не решена.

Третья цель управленческой деятельности — обеспечение контроля за соблюдением установленных правил в ходе самостоятельного применения оружия военнослужащими, проведение проверок (разбирательств) по итогам его применения и создание условий для привлечения виновных к дисциплинарной ответственности. Данная управленческая деятельность носит контрольно-надзорный характер.

По любому факту производства выстрела военнослужащим при исполнении им служебно-боевых обязанностей (кроме учебной стрельбы), должна быть произведена оценка его действий на предмет правомерности[3]. Данная оценка производится по

находящимся под защитой международного гуманитарного права. И далее там же: «Командир (начальник) в ходе боевых действий должен убедиться в военном характере объектов и целей и принять все возможные меры предосторожности при выборе способов и средств поражения, чтобы избежать случайных потерь среди гражданского населения и случайного ущерба гражданским объектам либо свести их к минимуму» (п. 78).

[1] A/CONF.144/28/Rev.1, с.117-122.

[2] Интерес представляет исторический опыт. Н. П. Матханова отмечает, что действовавший в Российской Империи порядок привлечения войск к пресечению беспорядков предусматривал также, чтобы представитель гражданской власти, заняв место перед войском рядом с военным командиром, явственно и громко должен был произнести следующие слова: «Именем Государя Императора и на основании закона приглашаю немедленно разойтись (или, смотря по обстоятельствам, положить оружие, выдать преступников и т. п.); при непослушании войска будут действовать оружием». При неповиновении предупреждение должно было быть повторено в другой и третий раз. Циркуляр министерства внутренних дел от 9 августа 1881 г. предлагал губернаторам пользоваться правом призыва войск «с возможно большей разборчивостью». Таким образом, ключевой фигурой при разрешении конфликта являлся не военнослужащий (полицейский), а представитель политической власти (губернатор, градоначальник), который отвечал за социально-политическую ситуацию в зоне своей ответственности и должен был принимать решение о применение войсками силы и оружия. (См. Матханова Н. П. Полномочия губернатора в России середины XIX века: закон и действительность // http://www.philosophy.nsc.ru/journals/humscience/2_98/03_MATX.HTM).

[3] Представляется, что под противоправным или неправомерным применением и использованием оружия понимается действие, если отсутствовали основания для его совершения, т.е. применение оружия осуществлено при отсутствии установленных законом оснований.

правилам, установленным действующим законодательством, и относится к компетенции командира воинской части (начальника подразделения (органа).

Важной составляющей работы командиров по обеспечению законности действий подчиненных при применении ими оружия, является проверка докладов о случаях применения оружия[1]. Цель проверки — установление правомерности действий и наличия либо отсутствия признаков дисциплинарного проступка или преступления в действиях военнослужащего, применившего оружие, а также причинения вреда здоровью гражданина или материального ущерба гражданину либо организации. Проверка проводится в соответствии со ст. 145 УПК РФ и принимается правовое решение с позиции УК РФ. Факт производства выстрела сотрудником, за исключением учебной стрельбы и боевых действий, даже если он не повлек последствий, квалифицируемых как преступление, должен рассматриваться как нарушение воинской дисциплины (грубый дисциплинарный проступок). По данному факту командир обязан провести разбирательство, в порядке, установленном ст. 28.8 Федерального закона от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих» и ст. 81, 81.1 ДУ ВС РФ. Для соблюдения юридических тонкостей и законности при проведении разбирательства должностные лица юридических подразделениях (юрисконсульты, помощники по правовой работе) осуществляют функцию проведения правовой экспертизы по итогам проводимых разбирательств.

Представляется, что при организации рассматриваемой управленческой деятельности следует учитывать Основные принципы, которые рекомендуют: обращать внимание на вопросы полицейской этики и прав человека, особенно в процессе ведения расследований; выявлять альтернативы применению силы и огнестрельного оружия, включая мирное урегулирование конфликта; обращать внимание на понимание военнослужащими поведения больших масс людей и методы убеждения, ведения переговоров и посредничества, а также технические средства с целью ограничения применения силы или огнестрельного оружия.

Таким образом, значительной по объему и относительно новой по содержанию является контрольно-организационная деятельность командиров по обеспечению законности принимаемых решений и совершаемых военнослужащими действий при применении оружия. Правила осуществления этой деятельности регламентированы как законодательством, так и ведомственными правовыми актами. Однако формы и содержание управленческой деятельности командиров по обеспечению ответственного поведения подчиненных военнослужащих при применении ими оружия целесообразно разнообразить с учетом изменения роли принуждения в правоохранительной деятельности в современных условиях.

Обобщая рассуждения о целях управленческой деятельности командиров по руководству применением оружия подчиненными им военнослужащими, следует отметить, что:

а) управление является неотъемлемым атрибутом деятельности командиров в вопросах применения оружия для повышения его эффективности;

б) эффективная управленческая деятельность на данном этапе требует нормативного регулирования, как на законодательном, так и подзаконном уровне.

[1] Более подробно см.: Щербак С. И. Определение правомерности применения оружия сотрудниками пограничных органов при проведении разбирательства и правового сопровождения // Проблемы правовой работы в пограничных органах: современное состояние и направления совершенствования нормативной правовой базы в этой области : Материалы межвузовского круглого стола, состоявшегося 10 декабря 2010 г. М.: Пограничная академия ФСБ России, 2011. С. 304—315.

Библиография

1. Харитонов, С. С. Правовые аспекты деятельности воинских должностных лиц по подготовке военнослужащих к несению службы в нарядах / С. С. Харитонов // Военно-юридический журнал. — 2019. — № 2. — С. 14—16.

2. Харитонов, С. С. О некоторых организационно-правовых аспектах профессионально-должностной подготовки военнослужащих / С. С. Харитонов // Военное право. — 2019. — № 1 (53). — С. 169—172.

3. Щербак, С. И. Об исполнении военнослужащими приказа на применение оружия / С.И. Щербак // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2013. — № 6. — С. 6—14.

4. Щербак, С. И. Новые правила применения оружия сотрудниками государственной охраны : продолжение процесса унификации / С. И. Щербак // Военное право. — 2017. — № 6.

5. Щербак, С. И. Определение правомерности применения оружия сотрудниками пограничных органов при проведении разбирательства и правового сопровождения / С. И. Щербак // Проблемы правовой работы в пограничных органах: современное состояние и направления совершенствования нормативной правовой базы в этой области : Материалы межвузовского круглого стола, состоявшегося 10 декабря 2010 г. — М.: Пограничная академия ФСБ России, 2011. — С. 304—315.

6. Щербак, С. И. Подготовка сотрудников пограничных органов к правомерному применению оружия / С. И. Щербак // Вестник границы России. — 2014. — № 4 (177). — С. 38—41.

On the objectives of the management of commanders on the leadership of the use of weapons

© **Dushkin I. V.**,
Head of the Legal Support Department of the Treaty and Legal Department of the Russian Guard, Colonel of Justice;
© **Scherbak S. I.**,
PhD in Law, Associate Professor

Abstract: The article presents the results of the analysis of the legal regulation of the management activities of commanders on the management of the use of weapons by subordinated soldiers in the implementation of their law enforcement activities.

Key words: weapons; use of weapons; military; national guard troops; management.

Правовая природа должностного лица пограничного органа как субъекта права

© **Каняров Т. Х.,**
юрист, сотрудник Центра исследования проблем российского права «Эквитас»

Аннотация. В статье рассмотрена правосубъектность должностного лица как потенциального участника правовых отношений. Определены признаки должностного лица как субъекта права. Раскрыта природа должностного лица пограничного органа при осуществлении полномочий представителя власти, а также при осуществлении организационно-распорядительных и административно-хозяйственных функций в организации. Выявлена особенность правосубъектности должностного лица пограничных органов, заключающейся в возможности реализации триады функций в одном лице.

Ключевые слова: субъект права, должностное лицо, пограничный орган, функции представителя власти, организационно-распорядительные и административно-хозяйственные функции, военно-служебные отношения в пограничном органе.

В исследованиях сущности права центральными категориями, представляющими интерес в познании, становятся объект и субъект права. Причем эти понятия, как считается, противостоят друг другу. Специфика субъекта и объекта права становится предметом исследований в отраслевых правовых науках.

Представление о субъекте права складывается много лет. Ввиду этого имеются разносторонние оценки о данном правовом явлении.

С. И. Архипов, проводя теоретико-правовое исследование развития научной мысли о сущности субъекта права, выявил, что за время исследования субъекта права, с момента, когда он стал представлять интерес для познания, и до настоящего времени, имеются различные суждения о природе субъекта права. Так, им отмечено, что «субъект права есть явление многоаспектное, не сводимое к формальной праводееспособности. Субъект права может быть рассмотрен: как правовое лицо; как правовая воля; как единое множество правовых связей, отношений; как целостная система правовых представлений, чувств, эмоций, переживаний (индивидуальное правосознание); как высшая социально-правовая самоценность, определяющая в праве все иные ценности; как правовой деятель — источник всякой правовой активности, от которого исходят правовые акты, юридические действия, поступки; и т.д.»[1].

Современные научные и учебно-научные источники содержат знания о том, что субъект права — это тот, кто потенциально обладает способностями быть носителями субъективных прав и юридических обязанностей[2]. Так, М. Н. Марченко отмечал, что субъектами права являются лица или организации, за которым признано законом юридическое свойство (качество) правосубъектности, дающее возможность участвовать в различных правоотношениях с другими лицами или организациями[3]. Ц. А. Ямпольская выделяла, что субъектами права являются носители прав и обязанностей, участвующие в правоотношении или могущие в нем участвовать, т.е. могущие стать участниками правоотношений[4]. Представляется, что обладание правами и

[1] Архипов С. И. Субъект права: теоретическое исследование: дис. … д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 2005. С. 7.

[2] Марченко М. Н. Теория государства и права : учебник. — 2-е изд., перераб. и доп. М.: Проспект, 2016.

[3] Там же. С. 635.

[4] Ямпольская Ц. А. Субъекты советского административного права: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1958. С. 10.

обязанностями позволяет говорить уже о субъекте (участнике) правоотношений. При этом в развитие этой мысли имеются обоснованные заключения о том, что субъекты правовых отношений — это субъекты права, но субъекты права — это еще не субъекты правоотношений. Основополагающим признаком в разграничении этих понятий является наличие юридического факта, порождающего взаимное переплетение прав и обязанностей.

При исследовании субъектов права неотъемлемым элементом в познании является их классификация. Особую актуальность приобретает этот вопрос в связи с неоднозначным восприятием субъекта права в общей теории.

В теории права традиционным считается деление субъектов права на частных и публичных; индивидуальных и коллективных[1]. Кроме того, выделяются отраслевые, статусные, функционально-ролевые, целевые классификации субъектов права[2].

Независимо от оснований классификации в правовой литературе должностное лицо в качестве вида субъекта права, потенциального самостоятельного участника отношений не рассматривается. Отсутствие соответствующих научных трудов указывает на это. Однако нельзя отрицать того факта, что он таковым может быть. В отечественной правовой литературе такие умозаключения имеются[3].

В свою очередь, не совсем очевидно положение должностного лица в системе субъектов права. Поэтому для определения признаков должностного лица как субъекта права необходимо прибегнуть к системному подходу и рассмотреть его правосубъектность в едином комплексе взаимоотношений всех субъектов права.

В системе субъектов права должностное лицо, являясь индивидуальным субъектом, занимает особую, статусную роль.

Значение «должностное лицо» предполагает занятие лицом какой-то должности. Таковым лицом является биологический человек. При этом уместно добавление о том, что должностное лицо в этом случае рассматривается как юридический слепок с физического лица, с человека. Таким образом, происходит абстрагирование от несущественных с точки зрения права особенностей физического лица. В этом случае право не интересует рост человека, его цвет волос, строение его тела. Интерес представляет личность, субъект воли. Так, формальные требования к должностным лицам в качестве существенных характеристик закрепляют некоторые его качественные характеристики, связанные, например, с умственными способностями.

Должность в толковых словарях тесно связано с такими понятиями как служебное место, обязанность. Современное толкование понятия основано на том, что должность — это «установленная в определенном порядке первичная структурная единица штатного расписания той или иной государственной или негосударственной организации, определяющая содержание и объем полномочий, размер денежного содержания и место в иерархической структуре организации лица, его замещающего»[4].

Таким образом, обобщающими признаками должностного лица являются: с одной стороны — наличие качеств физического лица, с другой — исполнение полномочий в организации на определенной структурной единице (должности).

В правовой литературе выявление признаков должностного лица осуществляется при исследовании конструкции охранительных правовых отношений, возникающих в связи с привлечением участников отношений к юридической ответственности.

При этом учеными не предпринимаются попытки исследовать и раскрыть сущность должностного лица в регулятивных отно-

[1] Кистенев К. И. Система субъектов российского права в условиях рыночных отношений : дис. … канд. юрид. наук. Саратов, 2011. С. 85.

[2] Архипов С. И. Указ. соч. С. 213.

[3] См., напр.: Бойцов В. Я. Система субъектов советского государственного права. Уфа: Башк. кн. изд-во, 1972. С. 67; Ямпольская Ц. А. Указ. соч. С. 10.

[4] Большой юридический словарь / А. Я. Сухарев, В. Е. Крутских, А. Я. Сухарева. М.: Инфра-М, 2003.

шениях при его правомерном поведении. Таким образом, на данный момент существует единственная концепция о признании понятия должностного лица — участника охранительных правовых отношений, субъекта юридической ответственности, по аналогии в регулятивных отношениях, когда идет речь о реализации им своих субъективных прав и исполнения юридических обязанностей.

В КоАП РФ (ст. 2.4) законодателем определено, что под должностным лицом следует понимать лицо, постоянно, временно или в соответствии со специальными полномочиями осуществляющее функции представителя власти, то есть наделенное в установленном законом порядке распорядительными полномочиями в отношении лиц, не находящихся в служебной зависимости от него, а равно лицо, выполняющее организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в государственных органах, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных организациях, а также в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках и воинских формированиях Российской Федерации.

УК РФ (п. 1 прим. к ст. 285) дает схожее определение должностного лица. Под должностными лицами признаются лица, постоянно, временно или по специальному полномочию осуществляющие функции представителя власти либо выполняющие организационно-распорядительные, административно-хозяйственные функции в государственных органах, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждениях, государственных корпорациях, государственных компаниях, государственных и муниципальных унитарных предприятиях, акционерных обществах, контрольный пакет акций которых принадлежит Российской Федерации, субъектам Российской Федерации или муниципальным образованиям, а также в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках и воинских формированиях Российской Федерации.

Таким образом, должностным лицом должно признаваться лицо: осуществляющее полномочия представителя власти; выполняющее организационно-распорядительные и (или) административно-хозяйственные функции в государственном либо муниципальном органе или организации.

В соответствии с Постановлением Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 16 октября 2009 г. № 19 «О судебной практике по делам о злоупотреблении должностными полномочиями и о превышении должностных полномочий» значение этой нормы необходимо понимать следующим образом.

К исполняющим функции представителя власти следует относить лиц, наделенных правами и обязанностями по осуществлению функций органов законодательной, исполнительной или судебной власти, а также иных лиц правоохранительных или контролирующих органов, наделенных в установленном законом порядке распорядительными полномочиями в отношении лиц, не находящихся от них в служебной зависимости, либо правом принимать решения, обязательные для исполнения гражданами, организациями, учреждениями независимо от их ведомственной принадлежности и форм собственности.

Под организационно-распорядительными функциями следует понимать полномочия должностного лица, которые связаны с руководством трудовым коллективом государственного органа, государственного или муниципального учреждения (его структурного подразделения) или находящимися в их служебном подчинении отдельными работниками, с формированием кадрового состава и определением трудовых функций работников, с организацией порядка прохождения службы, применения мер поощрения или награждения, наложения дисциплинарных взысканий и т.п.

К организационно-распорядительным функциям относятся полномочия лиц по принятию решений, имеющих юридическое значение и влекущих определенные юридические последствия (например, по выдаче медицинским работником листка временной

нетрудоспособности, установлению работником учреждения медико-социальной экспертизы факта наличия у гражданина инвалидности, приему экзаменов и выставлению оценок членом государственной экзаменационной (аттестационной) комиссии).

Как административно-хозяйственные функции надлежит рассматривать полномочия должностного лица по управлению и распоряжению имуществом и (или) денежными средствами, находящимися на балансе и (или) банковских счетах организаций, учреждений, воинских частей и подразделений, а также по совершению иных действий (например, по принятию решений о начислении заработной платы, премий, осуществлению контроля за движением материальных ценностей, определению порядка их хранения, учета и контроля за их расходованием).

Анализ места и роли должностного лица при осуществлении указанных функций свидетельствует о том, что по своей сути должностное лицо, будучи индивидуальным субъектом права, является законным представителем коллективных субъектов права, и он действует в качестве агента, выражая волю публично-правового образования или организации. В свою очередь действия такого агента основаны на полномочиях по осуществлению юридически значимых действий, направленных на возникновение, изменение или прекращение правовых отношений[1].

Существующие научные источники дополняют выводы суда о том, что должностными лицами могут признаваться также лица, осуществляющие полномочия в негосударственных организациях.

Так, О. Б. Зайцева допускает существование межотраслевого понятия должностного лица, которым следует признать лицо, занимающее в организациях, независимо от формы собственности, должность, связанную с выполнением:

а) организационно-распорядительных функций, которые выражаются в осуществлении руководства подчиненными лицами;

б) административно-хозяйственных функций, которые выражаются в осуществлении полномочий по управлению и распоряжению имуществом, а равно лицо, не занимающее должностей, связанных с выполнением указанных функций, но осуществляющее указанные функции по специальному полномочию[2].

При этом функции должностного лица (управление людьми, имуществом, финансовыми средствами) могут выполняться в любой государственной или негосударственной организации[3].

Особая природа должностного лица как субъекта права раскрывается в определенных конкретных ситуациях при осуществлении полномочий. При исследовании сущности должностного лица пограничного органа можно выделить характерные особенности его природы как субъекта права, которые не свойственны всем иным подобным субъектам.

Пограничные органы в соответствии со ст. 2 Федерального закона от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ «О федеральной службе безопасности» представляют собой управления (отделы, службы, отряды) федерального органа исполнительной власти в области обеспечения безопасности по пограничной службе. Анализ правовых норм, регулирующих деятельность пограничных органов, позволяет говорить о том, что основными направлениями деятельности пограничных органов являются: защита и охрана Государственной границы Российской Федерации в целях недопущения противоправного изменения прохождения Государственной границы Российской Федерации, обеспечения соблюдения физическими и юридическими лицами режима Государственной границы Российской Федерации, пограничного режима и режима в пунктах

[1] Ямпольская Ц. А. О должностном лице в государственном аппарате // Вопросы советского административного права. М., 1949. С. 141.

[2] Зайцева О. Б. Руководитель организации как субъект трудового права : монография. М.: Проспект, 2014. С. 10—11.

[3] Шнитенков А. В. Понятие должностного лица в уголовном праве: учеб. пособие. Оренбург, 2004. С. 52.

пропуска через Государственную границу Российской Федерации; защита и охрана экономических и иных законных интересов Российской Федерации в пределах приграничной территории, исключительной экономической зоны и континентального шельфа Российской Федерации, а также охрана за пределами исключительной экономической зоны Российской Федерации запасов анадромных видов рыб, образующихся в реках Российской Федерации, трансграничных видов рыб и далеко мигрирующих видов рыб в соответствии с международными договорами Российской Федерации и (или) законодательством Российской Федерации.

Содержание указанных функций пограничных органов относятся к государственным функциям, т.е., функциям представителя власти. Так, в соответствии с п. 5 Административного регламента Федеральной службы безопасности Российской Федерации по исполнению государственной функции по осуществлению пограничного контроля в пунктах пропуска через государственную границу Российской Федерации, утвержденного приказом ФСБ России от 8 ноября 2012 г. № 562, предметом пограничного контроля в пунктах пропуска через государственную границу Российской Федерации является признание законности пересечения государственной границы лицами, въезжающими в Российскую Федерацию, либо разрешение на пересечение государственной границы лицами, выезжающими из Российской Федерации, а также осуществление действий по обнаружению и задержанию нарушителей правил пересечения государственной границы, выявлению источников ионизирующего излучения в пунктах пропуска через государственную границу с государствами — членами Таможенного союза.

Исходя из толкования Пленума Верховного суда Российской Федерации, данную ситуацию следует рассматривать как функцию контролирующих пограничных органов, наделенных в установленном законом порядке распорядительными полномочиями в отношении лиц, не находящихся от них в служебной зависимости. Кроме того, пограничные органы как контролирующие органы осуществляют, к примеру, административно-юрисдикционную деятельность[1].

Таким образом, следует констатировать, что при таком подходе правовая природа должностного лица пограничного органа может раскрываться как индивидуального субъекта права, действующего от лица государства в форме представителя власти. Как справедливо отмечает Д. М. Михалев, властные функции должностного лица здесь раскрываются в виде внешних функций[2].

При другом подходе исследования деятельности пограничных органов они предстают как государственные организации, обладающие правовым статусом юридического лица. Так, все пограничные управления ФСБ России являются федеральными государственными казенными учреждениями. В такой ситуации прослеживается сущность должностного лица пограничного органа (например, начальника управления) как осуществляющего организационно-распорядительные и (или) административно-хозяйственные функции в государственной организации. По своей сути это также следует рассматривать как представление интересов коллективного субъекта права — государственной организации.

Должностное лицо пограничного органа как субъект права приобретает особую статусность в военно-правовых отношениях. Федеральным законом от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» закреплено, что в органах федеральной службы безопасности федеральная государственная служба исполняется в виде военной службы. Федеральным законом «О федеральной службе безопасности» также определено, что органы федеральной службы безопасности комплектуются (в том числе на конкурсной основе) военнослужа-

[1] Борисова А. С. Сущность административно-юрисдикционной деятельности военнослужащих пограничных органов федеральной службы безопасности // Военное право. 2018. № 5. С. 31.

[2] Михалев Д. М. К вопросу о понятии должностного лица в военном праве // Военное право. 2016. № 4. С. 61.

щими, федеральными государственными гражданскими служащими и работниками. Данное положение не абсолютизирует, что все служащие пограничных органов считаются военнослужащими. Однако свидетельствует о наличии в федеральном органе военно-служебных отношений.

Формирование военно-служебных отношений в пограничном органе основано на принципе единоначалия, который закреплен в гл. 2 УВС ВС РФ. Единоначалие заключается в наделении командира (начальника) всей полнотой распорядительной власти по отношению к подчиненным и возложении на него персональной ответственности перед государством за все стороны жизни и деятельности воинской части, подразделения и каждого военнослужащего. По своему служебному положению и воинскому званию одни военнослужащие по отношению к другим могут быть начальниками или подчиненными. Начальник имеет право отдавать подчиненному приказы и требовать их исполнения. Подчиненный обязан беспрекословно выполнять приказы начальника (ст. 33 — 34 УВС ВС РФ).

Формальное толкование данных положений во взаимосвязи с другими нормами свидетельствует о наличии в пограничном органе неопределенного количества должностных лиц, как по должности, так и по званию, требования которых являются обязательными к исполнению для их подчиненных. Правовая природа данных должностных лиц заключается в том, что в таких ситуациях они являются как представителями организации, в которой они осуществляют свою деятельность, так и действуют от лица государства в целях поддержания воинской дисциплины, обороноспособности страны.

Таким образом, следует отметить, что должностное лицо, будучи индивидуальным субъектом, в своей деятельности может участвовать в правоотношениях, выступая при этом представителем коллективных субъектов права: государства, муниципального образования и организации.

Особенность правовой природы должностного лица пограничного органа раскрывается посредством его потенциального участия в правоотношениях:

а) в качестве представителя государства при осуществлении контрольных функций в сфере защиты и охраны государственной границы, а также защиты экономических интересов Российской Федерации в исключительной экономической зоне и континентальном шельфе;

б) в качестве представителя организации при осуществлении организационно-распорядительных и (или) административно-хозяйственных функций;

в) в качестве представителя государства при осуществлении распорядительной власти в целях поддержания воинской дисциплины и обороноспособности страны.

При этом некоторые должностные лица пограничного органа при определенных обстоятельствах могут являться представителями коллективных субъектов права в правовых отношениях при осуществлении всех перечисленных ранее функций: одновременно являться представителем власти; осуществлять организационно-распорядительные, административно-хозяйственные функции в организации; являться начальником по воинскому званию при осуществлении распорядительной власти в воинском формировании, в котором законом предусмотрена военная служба.

Библиография

1. Архипов, С. И. Субъект права: теоретическое исследование: дис. … д-ра юрид. наук / С. И. Архипов. — Екатеринбург, 2005. — 522 с.

2. Бойцов, В. Я. Система субъектов советского государственного права / В. Я. Бойцов. — Уфа: Башк. кн. изд-во, 1972. — 160 с.

3. Борисова, А. С. Сущность административно-юрисдикционной деятельности военнослужащих пограничных органов федеральной службы безопасности / А. С. Борисова // Военное право. — 2018. — № 5. — С. 29—33.

4. Зайцева, О. Б. Руководитель организации как субъект трудового права: монография / О. Б. Зайцева. — М.: Проспект, 2014. — 184 с.

5. Кистенев, К. И. Система субъектов российского права в условиях рыночных отношений : дис. … канд. юрид. наук / К. И. Кистенев. — Саратов, 2011. — 251 с.

6. Марченко, М. Н. Теория государства и права: учебник. — 2-е изд., перераб. и доп. / М. Н. Марченко. — М.: Проспект, 2016. — 640 с.

7. Михалев, Д. М. К вопросу о понятии должностного лица в военном праве // Военное право. — 2016. — № 4. — С. 59—64.

8. Харитонов, С. С. О справедливости и законности дисциплинарных взысканий / С. С. Харитонов // Военно-юридический журнал. — 2018. — № 11. — С. 15—18.

9. Харитонов, С.С. Проблемы надзора и расследования органами военной юстиции уголовных дел о мошенничестве с жильем, совершаемом военнослужащим / С. С. Харитонов // Право в Вооруженных силах — военно-правовое обозрение. — 2018. — № 10 (255). — С. 67—71.

10. Шнитенков, А. В. Понятие должностного лица в уголовном праве: учеб. пособие / А. В. Шнитенков. — Оренбург: Агентство Пресса, 2004.

12. Ямпольская, Ц. А. О должностном лице в государственном аппарате / Ц. А. Ямпольская // Вопросы советского административного права. — М., 1949. — С. 134—153.

13. Ямпольска,я Ц.А. Субъекты советского административного права: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / Ц. А. Ямпольская. — М., 1958. — 38 с.

Legal nature of the official of boundary body as legal entity

© **Kanyarov T. H.**
Lawer, employer of the center of research of problems Russian law «Equitas»

Annotation. In article the legal personality of the public official as potential participant of legal relations is considered. Signs of the public official as person of law are defined. The nature of the public official of boundary body at implementation of powers of the public agent is opened and also at implementation of organizational and administrative and administrative functions in the organization. The feature of the legal personality of the public official of boundary bodies consisting in a possibility of realization of a triad of functions in one person is revealed.

Keywords: Legal entity, the official, boundary body, functions of the authority, organization and administrative functions, the military and office relations in boundary body.

Военно-административный статус сотрудников пограничных отделений

© **Туганов Ю. Н.**,
заслуженный юрист Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор, академик РАЕН, профессор Российской таможенной академии
© **Скоробогатов М. В.**,
сотрудник Центра исследования проблем российского права «Эквитас»

Аннотация. В статье рассматривается военно-административный статус сотрудников пограничных отделений, включающий в себя совокупность прав, обязанностей и ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации. Отмечается, что изменения в законодательстве вызывают несоответствия в текущем военно-административном статусе сотрудников пограничных отделений. Проанализированы основные проблемы реализации военно-административного статуса сотрудников пограничных отделений. Предложены некоторые направления совершенствования института военно-административного статуса сотрудников пограничных отделений.

Ключевые слова: пограничное отделение, погранзастава, Государственная граница Российской Федерации, военно-правовой статус сотрудников пограничных отделений.

Научный интерес к обоснованию юридической конструкции правоохранительных органов обусловлен необходимостью повышения эффективности их деятельности. Применительно к юридической конструкции пограничного отделения[1] указанная проблематика приобретает особую актуальность: безопасность государства начинается с состояния его границ, а военно-административный статус[2] отделения во многом предопределяет эффективность работы всех остальных правоохранительных органов, участвующих в охране границы.

В контексте реформирования федеральных органов исполнительной власти следует учитывать, что охрана Государственной границы Российской Федерации возложена на пограничные органы ФСБ России.

Отправной точкой становления современного состояния военно-административного статуса сотрудников пограничных отделений следует считать упразднение 1 июля 2003 г. Федеральной пограничной службы Российской Федерации. С этого дня личный состав пограничных войск и органов пограничной службы был передан в состав Федеральной службы безопасности Российской Федерации. Этой же федеральной службе были переданы и функции упраздняемой Федеральной пограничной службы Российской Федерации[3].

Соответственно изменился и статус военнослужащих пограничных органов (далее — пограничники), которые стали относиться к ведомству ФСБ России и были наделены и обязанностями, закреплёнными в Федеральном законе от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ «О Федеральной службе безопасности».

С 2004 г. военно-правовой статус пограничных отделений претерпел значительные изменения. Принято новое законодательство, регулирующее деятельность пограничных органов: в 2018 г. Президент Российской Федерации утвердил Основы

[1] О военно-правовом статусе пограничного отделения более подр. см.: Скоробогатов М. В. Военно-правовой статус пограничного отделения (пограничной заставы) // Военное право. 2018. № 4 (50). С. 54—60.

[2] См. напр.: Амельчаков И. Ф. Современная концепция административно-правового статуса полиции // Вестник Казанского юридического института МВД России. 2017. № 2 (28). С. 6—11.

[3] Указ Президента Российской Федерации «О мерах по совершенствованию государственного управления в области безопасности Российской Федерации».

государственной пограничной политики Российской Федерации[1].

Статус и полномочия пограничных органов были закреплены ранее в нормах Закона Российской Федерации от 1 апреля 1993 г. № 4730-1 «О Государственной границе Российской Федерации». Согласно ст. 39 этого нормативного правового акта военнослужащие, непосредственно участвующие в защите Государственной границы, наделяются статусом военнослужащих, выполняющих специальные обязанности, установленные Федеральным законом от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих». Исходя из указанной нормы, такие военнослужащие являются представителями федеральной исполнительной власти, находятся под защитой государства, а их законные требования обязательны для исполнения гражданами и должностными лицами. Никто, кроме лиц, специально уполномоченных на то федеральным законом, не вправе вмешиваться в их деятельность. Таким образом, применительно к административно-правовому статусу сотрудников пограничных отделений, положения ст. 39 Закона Российской Федерации «О Государственной границе Российской Федерации» являются базисными.

Такой вывод прямо следует из исследований ученых, которые определяют «правовой статус военнослужащего как совокупность прав, свобод, гарантированных государством, а также обязанностей и ответственности военнослужащих, установленных законом, обусловленных зачислением (поступлением) на военную службу и ее последующим прохождением»[2], хотя в юридической литературе существуют и иные мнения по поводу понятия административно-правового статуса[3].

В свою очередь военно-административный статус сотрудников пограничных отделений является составной частью военно-административного статуса пограничного отделения. Несмотря на значительное число научных подходов к понятию административно-правового статуса, очевидно, что эти две правовые категории находится в правовой взаимосвязи и логическом единстве — статус связан с непосредственным несением пограничной службы, а значение пограничной службы обуславливается существом тех задач и обязанностей, которые возлагаются на пограничников.

Поэтому нормативная база, определяющая военно-административный статус сотрудников пограничных отделений, не ограничивается указанными выше нормами. Правовое регулирование военно-административного статуса сотрудников пограничных отделений в настоящее время обеспечивается такими нормативными правовыми актами, как: Конституция Российской Федерации, Закон Российской Федерации «О Государственной границе Российской Федерации», федеральные законы «О федеральной службе безопасности» и «О статусе военнослужащих», Указ Президента Российской Федерации от 25 апреля 2018 г. № 174 «Об утверждении Основ государственной пограничной политики Российской Федерации», приказы ФСБ России от 18 сентября 2008 г. № 464 «Об утверждении Регламента Федеральной службы безопасности Российской Федерации» и от 7 августа 2017 г. № 454 «Об утверждении Правил пограничного режима», и иными правовыми актами.

Перечисленные руководящие документы определяют важнейший элемент правового статуса сотрудников пограничных отделений — права и свободы, которые, в свою очередь, можно разделить на личные, политические, социально-экономические,

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

[2] Кудашкин А. В., Фатеев К. В. Комментарий к Федеральному закону «О статусе военнослужащих» (постатейный). – Изд. 4-е, перераб. и доп. М.: «За права военнослужащих», 2005. С.4.

[3] Карих Т. С. Административно-правовой статус российского полицейского // Молодой ученый. 2014. № 4. С. 847—850; Куценко А. А. Административно-правовой статус военнослужащего // Молодой ученый. 2018. № 48. С. 170—171; Ямщиков А. С. Правовой статус военнослужащих пограничных органов и пограничных войск федеральной службы безопасности Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004 и др.

экологические и культурные права и свободы.

Особенностью военно-административного статуса сотрудников пограничных отделений, является распространение эту категорию граждан ограничений, которые допускаются Конституцией Российской Федерации 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. Не следует рассматривать данные конституционные предписания как нормы, которые ограничивают конституционные права и свободы военнослужащих[1].

Во-первых, законодательные положения по ограничениям прав и свобод направлены на защиту интересов общества и государства.

Во-вторых, ограничения конституционных прав и свобод компенсируются комплексом социальных гарантий, предоставленных государством сотрудникам пограничных отделений.

Особенности прохождения военной службы в органах ФСБ России обусловлены комплексом установлений, вытекающих из специфики военного дела и предназначения военной службы, возложенными на военнослужащих обязанностями в сфере безопасности государства, а также необходимостью выполнения поставленных задач, которые существенно влияют на характер военно-служебных отношений в пограничных органах.

Все права и обязанности сотрудников пограничных отделений, как военнослужащих, реализуются с учетом специфики пограничной службы, закрепленной в законодательных актах Российской Федерации и в связи с этим, имеют некоторый ограничительный характер в реализации прав и свобод.

К примеру, конституционное право на свободу передвижения и права выбора места жительства пограничниками реализуется с учетом необходимости поддержания боевой готовности воинских частей и подразделений, а также обеспечения своевременности прибытия военнослужащих к месту службы согласно требованиям Федерального закона «О статусе военнослужащих» (ст. 6).

Достаточно строгие ограничения установлены пограничникам при реализации прав на свободу слова, выражение своих мнений и убеждений, доступ к получению и распространению информации из-за необходимости соблюдения сохранности государственной тайны, доступ к которой имеют сотрудники пограничных служб. Категорически запрещается обсуждать приказы и распоряжения командиров (начальников), при условии, если они являются законными.

Запрет также установлен на право принятия участия в митингах, демонстрациях, шествиях, собраниях, пикетировании забастовках во время исполнения обязанностей сотрудником пограничной службы.

Военнослужащие пограничных отделений, которые расположены на территории муниципального образования, если место жительства этих военнослужащих до призыва на военную службу не было расположено на территории муниципального образования, не включаются в список избирателей, участников референдума и не учитываются при определении числа избирателей при выборах в органы местного самоуправления, на местном референдуме.

Ряд авторов полагают, что данное ограничение ущемляет права военнослужащих, нарушает ст. 19 Конституции Российской Федерации, устанавливающую принцип равноправия[2]. Другие ученые называют данное законодательное ограничение «военным цензом»[3].

Между тем, рассматриваемое законодательное предписание обусловлено объективными обстоятельствами. Речь идет о не

[1] Назарова И. С., Шеншин В. М. Особенности конституционно-правового статуса военнослужащих внутренних войск: научный подход к решению практических вопросов // Военно-юридический журнал. 2015. № 12. С. 12—16.

[2] Смуров Р. П. Права человека: Учеб. пособие. М., 2009. С. 69.

[3] Танаев П. Р. Избирательное право. М., 2008. С. 90.

включении в списки избирателей только тех военнослужащих, которые до призыва или учебы не проживали на территории муниципального образования; кроме того, речь идет только и именно о муниципальных выборах. Ведь на выборах в органы местного самоуправления, согласно самой идее народного представительства на местном уровне, должны принимать участие те лица, которые знакомы с местными условиями, традициями, быть в курсе тех проблем, которые сложились в конкретном муниципальном образовании.

Все вышеуказанные ограничения компенсируются социальными и экономическими гарантиями и льготами для сотрудников пограничных отделений. К примеру, в ст. 5 Федерального закона «О статусе военнослужащих» установлены гарантии: защита государства от вмешательства в служебную деятельность, за исключением случаев, установленных законодательством, защита от оскорблений, насилия и угрозы применения насилия, посягательства на их жизнь, здоровье, честь, достоинство, жилище, имущество и иные гарантии[1].

Нужно отметить, что список социальных гарантий для сотрудников пограничных отделений достаточно объёмен и включает в себя:

— полностью бесплатное медобслуживание в медицинских учреждениях ФСБ (включая лекарства, а также плановый и внеплановый отдых в санаториях ФСБ);

— страхование жизни и здоровья на весь период несения службы;

— материальную помощь;

— вещевое довольствие;

— компенсация оплаты пребывания детей в детских дошкольных учреждениях;

— ипотечную программу на льготных условиях;

— иные гарантии, предусмотренные законодательством Российской Федерации.

Кроме того, пограничники-участники боевых действий из числа военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, имеют право на дополнительный отпуск на 15 суток с оплатой лечения в санатории (по желанию) в размере 75 % для сотрудника и 50 % членам его семей;

Представляется, что льготы и гарантии, предоставляемые государством, направлены не только на компенсацию ограничительного характера военно-административного правового статуса сотрудников пограничных отделений, но и имеют цель повысить престижность и перспективность данной службы.

Основная проблематика формирования адекватного современным вызовам военно-административного статуса сотрудников пограничных отделений состоит в отсутствии комплексной методики отбора кандидатов для поступления и прохождения службы в пограничных отделениях, учитывающей профессиональные, квалификационные, морально-нравственные и иные качества сотрудников.

Не в полном объеме разработана нормативная правовая база, которая бы непротиворечиво определяла военно-административный статус сотрудников пограничных отделений. Отсутствует устоявшийся понятийный аппарат, правовая определенность в официальных наименованиях субъектов осуществления видов деятельности в пограничной сфере. Нуждается в совершенствовании структура органов федеральной службы безопасности Российской Федерации, отвечающих за вопросы охраны и защиты Государственной границы пограничных отделений.

Например, ранее, в ст. 2 Федерального закона «О Пограничной службе Российской Федерации», который утратил силу в 2003 г., было установлено, что Пограничная служба Российской Федерации включает войска, органы и другие организации Пограничной службы. Данное положение получило конкретизацию в п. 2 разд. 1 Положения о Федеральной пограничной службе Российской Федерации, в котором отмечалось, что «ФПС России возглавляет единую централизованную систему, включающую в себя: ... органы пограничного контроля». Тем самым, было законодательное закреп-

[1] Воробьев Е. Г. Домицилий военнослужащих и их активное избирательное право // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2014. № 12. С. 79—85.

ление конкретного подразделения пограничных органов, исходя из тех функций, которые они осуществляли. При этом органы пограничного контроля выделялись в отдельный их вид[2]. В настоящее нормативное закрепление за конкретным пограничным подразделением определенных функций четко не прослеживается.

Все это отрицательно влияет на военно-правовой статус военнослужащих пограничных отделений, поскольку такой статус определяется объемом и пределами практического выполнения порученных им согласно занимаемой должности функций и задач[1].

Библиография

1. Амельчаков, И. Ф. Современная концепция административно-правового статуса полиции / И. Ф. Амельчаков // Вестник Казанского юридического института МВД России. — 2017. — №2 (28). — С. 6—11.

2. Воробьев, Е. Г. Домицилий военнослужащих и их активное избирательное право / Е. Г. Воробьев // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2014. — № 12. — С. 79—85.

3. Карих, Т. С. Административно-правовой статус российского полицейского / Т. С. Карих // Молодой ученый. — 2014. — № 4. — С. 847—850.

4. Кудашкин, А. В. Комментарий к Федеральному закону «О статусе военнослужащих» (постатейный) — Изд. 4-е, перераб. и доп. / А. В. Кудашкин, К. В. Фатеев. — М.: «За права военнослужащих», 2005.

5. Куценко, А. А. Административно-правовой статус военнослужащего / А. А. Куценко // Молодой ученый. — 2018. — № 48. — С. 170—171.

6. Назарова, И. С. Особенности конституционно-правового статуса военнослужащих внутренних войск: научный подход к решению практических вопросов / И. С. Назарова, В. М. Шеншин // Военно-юридический журнал. — 2015. — № 12. — С. 12—16.

7. Першина, А. В. Правовые основы деятельности органов пограничного контроля федеральной службы безопасности : дис. ... канд. юрид. наук / А. В. Першина. — М., 2006. — 228 с.

8. Смуров, Р. П. Права человека : Учеб. пособие. — М., 2009.

9. Танаев, П. Р. Избирательное право / Р. П. Смуров. — М., 2008.

10. Яловой, О. А. К вопросу о правовой основе пограничной службы / О. А. Яловой // Российский военно-правовой сборник. — 2004. — № 2.

11. Ямщиков, А. С. Правовой статус военнослужащих пограничных органов и пограничных войск федеральной службы безопасности Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук / А. С. Ямщиков. — М., 2004. — 207 с.

[2] Першина А. В. Правовые основы деятельности органов пограничного контроля федеральной службы безопасности : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006.

[1] Яловой О. А. К вопросу о правовой основе пограничной службы // Российский военно-правовой сборник. 2004. № 2.

Military-administrative status of servicemen's border guard departments'

© **Tuganov Yu. N.**,
Honored Lawyer of the Russian Federation, Doctor of Law, Professor, Professor of the Russian customs Academy, capo della cattedra caterina istituto, RANS
© **Skorobogatov M. V.**,
employee of the center of research of problems Russian law Equitas

Abstract. This article examines the military-administrative status of the personnel of the border guard departments, which includes a set of rights, duties and responsibilities in accordance with the legislation of the Russian Federation. The main problems of realization of the military-administrative status of the employees of the border divisions are analyzed. Some directions of improving the institution of the military-legal status of the staff of the border divisions are suggested.

Key words. border department, frontier post, state border of the Russian Federation, military-legal status of border guard officers.

Гражданско-правовые и финансово-правовые аспекты военного права

Военное ведомство как система юридических лиц: понятие, сущность и правовая природа

© Бараненков В. В.,
доктор юридических наук, профессор

Аннотация. В статье рассматриваются понятие «ведомство», его сущность и правовая природа, особенности правовой природы и правового положения военного ведомства; особое внимание уделяется анализу правовой природы военного ведомства как системы юридических лиц.

Ключевые слова: ведомство, система юридических лиц, системный подход, правосубъектность военного ведомства, особенности правовой природы военного ведомства, правовое положение военной организации в системе юридических лиц

В российском законодательстве понятие «ведомство» не определено, что вызывает различное толкование его содержания в научных работах вообще и в военно-правовых исследованиях в частности.

Чаще всего в современной отечественной научной и учебной литературе под ведомством понимается орган власти. При этом встречаются два подхода к пониманию содержания понятия «ведомство»:

1) ведомство, как любой орган исполнительной власти;

2) ведомство как орган исполнительной власти, не являющийся министерством.

Первый подход[1] вряд ли можно считать удачным в связи с тем, что в законодательстве уже используется термин «орган исполнительной власти» и наличие еще одного термина («ведомство»), идентичного по содержанию, представляется излишним, только вводящим в заблуждение.

Что же касается второго подхода, то он также представляется дискуссионным. Так, например, Ю. Г. Арзамасов, разделяя федеральные органы исполнительной власти на «федеральные министерства и ведомства»[2], предлагает под «федеральными ведомствами» понимать «федеральные службы (службы) и федеральные агентства»[3]. При этом, сам себе противореча, вводя понятие «ведомственное нормотворчество», Ю. Г. Арзамасов определяет его как «организационно оформленную деятельность компетентных лиц министерств и ведомств …»[4], не поясняя, почему ведомство он противопоставляет министерству, но термин «ведомственный» распространяется им и на министерства.

Указанный подход является следствием неудачной трактовки словосочетания «министерства и ведомства», которое наибольшее распространение получило в советском праве, но зародилось в дореволюционном (еще в позапрошлом веке). При этом в Российской Империи были министерства, но не было никаких «федеральных служб и федеральных агентств». Так что же тогда означало слово «ведомство»? Анализ источников показывает, что под «министерством» понимался орган управления (аналог современного органа исполнительной власти — например, Военное министерство[5]), а под

---

[1] См., например: Грудцына Л. Ю. Сравнительно-правовая характеристика структуры и функций судебных систем Федеративной Республики Германии и Российской Федерации // Образование и право. 2016. № 4. С. 112—117.

[2] П. 1 ст. 2 Проекта «О нормотворческой деятельности и нормативных правовых актах федеральных органов исполнительной власти в Российской Федерации» // Арзамасов Ю. Г. Теория и практика ведомственного нормотворчества в России : моногр. // Специально для системы ГАРАНТ, 2016.

[3] П. 3 ст. 2 проекта.

[4] П. 6 ст. 2 проекта.

[5] Подробнее об этом и о соотношении функций военного министерства и Генерального штаба в различные периоды истории Российской империи см.: Глухов Е. А. Трансформация военной службы и формирование военно-бюрократического аппарата в дореволюционной России // Право в Вооруженных

«ведомством» — вся совокупность организаций, «подведомственных» соответствующему министерству (например, военное ведомство как совокупность всех военных организаций[1]).

Так, созданные Александром I (вместо 12 коллегий) министерства (военное, морское, внутренних дел, юстиции, иностранных дел, финансов, коммерции, народного просвещения) были только органами управления, т.к. состояли из департаментов, которые делились на столы. Таким образом, сами войска не входили в состав министерства, а были ему подчинены — т.е. подведомственны.

Именно такой подход, при котором ведомством называется не орган государственной власти, а вся совокупность возглавляемых таким органом органов и организаций, отвечающих за определенную сферу государственного управления (например, госорган и подведомственные ему организации) представляется наиболее корректным, научно обоснованным и юридически правильным[2]. При таком подходе к разделению и соотношению понятий «министерство» и «ведомство», термины «подведомственный», «ведомственный» становятся универсальными. Но, главное — в таком значении термин «ведомство» занимает в праве свою собственную «нишу», ныне пустующую. Так, например, для Минобороны России, ФСО России, ФСБ России есть обобщающее понятие «федеральный орган исполнительной власти», а для Вооруженных Сил Российской Федерации, федеральной службы безопасности, органов государственной охраны обобщающего термина нет. Именно таким термином и призвано стать понятие «ведомство» — как организационная система, включающая орган исполнительной власти и совокупность подведомственных ему организаций[3]. Например, Вооруженные Силы Российской Федерации — ведомство, а Минобороны России — федеральный орган исполнительной власти, в ведомство входящий и им управляющий. Соответственно; органы государственной охраны — ведомство, а ФСО России — федеральный орган исполнительной власти, им управляющий; федеральная служба безопасности — ведомство, ФСБ России — федеральный орган исполнительной власти во главе этого ведомства.

Исходя из этого целесообразно внести в научный оборот и в законодательство термин «ведомство», а в военное законодательство — термин «ведомства, в которых федеральным законом предусмотрена военная служба» (или «военные ведомства») в качестве обобщающего для Вооруженных Сил Российской Федерации, федеральной службы безопасности, органов государственной охраны, иных войск, воинских формирований и органов, заменив указанным термином применяемое ныне не совсем корректное[4] словосочетание «федеральные органы исполнительной власти, в которых федеральным законом предусмотрена военная служба»[5].

При этом вполне закономерно возникает вопрос о правосубъектости ведомства[6]. В

Силах —военно-правовое обозрение. 2018. № 11. С. 10—21.

[1] Военные округа, армии, корпуса.

[2] Так, например, наиболее качественные толковые словари определяют ведомство как «учреждение или совокупность учреждений, обслуживающих какую-нибудь область государственного управления» (Ожегов С. И., Шведова Н. Ю. Толковый словарь русского языка / Российская академия наук. Институт русского языка им. В.В. Виноградова / 4-е изд., дополненное. М.: Азбуковник, 1998. С. 71), как «отрасль, часть государственного управления, составляющее нечто целое» (Даль В. И. Толковый словарь русского языка. Современная версия. М.: ЗАО Изд-во ЭКСМО-Пресс, 2001. С. 105).

[3] См. подробнее: Бараненков В. В. Понятие и сущность ведомства в современном российском военном праве // Военное право. 2016. № 1 (37). С. 1 — 15; Бараненков В. В. Соотношение понятий «военная организация», «ведомство» и «федеральный орган исполнительной власти»: проблемы правовой терминологии // Российский военно-правовой сборник. 2007. № 9: Военное право в XXI веке. М., 2007. С. 119—125.

[4] Так как военнослужащие проходят службу не в федеральном органе исполнительной власти (например, в Минобороны России), а именно в ведомстве (в Вооруженных Силах Российской Федерации).

[5] См., например: Федеральный закон от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих»

[6] Правосубъектность систем юридических лиц и входящих в них организаций ранее в отечественной

современном отечественном законодательстве ведомство не определяется в качестве субъекта права, хотя и косвенно признается в качестве правового явления, например, в законодательстве о статусе военнослужащих, о воинской обязанности и военной службе[1], в специальных федеральных законах[2].

Правосубъектность ведомства в качестве системы юридических лиц законодательством также не установлена, и особенности внутриведомственных правоотношений между военными организациями как юридическими лицами не определены.

В связи с этим целесообразно проанализировать правовую природу военного ведомства как системы юридических лиц.

Это особенно важно с учетом того, что в полной мере правовое положение любой военной организации может быть раскрыто, лишь при рассмотрении ее в качестве элемента ведомства как системы более высокого порядка. В этой связи интересны суждения С. В. Терешковича[3], исследовавшего правовую природу военного округа как совокупности военных организаций. Военный округ он представляет как:

— «правовую корпорацию, включающую в себя и других коллективных и индивидуальных субъектов права, объединенных общей целью и общими задачами»;

— «строго иерархированную систему входящих в его состав других военных организаций»[4];

— корпорацию публичного права (отличающуюся от частноправовой корпорации), которая для частного права не воспринимается как субъект регулируемых им отношений[5].

Несмотря на дискуссионность применяемого С. В. Терешковичем термина «правовая корпорация»[6], его стремление рассматривать военные организации не изолированно друг от друга, а в качестве элементов системы, заслуживает внимания[7], так как только при таком подходе может быть учтен весь комплекс правоотношений[8], в которых

цивилистике анализировались в основном применительно к производственным объединениям, кооперативным и профсоюзным организациям (См., например: Абова Т., Заменгоф З. Производственное объединение — единый производственно-хозяйственный комплекс // Хозяйство и право. 1979. № 3. С. 53— 58; Брагинский М. И. Участие Советского государства в гражданских правоотношениях. М.: Юридическая литература, 1981. С. 25—44; Макарова Е. В. Юридический статус внутрипроизводственных фирм в условиях углубления и развития хозрасчета Е. В. Макарова // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. 1991. № 4. С. 64—70).

[1] Обычно обозначается термином «федеральные органы исполнительной власти, в которых федеральным законом предусмотрена военная служба» (См., например: Федеральный закон от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих»; Федеральный закон от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе».

[2] См., например: Федеральный закон от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ «О федеральной службе безопасности». Согласно ст. 1 данного закона федеральная служба безопасности является не просто совокупностью, а *единой централизованной системой* органов федеральной службы безопасности.

[3] С. В. Терешкович полагает, что в качестве правовых корпораций можно рассматривать и некоторые другие военные организации со сложным субъектным составом, в том числе Вооруженные Силы Российской Федерации, другие войска, воинские формирования и органы (Терешкович С. В. О правовом понятии «военная организация» // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2005. № 10, 11).

[4] Военные организации, входящие в состав военного округа, не являются равноправными с ним субъектами права, между ними складываются отношения власти и подчинения.

[5] Отличаясь тем самым от ряда других правовых корпораций публичного права, в частности, от государства, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

[6] Терешкович С. В. Указ. соч.

[7] И стали первой поддержкой ранее предлагаемых Бараненковым В. В. подходов. См. подробнее: Бараненков В. В. Военная организация как юридическое лицо в системе Федеральной пограничной службы Российской Федерации // Проблемы правового обеспечения деятельности системы ФПС России: Материалы научно-практической конференции. М.: МВИ, 2000. С. 11 — 24; Бараненков В. В. Некоторые проблемы создания и функционирования юридических лиц — военных организаций // Проблемы создания и функционирования системы юридических лиц федерального органа исполнительной власти: Материалы межведомственной научно-практической конференции. М.: МВИ, 2003. С. 3—21.

[8] Военно-административные, бюджетные, налоговые, гражданско-правовые, гражданско-процессуальные, трудовые, земельные, экологические и прочие.

участвует исследуемая военная организация.

Выполнение военными ведомствами стоящих перед ними задач требует объединения усилий входящих в них организаций[1]. И с позиций системного подхода ведомство может быть представлено как совокупность объединенных общей целью в единое целое организаций, взаимосвязанных между собой и взаимозависимых. При этом военное ведомство имеет четкую иерархическую структуру, характеризуется цельностью, направленностью всех элементов на достижение общих целей и обладает синергетическими свойствами (отличными от суммы свойств составляющих ее частей)[2]. Соответственно военное ведомство можно определить как систему[3] организаций, объединенных в единое целое общей целью в сфере обороны страны и безопасности государства.

При этом в административных правоотношениях военные организации (воинские части, органы военного управления, органы безопасности и т.п.) выступают, как правило, от имени ведомства в целом, а в гражданско-правовых и близких к ним по природе правоотношениях — от своего имени как юридического лица. Но функция каждой организации в военном ведомстве все же детерминируется функцией ведомства[4] в системе обеспечения обороны страны и безопасности государства, а также в системе государственного управления. В свою очередь, федеральный орган исполнительной власти, стоящий во главе ведомства, призван организовать такое управление подведомственными организациями и взаимодействие между ними, которое обеспечит максимальную эффективность их деятельности в интересах ведомства в целом.

Яркой отличительной особенностью функций ведомств, связанных с обеспечением обороны страны и безопасности государства, является безусловная обязательность их исполнения при любых обстоятельствах, так как от этого зависит существование самого государства, страны, народа, а значит — каждого из нас (этим, в частности, военные ведомства отличаются от коммерческих корпораций, неисполнение функций которыми не так критично значимо). Исходя из этого и функция каждой организации, входящей в военное ведомство, абсолютно обязательна для исполнения[5] (в отличие от

[1] Например, мотострелковых, артиллерийских, авиационных, инженерных подразделений и частей, организаций связи, материально-технического, медицинского обеспечения и т.д.

[2] Военными юристами система рассматривается, например, как объективное единство закономерно связанных между собой предметов и явлений (Лещишин Н. В. Организационно-правовые основы бюджетного финансирования в Вооруженных Силах Российской Федерации / Н. В. Лещишин: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007. С. 71).

[3] Как справедливо указывает П. К. Анохин, «системой можно назвать только такой комплекс избирательно вовлеченных элементов, у которых взаимное действие и взаимоотношения принимают характер взаимоСОдействия компонентов на получение фиксированного полезного результата». Цит. по: Подлесных В. И. Теория организации. СПб.: Изд. дом «Бизнес-пресса», 2003. С. 46.

[4] Как указывает Т. А. Акимова, функция системы — одна из важнейших ее характеристик. У системы каждого уровня — своя конкретная функция, то, ради чего система создана (результат синергетического эффекта объединения и взаимодействия ее элементов). Функцию системы определяют ее надсистемы. См.: Акимова Т. А. Теория организации. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2003. С. 47.

[5] См. подробнее: Бараненков В. В. Проблемы и перспективы создания системы юридических лиц федерального органа исполнительной власти, в котором предусмотрена военная служба // Материалы межведомственной научно-практической конференции «Актуальные проблемы правового обеспечения оперативно-служебной деятельности органов безопасности». М.: МПИ, 2004. С. 69—80; Бараненков В. В. Требования к системе юридических лиц федерального органа исполнительной власти, в котором предусмотрена военная служба // Российский военно-правовой сборник. 2004. № 1. С. 135—138; Харитонов С. С. Организационно-правовые основы договорной работы в воинской части: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2000; Харитонов С. С. О некоторых теоретико-правовых аспектах договорной работы с участием воинских частей // Военное право. 2018. № 1 (47). С. 109 — 112; Харитонов С. С. Правовая регуляция как составляющая юридического сопровождения

функций большинства обычных юридических лиц).

Чем еще отличается ведомство как совокупность юридических лиц от других объединений юридических лиц?

Ведомство в настоящее время не наделено гражданской правосубъектностью[1] (является объединением юридических лиц без образования юридического лица), в то время как обычные юридические лица чаще всего объединяются в организационные структуры, влекущие образование новых юридических лиц (союзы (ассоциации), хозяйственные партнерства, хозяйственные общества и т.п.)[2].

Но главное отличие ведомства от любых иных форм объединений юридических лиц[3] является директивный характер формирования ведомственной системы юридических лиц, в то время как все иные объединения предусматривают добровольный характер создания и членства, возможность добровольного выхода.

Этим обусловлено и отсутствие у подведомственных организаций прав участия в управлении ведомством — в отличие от членов иных объединений юридических лиц, которым присущ:

— коллективный (обычно — договорный) тип управления, при котором функции (и права) управления юридическими лицами-участниками объединения делегируются объединению[4];

— договорный характер финансирования[5];

— договорный характер правоотношений между членами объединения;

— сохранение в значительном объеме имущественной обособленности организаций.

Итак, для военных ведомств как систем юридических лиц характерны:

1) директивный характер создания, невозможность добровольного вхождения в систему юридических лиц (ведомство) и выхода из нее;

2) преимущественно директивный (а не договорный) характер правоотношений между военными организациями внутри ведомства;

3) ограниченная правосубъектность военных организаций, входящих в ведомственную систему юридических лиц;

4) субсидиарная ответственность государства и федерального органа исполнительной власти как органа управления ведомства по обязательствам подведомственных ему военных организаций;

5) приоритет интересов ведомства перед интересами отдельной организации, входящей в его состав;

6) обязательность исполнения входящей в ведомство организацией задач и функций;

7) централизованные иерархические системы:

— управления (основанного на обязательности решений федерального органа исполнительной власти как органа управле-

---

договорных отношений с участием военных организаций // Военно-юридический журнал. 2018. № 5. С. 13—18. При этом следует учитывать распространяющийся на любые системы «закон слабого звена», согласно которому структурная устойчивость целого определяется его наименьшей частичной устойчивостью. См.: Иванова Т. Ю., Приходько В. И. Теория организации. Питер, 2004. С. 113.

[1] Нормы, регулирующие деятельность группы юридических лиц в качестве единого целого, встречаются не только в гражданском законодательстве, но и в бюджетном, налоговом, трудовом, административном и других отраслях законодательства. Но наибольшее внимание уделяет правовому положению объединений юридических лиц и правовому регулированию их деятельности все же гражданское законодательство.

[2] Хотя встречаются и объединения юридических лиц, не образующие новых субъектов права (например, простое товарищество).

[3] Ассоциации, союзы, хозяйственные партнерства, некоммерческие партнерства, финансово-промышленные группы и т.п. (см. подробнее: Бараненков В. В. Гражданская правосубъектность военных организаций и правовые основы функционирования ведомственных систем юридических лиц : монография. М.: Национальный институт бизнеса, 2007. С. 276—288).

[4] С позиций системологии и теории организации предусмотренные гражданским законодательством объединения — саморегулирующиеся, гетерогенные (управляются своими членами больше, чем она управляет ими), преимущественно мультинодальные организации (т.е. характеризуются отсутствием персонифицированной власти).

[5] В основном путем внесения членских взносов.

ния ведомством для входящих в состав военного ведомства организаций);

— бюджетного финансирования[1];

— материального обеспечения;

— комплектования военнослужащими[2].

Предусмотренные гражданским законодательством организационно-правовые формы объединений юридических лиц не могут быть использованы в отношении ведомства как системы юридических лиц.

Из этого следует необходимость формирования системы норм, определяющих:

1) особенности юридической личности военного ведомства как объединения (системы) юридических лиц;

2) особенности внутриведомственных правоотношений военных организаций между собой и с федеральным органом исполнительной власти, которому они подведомственны;

3) особенности «внешневедомственных» правоотношений военных организаций, в которых они выступают от своего имени или от имени ведомства.

При этом (помимо указанного выше) следует учитывать ряд особенностей правовой природы военных ведомств и входящих в их состав военных организаций[3].

С позиций системологии и теории организации военное ведомство как система юридических лиц — гомогенная, преимущественно унинодальная организация[4]).

Ведомство, как открытая система (т.е. осуществляющая динамическое взаимодействие с окружающей средой (обществом, системой государственного управления), получающая из нее необходимые ей ресурсы и взаимозависимая с ней), должно наиболее полным образом учитывать воздействие внешней среды, т.е. обладать адаптивностью — способностью приспосабливаться к изменению внутренних и внешних условий[5].

В то время как негосударственные объединения юридических лиц как самоорганизующиеся системы обладают более высоким уровнем адаптивности (способностью быстро изменять цели, варианты поведения, структуру, что значительно повышает их живучесть)[6], для военного ведомства подобная реакция на изменения внешней среды невозможна. Исходя из этого, важнейшим условием обеспечения устойчивости функционирования ведомства как системы юридических лиц является нормативное закрепление:

1) надлежащей организации внешних условий всестороннего обеспечения (включая гарантирование необходимых объемов финансирования и материального обеспече-

---

[1] См., подробнее, например: Землин А. И. Правовое регулирование финансовой деятельности в Вооруженных Силах Российской Федерации: дис. ... д-ра юрид. наук. М.: ВУ, 2006; Землина О. М. Учреждения Вооруженных Сил Российской Федерации как участники бюджетных правоотношений: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006.

[2] См., подробнее, например: Кудашкин А. В. Военная служба Российской Федерации: теория и практика правового регулирования // Специально для системы ГАРАНТ, 2009; Кудашкин А.В. Правовое регулирование военной службы в Российской Федерации: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1999; Кудашкин А., Фатеев К. Комментарий к Федеральному закону "О статусе военнослужащих" / 5-е изд., перераб. и доп. М.: "За права военнослужащих", 2009; Корякин В. М. Комментарий к Федеральному закону «О статусе военнослужащих». М.: Центр правовых коммуникаций, 2018.

[3] См., например: Бараненкова И. В. Публично-правовая природа военных организаций // Военное право. 2010. № 3.

[4] Гомогенная организация управляет своими членами больше, чем они управляют своей организацией. Унинодальная организация имеет иерархическую структуру, орган управления на вершине пирамиды власти имеет решающий голос и способен решать проблемы, возникающие на более низких уровнях. См. подробнее: Иванова Т. Ю., Приходько В. И. Теория организации. СПб.: Питер, 2004. С. 35—36.

[5] Значительное влияние на такую систему оказывают в мирное время — ресурсные элементы внешней среды, а также гражданское, бюджетное, военное законодательство, а в военное — действия противника.

[6] Так, например, ассоциация коммерческих организаций может при значительном изменении внешней среды (например, макроэкономической ситуации, конъюнктуры рынка и т.п.) перестроить свою организационную структуру, изменить размер и порядок уплаты членских взносов, внести изменения в цели объединения или даже принять решение о реорганизации или прекращении своей деятельности.

ния (полного, своевременного и качественного))[1];

2) четкой продуманной системы управления, которая должна быть, с одной стороны, императивной, а с другой — детальной и тщательно продуманной;

3) регулярного мониторинга состояния ведомства как системы и внешней среды (для своевременной корректировки).

Исходя из изложенного, важна разработка системы ведомственных и унифицированных локальных нормативных актов юридических лиц, детально определяющих их финансово-хозяйственную деятельность. При этом правоспособность военных организаций как элементов ведомственной системы юридических лиц и свобода выбора ими действий должны быть четко определены и ограничены в пределах, которые обеспечат неукоснительность осуществления ими их системных функций.

В ходе формирования ведомственной системы юридических лиц важно правильно[2] и юридически грамотно определить ее элементный состав — какие именно военные организации должны быть наделены статусом юридического лица (т.е. какие из них должны стать «базовыми элементами»[3] этой системы).

При этом необходимо учитывать ряд условий:

1) статусом юридического лица должны быть наделены только военные организации, имеющие обособленное имущество на праве оперативного управления или хозяйственного ведения;

2) юридическое лицо не может одновременно быть структурным подразделением другого юридического лица[4];

3) все штатные организации ведомства должны быть или юридическим лицом, или структурным подразделением какого-либо юридического лица;

4) военные организации могут создаваться лишь в форме казенных (в отдельных случаях — бюджетных) учреждений или унитарных предприятий.

Учитывая имущественную обособленность казенных учреждений, федеральный орган исполнительной власти (как правило, являющийся казенным учреждением), согласно действующим нормам гражданского законодательства не может иметь абсолютно никаких вещных прав на имущество подведомственных ему военных организаций как казенных учреждений[5]. Когда воинские части (соединения) становятся казенными учреждениями, любое их имущество может передаваться от одного такого юридического лица другому (в том числе и федеральному органу исполнительной власти или другому военному учреждению внутри ведомства) только в порядке, предусмотренном гражданским законодательством. Выходом может стать внесение в гражданское законодательство изменений, направленных на наделение федерального органа исполнительной власти соответствующими вещными правами в отношении подведомственных военных учреждений[6], что позволит обеспечить надлежащее управлении финансово-хозяйственной деятельностью этими орга-

---

[1] Действительно, при условии существования, например, норм продовольственного обеспечения каждого военнослужащего и заданного количества военнослужащих, система должна получить строго определенное количество продовольствия (вне зависимости от изменения его рыночной стоимости). Система бюджетного финансирования и материального обеспечения ведомства и должна это обеспечивать.

[2] Чтобы все ведомство могло эффективно действовать именно в качестве единой системы.

[3] Как уже отмечалось, под элементами понимают такой объект, выполняющий определенные функции, который в условиях данной задачи не подлежит расчленению на части. См.: Подлесных В. И. Теория организации: учебник для вузов. СПб.: Изд. дом «Бизнес-пресса», 2003. С. 47.

[4] Обособление имущества военной организации как казенного учреждения влечет его полную имущественную независимость от других юридических лиц (и от других военных учреждений в том числе).

[5] Бараненкова И. В. Правомочия и ответственность собственника имущества бюджетного учреждения // Научные труды РАЮН. В 3-х томах. Вып. 9. М.: Юрист, 2009. Т. 2. С. 410—415.

[6] Он должен быть наделен соответствующими правомочиями (включая отдельные полномочия собственника государственного имущества). См. подробнее: Сморчкова Л. Н. Имущество военного учреждения : правовой режим и проблемы использования : моногр. М. : МПИ, 2009.

низациями, своевременный маневр имущественными средствами ведомства.

Библиография

1. Абова Т. Производственное объединение — единый производственно-хозяйственный комплекс / Т. Абова, З. Заменгоф // Хозяйство и право. — 1979. — № 3. — С. 53—58.
2. Акимова Т. А. Теория организации / Т. А. Акимова. — М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2003.
3. Арзамасов, Ю. Г. Теория и практика ведомственного нормотворчества в России : моногр. / Ю. Г. Арзамасов // Специально для системы ГАРАНТ, 2016. — 480 с.
4. Бараненков, В. В. Гражданская правосубъектность военных организаций и правовые основы функционирования ведомственных систем юридических лиц: монография / В. В. Бараненков. — М.: Национальный институт бизнеса, 2007. — С. 276—288.
5. Бараненков, В. В. Военная организация как юридическое лицо в системе Федеральной пограничной службы Российской Федерации // Проблемы правового обеспечения деятельности системы ФПС России: Материалы научно-практической конференции / В. В. Бараненков. — М.: МВИ, 2000. С. 11—24.
6. Бараненков В.В. Некоторые проблемы создания и функционирования юридических лиц — военных организаций // Проблемы создания и функционирования системы юридических лиц федерального органа исполнительной власти: Материалы межведомственной научно-практической конференции / В. В. Бараненков. — М.: МВИ, 2003. — С. 3—21.
7. Бараненков В. В. Понятие и сущность ведомства в современном российском военном праве // Военное право». — 2016. — № 1 (37). С. 1 — 15.
8. Бараненков, В. В. Проблемы и перспективы создания системы юридических лиц федерального органа исполнительной власти, в котором предусмотрена военная служба // Материалы межведомственной научно-практической конференции «Актуальные проблемы правового обеспечения оперативно-служебной деятельности органов безопасности» / В. В. Бараненков. — М.: МПИ, 2004. — С. 69—80.
9. Бараненков, В. В. Соотношение понятий «военная организация», «ведомство» и «федеральный орган исполнительной власти»: проблемы правовой терминологии // Российский военно-правовой сборник. —2007. — № 9: Военное право в XXI веке. — М., 2007. С. 119 — 125.
10. Бараненков, В. В. Требования к системе юридических лиц федерального органа исполнительной власти, в котором предусмотрена военная служба / В. В. Бараненков // Российский военно-правовой сборник. — 2004. — № 1. — С. 135—138.
11. Бараненкова, И. В. Правомочия и ответственность собственника имущества бюджетного учреждения / И. В. Бараненкова // Научные труды РАЮН. В 3-х томах. Вып. 9. — М. : Юрист, 2009. Т. 2. — С. 410—415.
12. Бараненкова, И. В. Публично-правовая природа военных организаций / И. В. Бараненкова // Военное право. — № 3. — 2010.
13. Брагинский, М. И. Участие Советского государства в гражданских правоотношениях / М. И. Брагинский. — М.: Юридическая литература, 1981.
14. Глухов, Е. А. Трансформация военной службы и формирование военно-бюрократического аппарата в дореволюционной России / Е. А. Глухов // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2018. — № 11. — С. 10—21.
15. Грудцына, Л. Ю. Сравнительно-правовая характеристика структуры и функций судебных систем Федеративной Республики Германии и Российской Федерации / Л.Ю. Грудцына // Образование и право. — 2016. — № 4. — С. 112—117.
16. Землин, А. И. Правовое регулирование финансовой деятельности в Вооруженных Силах Российской Федерации: дис. ... д-ра юрид. наук / А. И. Землин. — М.: ВУ, 2006.
17. Землина, О. М. Учреждения Вооруженных Сил Российской Федерации как участники бюджетных правоотношений: дис. ... канд. юрид. наук / О. М. Землина. — М., 2006.
18. Иванова, Т. Ю. Теория организации / Т. Ю. Иванова, В. И. Приходько. — СПб.: Питер, 2004.
19. Корякин, В.М. Комментарий к Федеральному закону «О статусе военнослужащих» / В. М. Корякин. — М.: Центр правовых коммуникаций, 2018.
20. Кудашкин, А.В. Военная служба Российской Федерации: теория и практика правового регулирования / А.В. Кудашкин // Специально для системы ГАРАНТ, 2009.
21. Кудашкин, А. В. Правовое регулирование военной службы в Российской Федерации: дис. ... д-ра юрид. наук / А.В. Кудашкин. — М., 1999.
22. Кудашкин, А. В. Комментарий к Федеральному закону "О статусе военнослужащих"; 5-е изд., перераб. и доп. / А. В. Кудашкин, К.В. Фатеев. — М.: "За права военнослужащих", 2009.
23. Лещишин, Н. В. Организационно-правовые основы бюджетного финансирования в Вооруженных Силах Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук/ Н. В. Лещишин. — М., 2007.
24. Макарова, Е. В. Юридический статус внутрипроизводственных фирм в условиях углубления и развития хозрасчета / Е. В. Макарова // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. — 1991. — № 4. — С. 64—70.
25. Подлесных, В. И. Теория организации: учебник для вузов / В.И. Подлесных. — СПб.: Изд. дом «Бизнес-пресса», 2003.
26. Сморчкова, Л. Н. Имущество военного учреждения : правовой режим и проблемы использования : моногр. / Л. Н. Сморчкова. — М. : МПИ, 2009. — 228 с.
27. Терешкович, С. В. О правовом понятии «военная организация» / С. В. Терешкович // Право в

Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2005. — № 10, 11.

28. Харитонов, С. С. Организационно-правовые основы договорной работы в воинской части: автореферат дис. ... канд. юрид. наук / С. С. Харитонов. — М., 2000. — 18 с.

29. Харитонов, С. С. О некоторых теоретико-правовых аспектах договорной работы с участием воинских частей / С. С. Харитонов // Военное право. — 2018. — № 1 (47). — С. 109—112.

30. Харитонов, С. С. Правовая регуляция как составляющая юридического сопровождения договорных отношений с участием военных организаций / С. С. Харитонов // Военно-юридический журнал. — 2018. — № 5. — С. 13—18.

Military Department as a system of legal entities: concept, essence and legal nature

© Baranenkov V. V.,
Ph.D., Professor

Abstract. The article deals with the concept of "Department", its essence and legal nature, features of the legal nature and legal status of the military Department; special attention is paid to the analysis of the legal nature of the military Department as a system of legal entities.

Keywords: Department, system of legal entities, system approach, legal personality of the military Department, features of the legal nature of the military Department, the legal status of the military organization in the system of legal entities.

Особенности использования федерального информационного ресурса «Банковские счета» при проведении надзорных мероприятий, направленных на проверку достоверности отражения в справках доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера сведений о банковских счетах, доходах, получаемых по вкладам на них

© **Плотников Д. М.**,
кандидат экономических наук, старший преподаватель отдела военно-специальных дисциплин Учебного военного центра Федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего образования «Первый Московский государственный медицинский университет имени И. М. Сеченова Министерства здравоохранения Российской Федерации» (Сеченовский Университет), подполковник,
© **Рейн А. А.**
помощник военного прокурора 231 военной прокуратуры гарнизона, капитан юстиции

Аннотация. В статье рассматриваются особенности проведения надзорных мероприятий по проверке достоверности отражения в справках доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера сведений о банковских счетах, доходах, получаемых по вкладам на них, а также обосновываются направления совершенствования указанных надзорных действий по использованию федерального информационного ресурса «Банковские счета» как эффективной меры противодействия коррупции.

Ключевые слова: коррупция; противодействие коррупции; банковские счета, сведения о банковских счетах, доходах, получаемых по вкладам на них, прокурорский надзор.

Одной из основных мер профилактики коррупции в Российской Федерации является установление для определенной категории должностных лиц обязанности по представлению сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, как своих личных, так и своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей[1].

Порядок представления таких сведений устанавливается федеральными законами[2], иными нормативными правовыми актами Российской Федерации[3], в том числе Указом

[1] Ст. 6 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции».

[2] Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

[3] Указ Президента Российской Федерации от 8 июля 2013 г. № 613 «Вопросы противодействия коррупции»; Указ Президента Российской Федерации от 18 мая 2009 г. № 557 «Об утверждении перечня должностей федеральной государственной службы, при замещении которых федеральные государственные служащие обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей»; Указ Президента Российской Федерации от 2 апреля 2013 № 309 «О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона «О противодействии

Президента Российской Федерации от 23 июня 2014 г. № 460[1].

Данным указом установлена специальная форма документа — справка о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера (далее — справка о доходах), в которой отражаются вышеуказанные сведения.

Именно проверке сведений, отраженных в данной справке, уделяется особое внимание органов прокуратуры при проведении надзорных мероприятий исполнения должностными лицами законодательства о противодействии коррупции[2].

Прокуратура Российской Федерации как совместно с другими государственными органами, так и самостоятельно призвана играть не последнюю роль в обеспечении законности и правопорядка[3]. Под предметом прокурорской проверки в данном случае следует понимать исполнение определенной законом категорией лиц обязанности по представлению сведений о доходах[4].

В настоящее время сложилась довольно обширная практика выявления фактов сокрытия или указания заведомо недостоверных сведений в рассматриваемых справках. При осуществлении данной деятельности прокурором применяются тактика и тактические приемы в зависимости от поставленных задач, конкретной надзорной ситуации[5].

Так, например, достоверность указанных сведений проверяются через регистрирующие органы[6]:

— наличие автомобилей — через органы Государственной инспекции безопасности дорожного движения МВД России, тракторов, самоходных, дорожно-строительных и иных машин и прицепов к ним — в органах Государственного надзора за техническим состоянием самоходных машин и других видов техники в Российской Федерации, маломерных судов — через подразделения Государственной инспекции по маломерным судам МЧС России;

— наличие недвижимости – через Федеральную службу государственной регистрации, кадастра и картографии из Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним;

коррупции»; Указ Президента Российской Федерации от 18 мая 2009 г. № 559 О представлении гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера»; Указ Президента Российской Федерации от 21 сентября 2009 г. № 1065 «О проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими, и соблюдения федеральными государственными служащими требований к служебному поведению».

[1] Указ Президента Российской Федерации от 23 июня 2014 г. № 460 «Об утверждении формы справки о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера и внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации».

[2] См.: Харитонов С. С., Бахарев А. В., Козлов Т. Л. Прокурорский надзор за исполнением законодательства о противодействии коррупции на военной службе. Методические рекомендации. М. : Акад. Генер. прокуратуры Рос. Федерации, 2011; Харитонов С. С., Илий С.К. Криминологическая характеристика коррупционной преступности в военной организации // Военное право. 2012. № 3. С. 58—70; Харитонов С. С., Воробьев А.Г. Особенности прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции гражданским персоналом военной организации государства // Право в Вооруженных силах — военно-правовое обозрение. 2013. № 12 (198). С. 79—87.

[3] Обуховский И. Н., Шнякина Т. С. Прокурорская проверка как основная форма выявления нарушений законодательства в государстве // Военное право. 2013. № 3 (39). С. 127.

[4] Корякин В. М. Полномочия военного прокурора по контролю за расходами лиц, обязанных представлять сведения о расходах // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2015. № 11.

[5] Махьянова Р. М. Формирование прокурорской тактики // Военное право. 2018. № 3 (49). С. 228—233.

[6] Астафьева Н. Как прокуратура проверяет доходы государственных служащих [Электронный ресурс] // Электронная версия журнала «Город 812». 08.02.2011. – URL:http://gorod-812.ru/kak-prokuratura-proveryaet-dohodyi-gosudarstvennyih-sluzhashhih/ (дата обращения 01.10.2018); Прокурорский надзор за исполнением законодательства о противодействии коррупции. Сборник методических материалов. Генеральная прокуратура Российской Федерации. М., 2017. С. 15.

— наличие долей коммерческих организаций, участие в их руководстве — через федеральную налоговую службу.

Вместе с тем, определенные затруднения у работников прокуратуры вызывают способы проверки достоверности сведений о банковских счетах, а также доходах, получаемых от вкладов по ним.

Так, в соответствии с требованиями ст. 26 Федерального закона от 2 декабря 1990 г. № 395-1 «О банках и банковской деятельности» кредитная организация, Банк России, организация, осуществляющая функции по обязательному страхованию вкладов, гарантируют тайну об операциях, о счетах и вкладах своих клиентов и корреспондентов. Все служащие кредитной организации обязаны хранить тайну об операциях, о счетах и вкладах ее клиентов и корреспондентов, а также об иных сведениях, устанавливаемых кредитной организацией, если это не противоречит законодательству.

Вместе с тем, п. 18 Положения о проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими, и соблюдения федеральными государственными служащими требований к служебному поведению, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 21 сентября 2009 г. № 1065, предусмотрена возможность направления запросов в кредитные организации руководителями (должностными лицами) федеральных государственных органов, в том числе прокурорами субъектов Российской Федерации и приравненных к ним прокуроров специализированных прокуратур.

Однако необходимо учитывать, что данное право предоставлено соответствующим руководителям прокуратур только в отношении подчиненных сотрудников в рамках проводимой в отношении них проверки достоверности представленных сведений 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.

Таким образом, практика направления таких запросов при проведении проверки исполнения законодательства о противодействии коррупции должностными лицами органов государственной власти, местного самоуправления, а также подведомственных им организаций не основана на законе и противоречит требованиям п. 6 приказа Генерального прокурора Российской Федерации Российской Федерации от 7 декабря 2007 г. № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина».

В тоже время, в 231 военной прокуратуре гарнизона накоплен положительный опыт по проверке достоверности сведений о банковских счетах, отраженных в вышеуказанных справках, а также о доходах, получаемых по вкладам на них.

Так, в соответствии с требованиями ч. 1.1 ст. 86 НК РФ банки обязаны сообщать в налоговый орган по месту своего нахождения о каждом случае открытия (закрытии) банковского счета (вклада, депозита) физическому лицу. В последующем налоговые органы аккумулируют полученные от банков сведения в федеральном информационном ресурсе «Банковские счета».

Ведение вышеуказанного информационного ресурса осуществляют следующие налоговые органы[1]:

— межрайонная инспекция ФНС России по централизованной обработке данных;

— управление ФНС России по субъекту Российской Федерации;

— инспекция ФНС России, осуществляющая государственную регистрацию юридических лиц, физических лиц в качестве индивидуальных предпринимателей и крестьянских (фермерских) хозяйств, по месту нахождения юридического лица (месту жительства индивидуального предпринимателя);

[1] Приказ ФНС России от 18 мая 2007 г. № ММ-3-09/314@ «Об утверждении Порядка ведения информационного ресурса «Банковские счета».

— инспекции ФНС России по месту нахождения банка.

Доступ к информационному ресурсу «Банковские счета» в территориальных налоговых органах: управлений ФНС России по субъекту Российской Федерации и инспекций Федеральной налоговой службы, имеют сотрудники, которым в соответствии с должностными регламентами необходимы сведения из данного информационного ресурса[1].

Таким образом, любой территориальный налоговый орган имеет доступ к информационному ресурсу «Банковские счета», и, обладает сведениями о банковских счетах, открытых (закрытых) должностным лицам, справки о доходах которых подвергаются проверке.

На основании изложенного, истребование из территориального налогового органа сведений, содержащихся в информационном ресурсе «Банковские счета», не является банковской тайной и не требует участия банковских служащих.

Необходимо отметить, что полученные налоговым органом сведения о налогоплательщике, в том числе о его банковских счетах, представляют собой налоговую тайну и, следовательно, являются конфиденциальной информацией[2], в связи с чем, при оформлении прокурорского запроса о предоставлении сведений из информационного ресурса «Банковские счета» следует учитывать требования Порядка доступа к конфиденциальной информации налоговых органов[3].

Так, запрос о предоставлении сведений из информационного ресурса «Банковские счета» оформляется и направляется только в письменном виде на бланках органа прокуратуры фельдсвязью, почтовыми отправлениями, курьерами, нарочными с реквизитами, позволяющими идентифицировать факт обращения органа прокуратуры в налоговый орган[4], подпись прокурора (заместителя прокурора), подтверждается печатью канцелярии прокуратуры.

В вышеуказанном запросе в обязательном порядке указываются требования ст. 6 и 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», устанавливающее право органов прокуратуры на получение конфиденциальной информации[5], соглашения о взаимодействии Генеральной прокуратуры Российской Федерации и ФНС России в области противодействия коррупции от 14 февраля 2014 г. № СД-1-14/ММВ-23-11/2[6], а также основание запроса, сформулированная в виде конкретной цели, связанной с исполнением органом прокуратуры определенных федеральным законом обязанностей, для достижения которой ему необходимо использовать запрашиваемую конфиденциальную информацию (например, проведение органом прокуратуры проверки по поступившей информации с указанием даты и номера документа, на основании которого проводится проверка).

С учетом вышеизложенного, по прокурорским запросам, не отвечающим вышеуказанным требованиям, налоговые органы имеют право не предоставлять сведения из информационного ресурса «Банковские счета».

Также для идентификации физического лица налоговым органом в прокурорском запросе следует указать фамилию, имя и отчество должностного лица, справка которого проверяется, а также индивидуальный номер налогоплательщика, присвоенный данному физическому лицу.

В ходе проведения проверок исполнения законов истребуемые сведения территориальные налоговые органы обязаны представить в течение двух рабочих дней с момента получения прокурорского запроса, а при установлении в прокурорском запросе

[1] Приказ ФНС России от 11 февраля 2013 г. № ММВ-7-4/69@ «Об утверждении Порядка подключения пользователей к федеральным информационным ресурсам и сервисам, сопровождаемым ФГКУ «Налог-Сервис» ФНС России».

[2] Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации».

[3] Приказ МНС России от 3 марта 2003 г. № БГ-3-28/96 «Об утверждении Порядка доступа к конфиденциальной информации налоговых органов».

[4] Там же. П. 6.

[5] Там же. П. 4.

[6] Прокурорский надзор за исполнением законодательства о противодействии коррупции. Сборник методических материалов. Генеральная прокуратура Российской Федерации. М., 2017.

более длительного срока — не позднее данного срока.

Как правило, истребуемая из информационного ресурса «Банковские счета» информация представляется налоговыми органами в виде сведений о банковских счетах физического лица (ф. 67ф), которые содержат в себе номер банковского счета, вид счета (текущий, по вкладам (депозитам) и т.д.), даты его открытия, изменения и закрытия и его состояние (закрыт, открыт), а также наименование банка, в котором открыт счет, индивидуальный номер налогоплательщика, код причины постановки на учет, банковский идентификационный код данного банка и его юридический адрес (см. рис.).

ф. 67ф

СВЕДЕНИЯ О БАНКОВСКИХ СЧЕТАХ ФЛ

ФИО : ПР[redacted]
ИНН: 773[redacted]

Номер счета	Дата открытия	Дата изменения	Дата закрытия	Вид счета	Состояние счета
БАНК ВТБ (ПУБЛИЧНОЕ АКЦИОНЕРНОЕ ОБЩЕСТВО) РегНом/НомФ: 1000/0000 ИНН/КПП: 7702070139/783501001 БИК: 044525187 Адрес: 190000, Г. САНКТ-ПЕТЕРБУРГ, УЛ. БОЛЬШАЯ МОРСКАЯ, 29					
42301978900120000187	01.10.2004		21.07.2014	ТЕКУЩИЙ	Закрыт
ЦЕНТРАЛЬНЫЙ КОММЕРЧЕСКИЙ БАНК ООО РегНом/НомФ: 2983/0000 ИНН/КПП: 7703009320/770501001 БИК: 044525183 Адрес: 115054, Г. МОСКВА, 3-Й МОНЕТЧИКОВСКИЙ ПЕР., Д.11, СТР.1					
40817810377600073101	04.03.2015			ТЕКУЩИЙ	Открыт
42306810277011171502	04.03.2015			ПО ВКЛАДАМ (ДЕПОЗИТАМ)	Открыт
42306810977011171501	04.03.2015			ПО ВКЛАДАМ (ДЕПОЗИТАМ)	Открыт
40817810277011171501	04.03.2015			ТЕКУЩИЙ	Открыт
ПУБЛИЧНОЕ АКЦИОНЕРНОЕ ОБЩЕСТВО "РОСГОССТРАХ БАНК" РегНом/НомФ: 3073/0000 ИНН/КПП: 7718105676/770801001 БИК: 044525174 Адрес: 107078, Г. МОСКВА, УЛ. МЯСНИЦКАЯ, Д.43, СТР.2					
42306810500000223152	12.10.2016			СЧЕТ ПО ВКЛАДУ	Открыт
42306810200000086932	04.10.2013		06.10.2015	СЧЕТ ПО ВКЛАДУ	Закрыт
40817810400002771002	10.11.2016			СЧЕТ ПО ВКЛАДУ	Открыт

Вышеуказанные сведения информационного ресурса «Банковские счета» позволяют проверить достоверность данных, отраженных должностным лицом в разделе 4 «Сведения о счетах в банках и иных кредитных организациях справки о доходах», а именно: наименование и адрес банка, вид счета, дата открытия счета.

Кроме того, полученные сведения информационного ресурса «Банковские счета» позволяют органам прокуратуры определить банки, которые в проверяемом периоде выступали налоговыми агентами по банковским вкладам проверяемого должностного лица, а, следовательно, определить размеры доходов, полученных должностным лицом от хранения на банковских счетах своих денежных средств.

Так, требованиями налогового законодательства установлено, что в случае получения физическим лицом доходов в виде процентов, получаемых по вкладам в банке, данный банк признается налоговым агентом, в связи с чем на последнего возлагаются обязанности по исчислению, удержанию у физических лиц (налогоплательщиков) и уплате в бюджет НДФЛ, а также представления в налоговый орган сведений о доходах физических лиц по форме 2-НДФЛ.

Банк в рассматриваемом случае обязан представить сведения о доходах физических лиц в налоговый орган по месту своего учета. Обязанность банков — налоговых агентов представлять сведения о доходах физических лиц в налоговый орган по месту своего учета корреспондирует с обязанностью налоговых агентов уплачивать совокупную сумму налога, исчисленную и удержанную налоговым агентом у налогоплательщика, в отношении которого он признается источ-

ником выплаты дохода, по месту учета налогового агента в налоговом органе.

На основании изложенного, сведения о доходах физических лиц могут представляться банком по месту своего нахождения.

Таким образом, имея сведения о месте нахождения (юридическом адресе) банка, отраженные в сведениях о банковских счетах физического лица, полученных с использованием информационного ресурса «Банковские счета», органы прокуратуры могут установить инспекции ФНС России, в которые банк представил сведения о доходах физических лиц по форме 2-НДФЛ по должностному лицу, имеющему доходы в виде процентов, получаемые по его вкладу в банке.

Так, например, общество с ограниченной ответственностью «Центральный коммерческий банк», расположенный по адресу: г. Москва, 3-й Монетчиковый пер., д. 11, стр. 1, обязан представлять сведения о доходах физических лиц по форме 2-НДФЛ в инспекцию ФНС России № 5 по г. Москве.

С учетом изложенного, для установления фактов получения должностным лицом доходов по банковским счетам (вкладам) орган прокуратуры может направить требования в соответствующие налоговые органы, обслуживающие банки, перечисленные в сведениях о банковских счетах физического лица, о предоставлении копий сведений о доходах физических лиц по форме 2-НДФЛ за проверяемый период по данному должностному лицу, указав в своем запросе реквизиты банка, который мог выступать в качестве налогового агента.

Представленные из соответствующего налогового органа справки (ф. № 2-НДФЛ) содержат суммы доходов, полученные должностным лицом от банка, которые позволяют проверить достоверность данных, отраженных должностным лицом в разделе 4 «Сведения о доходах», а именно: доход от вкладов в банках и иных кредитных организациях.

Таким образом, перечисленные выше надзорные действия по использованию федерального информационного ресурса «Банковские счета» для получения сведений о банковских счетах и доходах по вкладам на них, позволяют проверить достоверность соответствующих разделов справки о доходах, обеспечить неукоснительное исполнение требований законодательства о банковской тайне при проведении проверок исполнения поднадзорными должностными лицами требований законодательства о противодействии коррупции, а также максимально использовать потенциал прокурорской системы по выявлению нарушений, связанных с сокрытием должностными лицами своих банковских счетов и доходов по ним.

Библиография

1. Астафьева, Н. Как прокуратура проверяет доходы государственных служащих // Электронная версия журнала «Город 812». 08.02.2011. — URL:http://gorod-812.ru/kak-prokuratura-proveryaet-dohodyi-gosudarstvennyih-sluzhashhih/ (дата обращения 01.10.2018).

2. Корякин, В. М. Полномочия военного прокурора по контролю за расходами лиц, обязанных представлять сведения о расходах / В. М. Корякин // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2015. — № 11. — С. 2—5.

3. Махьянова, Р. М. Формирование прокурорской тактики / Р. М. Махьянова // Военное право. — 2018. — № 3 (49). — С. 228—233.

4. Обуховский, И. Н. Прокурорская проверка как основная форма выявления нарушений законодательства в государстве / И. Н. Обуховский, Т. С. Шнякина // Военное право. — 2013. — № 3 (39). — С. 126—132.

5. Прокурорский надзор за исполнением законодательства о противодействии коррупции. Сборник методических материалов. Генеральная прокуратура Российской Федерации. — М., 2017. — 237 с.

6. Харитонов, С. С. Прокурорский надзор за исполнением законодательства о противодействии коррупции на военной службе. Методические рекомендации / С. С. Харитонов, А. В. Бахарев, Т. Л. Козлов. М. : Акад. Генер. прокуратуры Рос. Федерации, 2011. — 50 с.

7. Харитонов, С. С. Криминологическая характеристика коррупционной преступности в военной организации / С. С. Харитонов, С. К. Илий // Военное право. — 2012. — № 3. — С. 58—70.

8. Харитонов, С.С. Особенности прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции гражданским персоналом военной организации государства / С. С. Харитонов, А. Г. Воробьев // Право в Вооруженных силах — военно-правовое обозрение. — 2013. — № 12 (198). — С. 79—87.

Features of use of the Federal information resource "Bank accounts" at carrying out the Supervisory actions directed on check of reliability of reflection in references of the income, expenses, about property and obligations of property character of data on Bank accounts, the income received on deposits on them

Plotnikov D. M.,
candidate of economic Sciences, senior lecturer of the Department of military special disciplines of the military Training center of the Federal state Autonomous educational institution of higher education I. M. Sechenov First Moscow state medical University of the Ministry of health of the Russian Federation (Sechenov University), Lieutenant Colonel
Rhine A. A.
Assistant military Prosecutor 231 military Prosecutor of the garrison, captain of justice

Abstract. The article discusses the features of Supervisory measures to verify the accuracy of the reflection in the certificates of income, expenses, property and liabilities of the property nature of information about Bank accounts, income received on deposits on them, and also substantiates the directions of improving these Supervisory actions on the use of the Federal information resource "Bank accounts" as an effective anti-corruption measure.

Keywords: corruption; anti-corruption; Bank accounts, information about Bank accounts, income received from deposits on them, Prosecutor's supervision.

Актуальные вопросы участия военных организаций в бюджетных правоотношениях

© **Трофимов М. В.**,
кандидат юридических наук, сотрудник Центра исследования проблем российского права «Эквитас»

Аннотация. В статье автор раскрывает теоретические основы бюджетно-правового положения военных организаций, а также характеризует их участие в бюджетных правоотношениях в статусе главного администратора (администратора) доходов бюджета, главного администратора (администратора) источников финансирования дефицита бюджета, главного распорядителя (распорядителя) бюджетных средств и получателя бюджетных средств.

Ключевые слова: военная организация, бюджетная правосубъектность военных организаций, бюджетно-правовое положение военных организаций.

В большинстве случаев военные организации наделены бюджетной правосубъектностью и, соответственно, могут вступать в бюджетные правоотношения. В этом качестве военные организации обладают правами и обязанностями (полномочиями) участников бюджетного процесса. Это не касается предприятий в системе военных организаций, бюджетно-правовое положение которых имеет существенные отличия и поэтому будет рассмотрено отдельно. Данная научная статья направлена на раскрытие актуальных вопросов участия военных организаций в бюджетных правоотношениях.

В соответствии с общепринятым подходом для характеристики отношений, составляющих предмет бюджетно-правового регулирования, используется понятие публичной финансовой деятельности[1]. Под финансовой деятельностью государства (муниципальных образований) понимается процесс образования (формирования), распределения и использования фондов денежных средств, необходимых для обеспечения деятельности государства (муниципальных образований), в целях выполнения стоящих перед ними задач и реализации их функций[2]. Важно, что в отличие от иных финансовых правоотношений бюджетные направлены главным образом на формирование конкретного денежного фонда — бюджета либо распределение и использование бюджетных средств.

Из теории финансово-правового положения военных организаций[3] следует, что фактором, детерминирующим вступление военных организаций в бюджетные правоотношения, является наличие у них бюджетной правосубъектности. Бюджетная правосубъектность военных организаций не является их естественным свойством, поэтому государство может вовсе не наделять военные организации бюджетной правосубъектностью, либо устанавливает ее объем индивидуально с учетом выполняемых задач. Принципиально, что бюджетную правосубъектность военная организация приобретает с открытием лицевого счета в органе Федерального казначейства (ст. 220.1 БК РФ).

Бюджетная правосубъектность военной организации является предпосылкой ее бюджетно-правового положения. Основу бюджетно-правового положения военных организаций составляет их бюджетно-правовой статус — исходные права и обязанности, закрепляемые за военными организациями для потенциального их участия в

[1] Пауль А. Г. Доходы бюджетов (бюджетно-правовое исследование): дис. ... д-ра юрид. наук. Воронеж, 2014. С. 67.

[2] Трофимов М. В. Финансовое право. Чебоксары. 2012. С. 17.

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

отношениях по формированию бюджетов, а также распределению и использованию бюджетных средств. В соответствии с терминологией, принятой в бюджетном законодательстве (ст. 152 БК РФ), военные организации (за исключением предприятий), обладающие бюджетной правосубъектностью, именуются участниками бюджетного процесса и наделяются различными правовыми статусами:

1) в процессе формирования бюджета:

— главного администратора (администратора) доходов бюджета;

— главного администратора (администратора) источников финансирования дефицита бюджета;

2) в процессе распределения и использования бюджетных средств:

— главного распорядителя (распорядителя) бюджетных средств;

— получателя бюджетных средств.

К элементам бюджетно-правового положения военных организаций также относятся права и обязанности военных организаций в реальных бюджетных правоотношениях, а также возникающие вследствие противоправных действий (ответственность за бюджетные правонарушения). Кроме того, бюджетно-правовое положение военных организаций включает цель (задачи, функции), а также принципы, определяющие сущность и содержание бюджетно-правового положения военных организаций и его элементов.

Различные аспекты участия военных организаций в бюджетных правоотношениях подробно раскрыты в научной литературе[1].В этой связи, а также по причине ограниченности объема статьи целесообразно охарактеризовать цель и некоторые важнейшие принципы, определяющие бюджетно-правовое положение военных организаций. Также предлагается раскрыть наиболее проблемные вопросы реализации прав и обязанностей (полномочий) военных организаций как участников бюджетного процесса.

Как представляется, государство, вовлекая военные организации в бюджетные правоотношения, преследует две обособленные цели: 1) формирование бюджетов; 2) осуществление расходов на обеспечение обороны и безопасности государства. Обособленность указанных целей вытекает из принципа общего (совокупного) покрытия расходов бюджета (ст. 35 БК РФ), в соответствии с которым расходы бюджета не могут быть увязаны с определенными доходами бюджета. Следовательно, мы не можем утверждать, что деятельность военных организаций по администрированию доходов бюджетов увязана с финансовым обеспечением обороны и безопасности государства[2].

По мнению большинства правоведов, бюджетная система Российской Федерации построена на принципе бюджетного федерализма[3], в основе которого самостоятельность каждого бюджета (ст. 31 БК РФ). Проявлением данного принципа является нормативно закрепленная трехуровневая структура бюджетной системы (ст. 10 БК РФ). К первому уровню относятся федеральный бюджет, бюджеты государственных внебюджетных фондов (Фонд обязательного медицинского страхования, Фонд обязательного социального страхования, Пенсионный фонд). Второй уровень — бюджеты субъектов Российской Федерации и бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов (территориальные фонды обязательного медицинского страхования). Третий уровень включает местные бюджеты (бюджеты муниципальных районов, городских и сельских поселений и т.д.). На 1 января 2019 г. в России

[1] 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., 2006; Лещищин Н. В. Организационно-правовые основы бюджетного финансирования в Вооруженных Силах Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007 др.

[2] В науке имеется противоположная точка зрения. См.: Землин А. И. Правовое регулирование финансовой деятельности в Вооруженных Силах Российской Федерации: дис. … д-ра юрид. наук. М., 2005. С. 78—79.

[3] Крохина Ю. А. Принцип федерализма в бюджетном праве: дис. … д-ра юрид. наук. Саратов, 2001.

насчитывалось 22 131 бюджетов, из них 22 030 местных бюджетов[1].

В силу принципа бюджетного федерализма каждое публично-правовое образование в отношении своего бюджета осуществляет индивидуальную финансовую деятельность, т.е. самостоятельно его формирует, распределяет и расходует бюджетные средства. При этом отдельные полномочия публично-правовых образований (в частности, администрирование доходов) возлагаются на военные организации. По нашему мнению, принцип бюджетного федерализма (самостоятельности бюджетов) является центральным, поскольку обусловливает вступление военных организаций также в налоговые отношения и отношения в области обязательного социального страхования.

Бюджетно-правовое положение военных организаций основывается как на принципах бюджетной системы (ст. 28 БК РФ), так и на иных принципах, подробно раскрытых в работе О. В. Болтиновой[2]. Среди них особо следует выделить принципы эффективности использования бюджетных средств (ст. 34 БК РФ); адресности и целевого характера бюджетных средств (ст. 38 БК РФ); подведомственности расходов бюджетов (ст. 38.1 БК РФ). Безусловно, на бюджетно-правовое положение военных организаций влияют выявленные В. В. Бараненковым особенности их правосубъектности: а) характер выполняемых задач (обеспечение обороны и безопасности); б) значительная часть информации о военных организациях и их деятельности относится к сведениям, составляющим государственную тайну; и др.[3]

Охарактеризуем отдельные вопросы реализации прав и обязанностей (полномочий) военных организаций, являющихся участниками бюджетного процесса, на примере Минобороны России. В бюджетном процессе может участвовать и подразделение военной организации, которому открыты лицевые счета в органах казначейства. Закрепление полномочий участника бюджетного процесса за конкретной военной организацией (ее подразделением) фиксируется приказами Минобороны России, а также учредительными документами (устав, положение)[4].

Рассмотрим наделение военных организаций полномочиями главного администратора[5] (администратора[6]) доходов бюджета. В частности, Минобороны России является главным администратором доходов бюджета. Закрепляемые за Минобороны России доходы бюджета утверждаются законом о бюджете (п. 2 ст. 20 БК РФ). Соответствующие полномочия военных организаций определены в ст. 160.1 БК РФ и детализированы в подзаконных правовых актах[7]. Сущность и этапы процедуры администрирования доходов бюджетов государственными органами подробно описаны в научной ли-

[1] URL: http://budget.gov.ru/ (дата доступа 21.02.2019).

[2] Болтинова О. В. Бюджетный процесс в Российской Федерации: теоретические основы и проблемы развития: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2008. С. 135—162.

[3] Бараненков В. В. Юридическая личность военных организаций. М. 2008. С. 193—194.

[4] См., например: приказ Министра обороны Российской Федерации от 23 сентября 2010 г. № 1266 «О распорядителях бюджетных средств и администраторах доходов бюджета»; приказ Министра обороны Российской Федерации от 13 сентября 2016 г. № 560 «Об утверждении Единого типового устава управлений объединений, управлений соединений, воинских частей Вооруженных Сил Российской Федерации, созданных в качестве юридических лиц».

[5] Главный администратор доходов бюджета — определенный законом (решением) о бюджете орган государственной власти (государственный орган) …, имеющий в своем ведении администраторов доходов бюджета и (или) являющийся администратором доходов бюджета (ст. 6 БК РФ).

[6] Администратор доходов бюджета — орган государственной власти (государственный орган) …, казенное учреждение, осуществляющие контроль за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью уплаты, начисление, учет, взыскание и принятие решений о возврате (зачете) излишне уплаченных (взысканных) платежей, пеней и штрафов по ним, являющихся доходами бюджетов (ст. 6 БК РФ).

[7] См., например: приказ Министра обороны Российской Федерации от 20 февраля 2014 г. № 133 «Об осуществлении Министерством обороны Российской Федерации, учреждениями, подведомственными Министерству обороны Российской Федерации, полномочий администратора доходов федерального бюджета».

тературе[1]. С недостатками правового характера в этой области можно ознакомиться в материалах органов финансового контроля[2]. Поэтому остановимся исключительно на особенностях реализации соответствующих полномочий военных организаций.

В условиях негативного влияния санкций и недостатка денежных средств в бюджетной системе администрированию доходов уделяется серьезное внимание со стороны Минфина России. Военные организации прогнозируют поступления доходов в бюджеты[3]. Негативно расценивается как недовыполнение прогноза поступлений доходов, так и значительное перевыполнение плана по доходам[4]. Важной практической проблемой является сложность исполнения военными организациями обязанности в соответствии со ст. 160.1 БК РФ размещать информацию об администрируемых доходах в Государственной информационной системе о государственных и муниципальных платежах[5].

Основной объем поступлений в военных организациях, как правило, дают: оказание платных услуг (санаторно-курортное лечение, научно-исследовательские, опытно-конструкторские работы и др.); использование имущества (сдача в аренду, прибыль подведомственных предприятий) и т.д. Соответственно, задолженность перед бюджетом может формироваться за счет несвоевременного поступления платежей за оказываемые услуги; нанесения вреда имуществу, закрепленному за военными организациями, в ходе боевых действий, учений; в ходе аварий, пожаров, хищений; невозвращения авансовых платежей, неуплаты штрафов за нарушение контрактов и т.д.

Среди мер, направленных на сокращение задолженности перед бюджетом, можно выделить: использование руководителями военных организаций в полном объеме своих прав по привлечению виновных лиц к материальной ответственности; качественное проведение административных расследований (разбирательств, проверок)[6]; принятие своевременных мер по организации работы по исполнительным документам, поступившим в военные организации; надлежащее проведение инвентаризации задолженности; высокий уровень претензионно-исковой работы[7]; и др.

С научной точки зрения наиболее спорным в части наделения военных организаций статусом главного администратора (администратора) доходов бюджета является вопрос о средствах, получаемых от оказания платных услуг. В теории разграничивается правовое положение органов и учреждений в системе военных организаций[8]. Целесооб-

[1] См., например: Воинова Л. Е. Администрирование бюджетных средств МВД России // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. № 2 (50). 2011. С. 129—139.

[2] См., например: Заключение Счетной палаты Российской Федерации на проект Федерального закона «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов» от 11 октября 2018 г. № ЗСП-166/16-09 // Режим доступа: URL: http://www.ach.gov.ru/ (дата обращения 13.02.2019).

[3] Приказ Министра обороны Российской Федерации от 24 апреля 2017 г. № 240 «Об утверждении в Министерстве обороны Российской Федерации Методики прогнозирования поступлений доходов в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации».

[4] Приказ Минфина России от 29 декабря 2017 г. № 264н «Положение о формировании отчета Минфина России о результатах мониторинга качества финансового менеджмента, осуществляемого главными администраторами средств федерального бюджета».

[5] Приказ Федерального казначейства от 12 мая 2017 г. № 11н «Об утверждении Порядка ведения Государственной информационной системы о государственных и муниципальных платежах».

[6] См. подробнее: Харитонов С. С. Списание с учета пришедших в негодное состояние или утраченных материальных средств: законность принимаемых решений // Право в Вооруженных силах — военно-правовое обозрение. 2019. № 1 (258). С. 7—10; Харитонов С. С. К вопросу обоснованности и законности списания с учета сумм ущерба, причиненного недостачей материальных ценностей в воинской части // Военно-юридический журнал. 2019. № 1. С. 16—18.

[7] См. подробнее: Харитонов С. С. О некоторых теоретико-правовых аспектах договорной работы с участием воинских частей // Военное право. 2018. № 1 (47). С. 109—112; Харитонов С. С. Организационно-правовые основы договорной работы в воинской части: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2000.

[8] Трофимов М. В. Проблема разграничения правового положения органов, учреждений и предприятий в системе военных организаций // Военное право. 2017. № 5. С. 107—116.

разно согласиться с А. Золотаревой в том, что нельзя устанавливать одинаковый правовой режим для поступлений, получаемых от оказания платных услуг собственно учреждениями и органами власти[1]. Военные организации, наделенные властными полномочиями, в принципе не должны заниматься коммерческой деятельностью, поэтому любые получаемые ими средства должны полностью перечисляться в доход бюджета.

Доходы от платных услуг, оказываемых научными, медицинскими и иными организациями, предназначенными для обеспечения деятельности военных организаций, должны оставаться в распоряжении соответствующих учреждений, как это было до 1 января 2012 г.[2] Перечисление таких доходов в бюджет лишено смысла, поскольку финансирование военных организаций осуществляется из того же бюджета. Как представляется, с таких доходов должен уплачиваться налог на прибыль, поскольку иное фактически означает лишение региональных бюджетов закрепленного за ними в ст. 56 БК РФ источника доходов. Бюджеты в силу ст. 31 БК РФ самостоятельны, а значит субъекты права, не связанные с данным конкретным бюджетом, рассматриваются как «чужие». Для регионального бюджета не имеет значения, является ли источником его доходов поступления от налога на прибыль, удержанного с частной организации или с федерального учреждения. Таким образом, учреждениям, предназначенным для обеспечения деятельности военных организаций, надлежит участвовать в бюджетном процессе в статусе, аналогичном тому, который был у бюджетных учреждений до реформы 2010 г. Наделение их статусом современного бюджетного учреждения нецелесообразно, поскольку в этом случае они будут исключены из числа участников бюджетного процесса.

Военные организации могут наделяться полномочиями главного администратора[3] (администратора[4]) источников финансирования дефицита бюджета. В частности, Минобороны России является главным администратором источников финансирования дефицита бюджета. Закрепляемые за Минобороны России источники финансирования дефицита бюджета утверждаются законом о бюджете (п. 2 ст. 23 БК РФ). В их состав включаются: а) средства от продажи акций и иных форм участия в капитале, находящихся в федеральной собственности; б) возврат бюджетных ссуд, выданных физическим лицам в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации[5]. Соответствующие полномочия военных организаций определены в ст. 160.2 БК РФ.

Далее рассмотрим наделение военных организаций полномочиями главного распорядителя[6] (распорядителя[7]) бюджетных

[1] Золотарева А. Совершенствование процедур разработки, утверждения, исполнения и контроля за исполнением государственного бюджета и проблемы статуса внебюджетных фондов в системе государственных финансов // Режим доступа: URL: https://www.iep.ru/ru/ (дата обращения 13.02.2019).

[2] Приказ Минфина России от 1 сентября 2008 г. № 88н «О Порядке осуществления федеральными казенными учреждениями операций со средствами, полученными от приносящей доход деятельности».

[3] Главный администратор источников финансирования дефицита бюджета — определенный законом (решением) о бюджете орган государственной власти (государственный орган) ..., иная организация, имеющие в своем ведении администраторов источников финансирования дефицита бюджета и (или) являющиеся администраторами источников финансирования дефицита бюджета (ст. 6 БК РФ).

[4] Администратор источников финансирования дефицита бюджета — орган государственной власти (государственный орган) ..., иная организация, имеющие право осуществлять операции с источниками финансирования дефицита бюджета (ст. 6 БК РФ).

[5] См.: Приказ Министра обороны Российской Федерации от 30 сентября 2016 г. № 627 «Об утверждении Методики прогнозирования поступлений по источникам финансирования дефицита бюджета, в отношении которых Министерство обороны Российской Федерации осуществляет полномочия главного администратора источников финансирования дефицита бюджета».

[6] Главный распорядитель бюджетных средств — орган государственной власти (государственный орган) ..., имеющие право распределять бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств между подведомственными распорядителями и (или) получателями бюджетных средств (ст. 6 БК РФ).

[7] Распорядитель бюджетных средств — орган государственной власти (государственный орган) …, казенное учреждение, имеющие право распределять

средств. В соответствии с ведомственной структурой расходов бюджета главным распорядителем бюджетных средств является, в частности, Минобороны России[1]. Полномочия военных организаций в этой области определены в ст. 158 БК РФ. Основными из них следует признать: 1) планирование расходов бюджета, обоснование бюджетных ассигнований; 2) распределение бюджетных ассигнований, лимитов бюджетных обязательств по подведомственным распорядителям и получателям бюджетных средств.

В военных организациях применяется программно-целевое бюджетное планирование на основе государственных программ. В частности, Минобороны России как главный распорядитель бюджетных средств является ответственным исполнителем государственной программы «Обеспечение обороноспособности страны»[2]. Основные недостатки программно-целевого бюджетного планирования в органах власти перечислены в Концепции повышения эффективности бюджетных расходов в 2019 — 2024 годах (далее — Концепция)[3]. На наш взгляд, наиболее значимым является то, что государственные программы часто рассматриваются как инструменты бюджетного планирования. При таком подходе «сфера применения программно-целевого метода фактически ограничена планово-аналитической и мониторинговой функциями в рамках оценки эффективности и результативности расходования бюджетных средств, в то время как эти механизмы должны быть неотъемлемыми элементами бюджетного процесса, обосновывающими заявленные в законе о бюджете потребности министерств и ведомств»[4]. Как представляется, государственные программы по своему содержанию должны являться документом стратегического планирования, т.е. инструментом управления, как это предусмотрено нормативными правовыми актами[5]. Для военных организаций актуальны и иные недостатки программно-целевого бюджетного планирования, перечисленные в Концепции: а) усложненность реализации программ по причине избыточного количества участников, наличия излишних этапов согласования, а также необоснованных требований к детализации представляемых материалов; б) формальный характер оценки эффективности государственных программ; в) отсутствие возможности маневрирования финансовыми ресурсами. Предполагается, что по итогам реализации мероприятий Концепции указанные недостатки будут устранены.

Программно-целевое бюджетное планирование в военных организациях сочетается с нормативным методом, который исследовал еще Н. Н. Ровинский. Как отмечал ученый, нормативный метод определения затрат опирается на два показателя: а) контингент, обслуживаемый учреждением; б) норму расходов на единицу контингента в целом или отдельным элементам затрат. Путем перемножения нормы на контингент определяется общая плановая сумма расходов. Нормирование выполняет функцию расчетного приема и обоснования плановых заданий, придавая им в однородных случаях единство метода и рационализируя самую технику расчетов. Юридическое значение норм расходов заключается в том, что при изменениях размера расхода для сбалансирования бюджета нормы служат критерием

бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств между подведомственными распорядителями и (или) получателями бюджетных средств (ст. 6 БК РФ).

[1] Прил. 10 Федерального закона от 29 ноября 2018 г. № 459-ФЗ «О федеральном бюджете на 2019 год и плановый период 2020 и 2021 годов».

[2] Распоряжение Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2010 г. № 1950-р «Об утверждении перечня государственных программ Российской Федерации».

[3] Распоряжение Правительства Российской Федерации от 31 января 2019 г. № 117-р «Об утверждении Концепции повышения эффективности бюджетных расходов в 2019—2024 годах».

[4] Синельников-Мурылев С., Дробышевский С., Назаров В., Соколов И. Эволюция бюджетной политики в России в 2000-х годах: в поисках финансовой устойчивости бюджетной системы страны. М., 2010. С. 12.

[5] Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»; постановление Правительства Российской Федерации от 2 августа 2010 г. № 588 «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации».

предела изменений и гарантируют сохранение минимума бюджетных ассигнований[1]. Правовыми актами установлены различные нормативы затрат на обеспечение функций военных организаций[2].

Обоснование бюджетных ассигнований в военных организациях осуществляется через специальное приложение государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет»[3]. Распределение бюджетных ассигнований осуществляется в соответствии с классификацией расходов федерального бюджета, утверждаемой Минфином России[4], при этом составляется бюджетная роспись и лимиты бюджетных обязательств, т.е. объем прав в денежном выражении на принятие военной организацией бюджетных обязательств и (или) их исполнение в текущем финансовом году (текущем финансовом году и плановом периоде)[5]. Соответствующие показатели доводятся до военных организаций — получателей бюджетных средств, которые формируют бюджетную смету[6].

По нашему мнению, наиболее проблемным вопросом реализации военными организациями статуса главного распорядителя (распорядителя) бюджетных средств является неурегулированность порядка распределения бюджетных средств в случае сокращения расходов бюджета на финансовое обеспечение обороны и безопасности государства. Подобное сокращение является нарушением фундаментального принципа функционирования финансов государства — приоритета потребностей государства (расходов) над доходами. Общая теория финансов, сформированная еще в дореволюционный период, утверждает, что задача лиц, руководящих государственным хозяйством, — установить прежде всего тот minimum расходов, которые необходимы, а затем добыть определенное количество средств для покрытия этих расходов[7]. Выражением теории на практике как раз и выступают нормы расходов, которые призваны гарантировать сохранение минимума бюджетных ассигнований.

Планирование расходов основывается на реестре расходных обязательств[8]. Необеспеченные расходные обязательства исследовал, в частности, А. В. Улюкаев[9]. Возможными способами решения проблемы могло бы стать: 1) предварительное деление расходных обязательств на необеспеченные, частично или полностью обеспечиваемые на случай сокращения финансирования; 2) в случае сокращения финансирования: а) отмена необеспеченных расходных обяза-

[1] Ровинский Н. Н. Государственный бюджет СССР. М., 1944. С. 185—205.

[2] См., например: приказ Министра обороны Российской Федерации от 14 ноября 2015 г. № 688 «Об утверждении Общих требований к определению нормативных затрат на оказание государственных услуг в сфере национальной обороны, применяемых при расчете объема субсидии на финансовое обеспечение выполнения государственного задания на оказание государственных услуг государственным учреждением».

[3] Приказ Минфина России от 31 декабря 2016 г. № 261н «О Порядке формирования и представления главными распорядителями средств федерального бюджета обоснований бюджетных ассигнований».

[4] Приказ Минфина России от 8 июня 2018 г. №132н «О порядке формирования и применения кодов бюджетной классификации Российской Федерации, их структуре и принципах назначения».

[5] Приказ Минфина России от 30 ноября 2015 г. № 187н «Об утверждении Порядка составления и ведения сводной бюджетной росписи федерального бюджета и бюджетных росписей главных распорядителей средств федерального бюджета … ».

[6] Бюджетная смета — документ, устанавливающий в соответствии с классификацией расходов бюджетов лимиты бюджетных обязательств казенного учреждения (ст. 6 БК РФ).

[7] Тарасов И. Очерк науки финансового права. Ярославль,1883. С. 2—3; Иловайский С. И. Учебник финансового права. Одесса, 1904. С. 15—16.

[8] Реестр расходных обязательств — свод (перечень) законов, иных нормативных правовых актов, обусловливающих публичные нормативные обязательства и (или) правовые основания для иных расходных обязательств с указанием соответствующих положений (статей, частей, пунктов, подпунктов, абзацев) законов и иных нормативных правовых актов с оценкой объемов бюджетных ассигнований ... (ст. 87 БК РФ). См. также: постановление Правительства Российской Федерации от 7 июля 2014 г. № 621 «Правила ведения реестра расходных обязательств Российской Федерации».

[9] Улюкаев А. В. Проблемы государственной бюджетной политики. М., 2004. С. 116—188.

тельств; б) расширение полномочий Минобороны России (иных военных организаций) по определению порядка, условий и объемов финансирования соответствующих расходов. Как представляется, полностью обеспечиваемые расходные обязательства должны быть установлены на том уровне, на котором они в любом случае будут профинансированы с учетом возможного падения доходов бюджета.

Военные организации наделяются полномочиями получателей бюджетных средств[1], которые определены в ст. 162 БК РФ. Основными из них являются: 1) составление и исполнение бюджетной сметы[2]; 2) принятие и (или) исполнение в пределах доведенных лимитов бюджетных обязательств и (или) бюджетных ассигнований бюджетных обязательств. При этом обеспечение выполнения функций военных организаций включает (ст. 70 БК РФ): а) оплату труда военнослужащих, работников военных организаций, командировочные и иные выплаты; б) закупки товаров, работ, услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд; в) уплату налогов, сборов и иных обязательных платежей в бюджетную систему Российской Федерации; г) возмещение вреда, причиненного военной организацией при осуществлении ее деятельности.

К числу основных недостатков бюджетного законодательства следует отнести смешение понятий «казенное учреждение», «государственный орган», «получатель бюджетных средств». Такая ситуация обусловлена преобладанием в российской правовой доктрине подхода, при котором гражданско-правовые конструкции (в частности, казенное учреждение) надлежит использовать в публичном праве. Между тем, публичное (бюджетное) законодательство оперирует собственными юридическими конструкциями (получатель бюджетных средств). По смыслу БК РФ, бюджетная правосубъектность увязывается со статусом получателя бюджетных средств, которым наделяются не только казенные учреждения (в гражданско-правовом смысле), но и государственные органы (ст. 6 БК РФ). Из анализа текста БК РФ следует, что в большинстве случаев понятие «казенное учреждение» употребляется как синоним получателя бюджетных средств и не совпадает по содержанию с аналогичным гражданско-правовым понятием.

С учетом вышеизложенного целесообразно согласиться с А. Золотаревой, которая предлагает пересмотреть соотношение указанных понятий. Более широким является понятие «получатель бюджетных средств», которое должно включать государственные органы, казенные учреждения. При этом следует определить некий минимум прав и обязанностей, присущих всем бюджетополучателям в указанном смысле слова. Далее следует выделить объем прав и обязанностей, присущих казенным учреждениям, а также государственным органам в тех случаях, когда последние расходуют средства по смете на собственное содержание[3]. И, наконец, необходимо отдельно оговорить специфические права и обязанности получателей бюджетных средств, осуществляющих деятельность в области обеспечения обороны и безопасности государства, и по этой причине нуждающихся в специальном регулировании участия в правоотношениях (отличном от общепринятого).

В качестве вывода следует отметить, что военные организации участвуют в бюджетных правоотношениях при условии

[1] Получатель бюджетных средств — орган государственной власти (государственный орган), … находящееся в ведении главного распорядителя (распорядителя) бюджетных средств казенное учреждение, имеющие право на принятие и (или) исполнение бюджетных обязательств от имени публично-правового образования за счет средств соответствующего бюджета (ст. 6 БК РФ).

[2] Приказ Министра обороны Российской Федерации от 21 декабря 2017 г. № 793 «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».

[3] Золотарева А. Совершенствование процедур разработки, утверждения, исполнения и контроля … // Режим доступа: URL: https://www.iep.ru/ru/ (дата обращения: 13.02.2019).

наличия у них бюджетной правосубъектности. Они именуются участниками бюджетного процесса и приобретают различные правовые статусы: главного администратора (администратора) доходов бюджета; главного администратора (администратора) источников финансирования дефицита бюджета; главного распорядителя (распорядителя) бюджетных средств; получателя бюджетных средств. Бюджетная правосубъектность военной организации не может выражаться через статус казенного учреждения по причине неопределенности данной правовой категории. Бюджетная правосубъектность военной организации является предпосылкой ее бюджетно-правового положения. Специфика бюджетно-правового положения военных организаций определяется особенностями их общей правосубъектности: характер выполняемых задач (обеспечение обороны и безопасности); использование сведений, составляющих государственную тайну; и др. Наиболее актуальной проблемой бюджетно-правового положения военных организаций является отсутствие в бюджетом законодательстве закрепления специфических прав и обязанностей участников бюджетного процесса, осуществляющих деятельность в области обеспечения обороны и безопасности государства, и по этой причине нуждающихся в специальном регулировании участия в бюджетных правоотношениях.

Библиография

1. Бараненков, В. В. Юридическая личность военных организаций : монография / В. В. Бараненков. — М., 2008. — 370 с.

2. Берладир, Ю. В. Правовые основы финансирования Пограничной службы Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук / Ю. В. Берладир. — М., 2002. — 215 с.

3. Болтинова, О. В. Бюджетный процесс в Российской Федерации: теоретические основы и проблемы развития: дис. ... д-ра юрид. наук / О. В. Болтинова. — М., 2008. — 418 с.

3. Воинова, Л. Е. Администрирование бюджетных средств МВД России / Л. Е. Воинова // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. — № 2 (50). — 2011. — С. 129—139.

4. Землин, А. И. Правовое регулирование финансовой деятельности в Вооруженных Силах Российской Федерации: дис. … д-ра юрид. наук / А. И. Землин. — М., 2005. — 411 с.

5. Землина, О. М. Учреждения Вооруженных Сил Российской Федерации как участники бюджетных правоотношений : дис. ... канд. юрид. наук / О. М. Землина. — М., 2006. — 235 с.

6. Золотарева, А. Совершенствование процедур разработки, утверждения, исполнения и контроля за исполнением государственного бюджета и проблемы статуса внебюджетных фондов в системе государственных финансов [Электронный ресурс] / А. Золотарева // Режим доступа: URL: https://www.iep.ru/ru/

7. Иловайский, С. И. Учебник финансового права / С. И. Иловайский. — Одесса, 1904. — 383 с.

8. Крохина, Ю. А. Принцип федерализма в бюджетном праве: дис. …д-ра юрид. наук / Ю. А. Крохина. — Саратов, 2001. — 453 с.

9. Лещищин, Н. В. Организационно-правовые основы бюджетного финансирования в Вооруженных Силах Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук / Н. В. Лещищин. — М., 2007. — 212 с.

10. Пауль, А. Г. Доходы бюджетов (бюджетно-правовое исследование): дис. ... д-ра юрид. наук / А. Г. Пауль. — Воронеж, 2014. — 385 с.

11. Ровинский Н. Н. Государственный бюджет СССР / Н. Н. Ровинский. — М, 1944. — 468 с.

12. Синельников-Мурылев С. Эволюция бюджетной политики в России в 2000-х годах: в поисках финансовой устойчивости бюджетной системы страны / С. Синельников-Мурылев, С. Дробышевский, В. Назаров, И. Соколов. — М., 2010. — 68 с.

13. Тарасов, И. Очерк науки финансового права / И. Тарасов. — Ярославль, 1883. — 712 с.

14. Трофимов, М. В. Проблема разграничения правового положения органов, учреждений и предприятий в системе военных организаций / М. В. Трофимов // Военное право. — 2017. — № 5. — С. 107—116.

15. Трофимов, М. В. Теоретические основы финансовой правосубъектности военных организаций / М. В. Трофимов // Военное право. — 2017. — № 6. — С. 99—109.

16. Трофимов, М. В. Финансовая правосубъектность как предпосылка финансово-правового положения военных организаций / М. В. Трофимов // Военное право. — 2018. — № 2. — С. 47—57.

17. Улюкаев, А.В. Проблемы государственной бюджетной политики / А. В. Улюкаев. — М., 2004. — 544 с.

17. Харитонов, С. С. Списание с учета пришедших в негодное состояние или утраченных материальных средств: законность принимаемых решений / С. С. Харитонов // Право в Вооруженных силах — военно-правовое обозрение. — 2019. — № 1 (258). — С. 7—10.

18. Харитонов С.С. К вопросу обоснованности и законности списания с учета сумм ущерба, причиненного недостачей материальных ценностей в

воинской части / С. С. Харитонов // Военно-юридический журнал. — 2019. — № 1. — С. 16—18.

19. Харитонов С.С. О некоторых теоретико-правовых аспектах договорной работы с участием воинских частей / С. С. Харитонов // Военное право. — 2018. — № 1 (47). — С. 109—112.

20. Харитонов С. С. Организационно-правовые основы договорной работы в воинской части: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2000.

Topical issues of the participation of military organizations in budgetary legal relations

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

Abstract: in the article the author reveals the theoretical foundations of the budgetary and legal status of military organizations, as well as characterizes their participation in the budgetary legal relations in the status of chief administrator (administrator) of budget revenues, chief administrator (administrator) of sources of financing of the budget deficit, the main Manager (Manager) of budget funds and the recipient of budget funds.

Keywords: military organization, budget legal personality of military organizations, budget and legal status of military organizations.

Особенности правового регулирования порядка оплаты труда руководителей военных организаций

© **Зайков Д. Е.**,
кандидат юридических наук, доцент кафедры «Гражданское право, международное частное право и гражданский процесс» Юридического института Российского университета транспорта (МИИТ)

Аннотация. В статье автор рассматривает изменения правовой регламентации порядка оплаты труда руководителей военных организаций, дает оценку таким нововведениям и предлагает пути дальнейшего развития указанных отношений.

Ключевые слова: военные организации, руководитель, работники, оплата труда, эффективность, опубликование.

Работники организаций, подведомственных Минобороны России (далее — работники), составляют значительную часть личного состава Вооруженных Сил Российской Федерации и выполняют большой спектр задач.

Одной из важнейших и наиболее болезненных тем, касающихся указанной категории лиц, является проблема оплаты труда работников, которая всегда обусловлена наличием правовых, социальных и иных вопросов[1], но в большей мере — недостаточным бюджетным финансированием[2]. Особое место в рассматриваемом контексте занимает проблема оплаты труда руководителей военных организаций[3], правовое регулирование которой осуществляется как на федеральном, так и на ведомственном уровнях.

В Вооруженных Силах основным нормативным правовым актом, регламентирующим вопросы оплаты труда, является приказ Министра обороны Российской Федерации от 23 апреля 2014 г. № 255 «О мерах по реализации в Вооруженных Силах Российской Федерации постановления Правительства Российской Федерации от 5 августа 2008 г. № 583». Однако отдельные вопросы по ряду причин не нашли в нем своего правового регулирования.

Например, решениями Министра обороны Российской Федерации в течение нескольких лет устанавливались максимальные размеры среднемесячной заработной платы руководителей военных организаций и ограничения в максимальных размерах стимулирующих выплат работников военных организаций[4].

Как представляется, таким образом осуществлялась попытка снизить расход денежных средств на оплату труда, ограничив как размер заработной платы руководителей военных организаций, так и их полномочия

[1] См., напр.: Зайков Д. Е. Специфика условий оплаты труда в федеральных автономных учреждениях, подведомственных Министерству обороны Российской Федерации // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2017. № 7. С. 99—104.

[2] Стоит отметить, что отдельные категории работников (напр., научные сотрудники) стоят особняком — наличие особых оснований повышения их размера заработной платы и целевое финансирование позволяет обеспечить их среднюю заработную плату в 200 % от среднемесячной по соответствующему региону. См.: Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики».

[3] Организации независимо от организационно-правовой формы, подведомственные Министерству обороны Российской Федерации.

[4] Подр. см.: Зайков Д. Е. Ограничение размера заработной платы как нарушение трудовых прав работников военных организаций // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2016. № 9—10. С. 89—95.

по материальному стимулированию работников. Последнее, в свою очередь, несмотря на свой антикоррупционный характер опосредованно привело к ограничению размера заработной платы и самих работников[1].

Выбранный в Минобороны России способ достижения указанной цели был как крайне неудачным, так и незаконным: явное игнорирование требований трудового законодательства, а также невыполнение требований к форме акта, затрагивающего трудовые права работников военных организаций, что исключило необходимость проведения согласования, общественного обсуждения, антикоррупционной экспертизы, регистрации в Минюсте России и официального опубликования.

Вместе с тем, точку в данном вопросе поставил Верховный Суд Российской Федерации, который рассмотрел дело с аналогичными обстоятельствами (установление максимальных размеров выплат стимулирующего характера для работников государственного учреждения).

Так, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в Апелляционном определении от 7 февраля 2018 г. № 16-АПГ17-12 со ссылкой на ст. 37 Конституции Российской Федерации, ст. 2, 129, 132 и 144 ТК РФ пришла к выводу об отсутствии правовых оснований для ограничения максимальным размером выплат стимулирующего характера.

Развитие правового регулирования порядка оплаты труда позволяет исключить применение подобных топорных инструментов и использовать предусмотренные законодательством правовые механизмы для решения аналогичных задач.

Так, Федеральным законом от 3 июля 2016 г. № 347-ФЗ «О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации» (далее — Закон № 347-ФЗ) была дополнена ст. 145 ТК РФ в части определения порядка установления предельного уровня соотношения среднемесячной заработной платы руководителей, их заместителей, главных бухгалтеров государственных учреждений (предприятий) и среднемесячной заработной платы их работников.

Однако уже на стадии принятия указанного закона были подняты проблемные вопросы, так и не нашедшие своего разрешения[2].

Так, в Законе № 347-ФЗ непосредственно не установлен предельный уровень соотношения среднемесячной заработной платы указанных категорий лиц. Такими полномочиями в отношении федеральных государственных учреждений (предприятий) наделено Правительство Российской Федерации[3]. Тем самым снижен уровень реального правового регулирования и существенно упрощены процедуры принятия соответствующих решений.

Кроме того, ч. 3 ст. 145 ТК РФ предусмотрено исключение из общего правила, в силу которого в отношении отдельных федеральных государственных учреждений (предприятий) возможно установление фактически неограниченного уровня соотношения среднемесячных заработных плат[4].

---

[1] Подр. см.: Харитонов С. С., Воробьев А. Г. Особенности прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции гражданским персоналом военной организации государства // Право в Вооруженных силах — военно-правовое обозрение. 2013. № 12 (198). С. 79—87.

[2] См., напр.: Заключение Комитета Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления на проект федерального закона № 1012025-6 «О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации» (в части обязательного установления предельных размеров соотношения между среднемесячной заработной платой руководителей (их заместителей, главных бухгалтеров) и среднемесячной заработной платой работников государственных и муниципальных учреждений и унитарных предприятий, государственных внебюджетных фондов и территориальных фондов обязательного медицинского страхования, а также усиления ответственности за их несоблюдение), внесенный Правительством Российской Федерации.

[3] Уровень соотношения составил в кратности от 1 до 8.

[4] Само по себе исключение из правила, которое не имеет конкретного содержания, достаточно спорно и вызывает непонимание.

В соответствии с Перечнем федеральных государственных унитарных предприятий, в которых условия оплаты труда руководителей, заместителей руководителей, главных бухгалтеров могут быть

При этом какие-либо основания или критерии для отнесения тех или иных федеральных государственных учреждений (предприятий) к категории избранных Закон № 347-ФЗ также не установил, чем были созданы предпосылки для злоупотребления соответствующим правом[1].

Таким образом, при общей положительной оценке нового правового института ряд имеющихся недостатков снижает его эффективность.

Пунктом 8.2[2] постановления Правительства Российской Федерации от 5 августа 2008 г. № 583 «О введении новых систем оплаты труда работников федеральных бюджетных, автономных и казенных учреждений и федеральных государственных органов, а также гражданского персонала воинских частей, учреждений и подразделений федеральных органов исполнительной власти, в которых законом предусмотрена военная и приравненная к ней служба, оплата труда которых осуществляется на основе Единой тарифной сетки по оплате труда работников федеральных государственных учреждений» на Минобороны России возложена обязанность по установлению в отношении подведомственных им федеральных казенных, бюджетных и автономных учреждений, воинских частей предельного уровня соотношения среднемесячной заработной платы руководителей, заместителей руководителей, главных бухгалтеров и среднемесячной заработной платы работников военных организаций (без учета заработной платы руководителя военной организации) с учетом особенностей комплектования личным составом (военнослужащими и гражданским персоналом) и уровня оплаты его труда (денежного довольствия, денежного содержания)[3].

Иными словами, установлена обязанность поставить предельный размер заработной платы руководителя военной организации в зависимость от размера средней заработной платы работников такой организации.

Тем самым решаются несколько важных задач.

Во-первых, наличие условного ограничения размера заработной платы руководителя военной организации, не устанавливающего максимального ее размера, с одной стороны, и переменного критерия, характеризующего, в том числе, эффективность работы руководителя военной организации, определяющего порядок расчета предельно возможного размера его заработной платы, с другой стороны.

Во-вторых, исключение непрозрачности порядка установления размера заработной платы руководителя военной организации, что во многом снижает возможные коррупционные риски указанной процедуры.

В-третьих, зависимость предельно возможного размера заработной платы руководителя военной организации от размера заработной платы работников военной организации является их взаимовыгодным сти-

установлены без учета предельного уровня соотношения размеров среднемесячной заработной платы руководителей, заместителей руководителей, главных бухгалтеров федеральных государственных унитарных предприятий и среднемесячной заработной платы работников этих предприятий, утвержденных распоряжением Правительства Российской Федерации от 12 декабря 2015 г. № 2555-р, в Минобороны России к таковым отнесено 9 ФГУП (военно-строительные управления).

[1] Напр., п. 9 Положения об установлении систем оплаты труда работников федеральных бюджетных, автономных и казенных учреждений, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 5 августа 2008 г. № 583 (далее – Положение об установлении систем оплаты труда), предусматривает, что в такой перечень включаются ФГУ, осуществляющие производство продукции (работ, услуг), имеющей особые значимость, масштабность, а также уникальность.

Безусловно, такие критерии, обладающие всей полнотой неоднозначности, вряд ли можно считать объективными и обоснованными.

[2] Вступил в силу с 1 января 2017 г.

[3] Аналогичные положения в отношении ФГУП, подведомственных Минобороны России, установлены п. 6 Положения об условиях оплаты труда руководителей федеральных государственных унитарных предприятий, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 2 января 2015 г. № 2.

мулом для повышения эффективности деятельности военной организации[1].

Так, пунктом 2 приказа Министра обороны Российской Федерации от 7 ноября 2018 г. № 626 «Об оплате труда руководителей федеральных государственных унитарных предприятий, находящихся в ведении Министерства обороны Российской Федерации» предельный уровень соотношения указанных среднемесячных заработных плат определен в кратности 5[2].

Стоит указать, что п. 1 ч. 2 ст. 278 ТК РФ установил дополнительное основание для прекращения трудового договора с руководителем военной организации — несоблюдение установленного в соответствии со ст. 145 ТК РФ предельного уровня соотношения среднемесячной заработной платы его заместителя и (или) главного бухгалтера и среднемесячной заработной платы работников соответствующей военной организации[3].

Еще одним из важных решений законодателя на пути обеспечения транспарентности оплаты труда руководителей военных организаций и снижения потенциальных коррупционных рисков, связанных с их деятельностью, явилось внесение Законом № 347-ФЗ изменений в ТК РФ в части дополнения его ст. 349.5, в силу которой информация о рассчитываемой за календарный год среднемесячной заработной плате руководителей военных организаций (далее — информация о зарплате) подлежит размещению в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» на официальном сайте Минобороны России.

Пунктами 4 и 5 Правил размещения информации о среднемесячной заработной плате руководителей, их заместителей и главных бухгалтеров государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, ФГУ и ФГУП, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2016 г. № 1521 (далее — Правила), предусмотрено, что информация о зарплате подлежит размещению в сети «Интернет» не позднее 15 мая года, следующего за отчетным. При этом в составе информации о зарплате указывается полное наименование учреждения (предприятия), занимаемая должность, а также фамилия, имя и отчество лица, в отношении которого размещается информация о зарплате[4].

Согласно информации Минтруда России от 3 марта 2017 г. первое опубликование информации о зарплате подлежало осуществить до 15 мая 2018 г. по итогам 2017 г.

Большинство федеральных органов исполнительной власти к указанному сроку обеспечило возможность выполнения указанных требований путем принятия соответствующих нормативных правовых актов[5], однако Минобороны России в их число

---

[1] Фактически единственными источниками повышения размера заработной платы является экономия фонда оплаты труда и приносящая доход деятельность военных организаций.

[2] Напр., согласно приказу ФСБ России от 1 сентября 2018 г. № 480 «Об установлении предельного уровня соотношения среднемесячной заработной платы руководителей, заместителей руководителей и главных бухгалтеров федеральных государственных унитарных предприятий, находящихся в ведении Федеральной службы безопасности Российской Федерации, и среднемесячной заработной платы работников (без учета руководителя, заместителей руководителя и главного бухгалтера) этих предприятий» указанное соотношение в отдельных организациях, подведомственных ФСБ России, достигает кратности 18.

[3] При этом закон не установил ответственности работодателя руководителя военной организации за несоблюдение требований ст. 145 ТК РФ, что снижает эффективность такого правового регулирования.

[4] Пунктом 6 Правил установлен запрет указывать в составе публикуемой информации данные, позволяющие определить место жительства, почтовый адрес, телефон и иные индивидуальные средства коммуникации лиц, в отношении которых размещается информация, а также сведения, отнесенные к государственной тайне или сведениям конфиденциального характера.

[5] См., напр.: приказ Минфина России от 17 апреля 2017 г. № 64н «Об утверждении Порядка представления информации о среднемесячной заработной плате руководителей, их заместителей и главных бухгалтеров организаций, находящихся в ведении Министерства финансов Российской Федерации, для размещения на официальном сайте Министерства финансов Российской Федерации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет»; приказ Минтруда России от 16 июня

не вошло. За 2018 г. информация о зарплате руководителей военных организаций в сети «Интернет» не была опубликована, что свело к нулю предполагаемый эффект от применения соответствующего правового института.

Отрадно, что в Минобороны России работа в указанной сфере все же проводится[1] и можно надеяться, что в 2019 г. информация о зарплате руководителей военных организаций появится в свободном доступе в установленный срок.

Таким образом, можно констатировать, что порядок оплаты труда руководителей военных организаций развивается, причем в основе такого процесса лежит принцип транспарентности и взаимообусловленная зависимость размера их заработной платы от размера заработной платы работников соответствующих военных организаций. Однако имеющиеся недостатки как законодательного, так и технического характера не позволяют в максимальной степени реализовать потенциал такого правового регулирования.

В качестве одного из следующих шагов, направленных на совершенствование порядка оплаты труда руководителей военных организаций, видится необходимым установление такого показателя эффективности их работы как показатель роста средней заработной платы работников военных организаций в отчетном году по сравнению с предшествующим годом без учета повышения размера заработной платы в соответствии с решениями Правительства Российской Федерации[2]. Подобные меры позволят укрепить имеющуюся зависимость между размерами оплаты труды руководителей военных организаций и их работниками, а также станут дополнительным мотивирующим фактором для повышения заработной платы работникам военных организаций.

Библиография

1. Зайков, Д. Е. Ограничение размера заработной платы как нарушение трудовых прав работников военных организаций / Д. Е. Зайков // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2016. — № 9—10. — С. 89—95.

2. Зайков, Д. Е. Специфика условий оплаты труда в федеральных автономных учреждениях, подведомственных Министерству обороны Российской Федерации / Д. Е. Зайков // Право в Вооруженных Силах – военно-правовое обозрение. — 2017. — № 7. — С. 99—104.

3. Харитонов, С. С., Воробьев, А. Г. Особенности прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции гражданским персоналом военной организации государства / С. С. Харитонов, А. Г. Воробьев // Право в Вооруженных силах — военно-правовое обозрение. — 2013. — № 12 (198). — С. 79—87.

2017 г. № 504 «О размещении информации о среднемесячной заработной плате руководителей, их заместителей и главных бухгалтеров федеральных государственных учреждений и федеральных государственных унитарных предприятий, находящихся в ведении Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации».

[1] См., напр.: проект приказа Министра обороны Российской Федерации «О размещении информации о среднемесячной заработной плате руководителей, их заместителей и главных бухгалтеров федеральных государственных унитарных предприятий, находящихся в ведении Министерства обороны Российской Федерации, в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

[2] См.: п. 9 Положения об установлении систем оплаты труда.

Features of legal regulation of the order remuneration of heads of military organizations

© **Zaykov D. E.**,
candidate of law, associate Professor of the Department "Civil law, international private law and civil procedure" of the Law Institute of the Russian University of transport (MIIT)

Abstract. In the article, the author examines changes in the legal regulation of the remuneration procedure for the heads of military organizations, assesses such innovations and suggests ways for further development of these relations.

Key word: military organizations, leader, workers, pay, efficiency, publication.

Присвоение воинского звания (специального звания, классного чина) при изменении вида государственной службы и рода деятельности: некоторые проблемы правоприменительной практики

© **Скрынник А. М.**,
кандидат экономических наук, доцент, доцент кафедры процессуального права юридического факультета Южно-Российского института управления – филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации

Аннотация. Проведено краткое исследование возникающих на практике проблем правоприменительной практики присвоения воинского звания (специального звания, классного чина) при изменении вида государственной службы и рода деятельности военнослужащему, сотруднику правоохранительных органов, государственному гражданскому служащему.

Ключевые слова: военнослужащий, сотрудник правоохранительных органов, государственный гражданский служащий, воинское звание, специальное звание, классный чин, дипломатический ранг.

В начале XVIII столетия российский император Петр I, решая задачу создания действенного аппарата государственного управления, должен был окончательно ликвидировать систему местничества и привлечь дворянское сословие на государственную службу. Не «порода», а служба должна была стать главным мерилом заслуг каждого. Для придания государственной службе четкой организационной структуры, обеспечивающей ее подконтрольность верховной власти. Петр I, учитывая опыт других стран, признавал необходимость установить четкую иерархию всех должностей. Такая иерархия должна была, с одной стороны, способствовать укреплению дисциплины и субординации при взаимодействии «мест и властей» как внутри каждого ведомства, так и между ними, а с другой стороны — быть стимулом последовательного продвижения по служебной лестнице каждого государственного служащего в соответствии с его способностями и заслугами». Правовой основой для этого стала «Табель о рангах всех чинов воинских, статских и придворных, которые в каком классе чины…», введенная в действие 24 января 1722 г. и просуществовавшая с некоторыми изменениями до 1917 г.[1]

После 1917 г. с учетом того, что военная служба во все времена была наиболее почитаема в обществе и соответственно — наиболее престижной государственной деятельностью, в 1935 г. для военнослужащих РККА и РККФ были вновь введены воинские звания. В 1936 г. постановлением ЦИК СССР и СНК СССР для сотрудников органов советской милиции были введены специальные звания начальствующего (высший, старший, средний и младший) и рядового состава милиции, в дальнейшем — специальные звания внутренней службы, а в российский период — и специальные звания юстиции. В 1943 г. для работников органов прокуратуры СССР были введены классные чины, а в 1995 г. в связи с принятием Федерального закона от 31 июля 1995 г. № 119-ФЗ «Об основах государственной службы в Российской Федерации» возобновилось присвоение квалификационных разрядов (классных

[1] Скрынник А. М., Чупилкин Ю. Б. Классные чины, воинские и специальные звания в правоохранительных органах и судебной системе. Ростов-на-Дону: Изд-во «Эверест», 2007.

чинов) государственным гражданским служащим.

Окончательно возрожденная современная «Табель о рангах» — Таблица соотношения классных чинов федеральной государственной гражданской службы, воинских и специальных званий, классных чинов юстиции, классных чинов прокурорских работников» (далее — «Таблица соотношения») была закреплена Указом Президента Российской Федерации от 1 февраля 2005 г. № 113 «О порядке присвоения и сохранения классных чинов государственной гражданской службы Российской Федерации федеральным государственным гражданским служащим».

Основополагающим Федеральным законом от 27 мая 2003 г. № 53-ФЗ «О системе государственной службы в Российской Федерации» и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации установлены:

— государственная гражданская служба (федеральная и региональная)[1];

— военная служба[2];

— государственная служба иных видов[3];

— служба в органах прокуратуры[4];

— служба в органах юстиции[5];

— дипломатическая служба[6].

[1] Федеральный закон от 24 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе в Российской Федерации».

[2] Федеральный закон от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе»; Указ Президента Российской Федерации от 16 сентября 1999 г. № 1237 «Вопросы прохождения военной службы».

[3] Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 114-ФЗ «О службе в таможенных органах Российской Федерации»; Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции»; Федеральный закон от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации»; приказ МВД России от 9 января 2013 г. № 3 «Об утверждении Порядка присвоения очередных специальных званий, соответствующих должностям среднего и старшего начальствующего состава, до подполковника полиции, подполковника внутренней службы, подполковника юстиции включительно, а также первых и очередных специальных званий, соответствующих должностям рядового состава и младшего начальствующего состава»; Указ Президента Российской Федерации от 13 октября 2004 г. № 1314 «Вопросы Федеральной службы исполнения наказаний»; Указ Президента Российской Федерации от 7 апреля 2014 г. № 213 «Вопросы Государственной фельдъегерской службы Российской Федерации»; Федеральный закон от 23 мая 2016 г. № 141-ФЗ «О службе в федеральной противопожарной службе Государственной противопожарной службы и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»; Федеральный закон от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ «О Федеральной службе безопасности»; Указ Президента Российской Федерации от 11 августа 2003 № 960 «Вопросы Федеральной службы безопасности Российской Федерации»; Федеральный закон от 27 мая 1996 г. № 57-ФЗ «О государственной охране; Указ Президента Российской Федерации от 7 августа 2004 г. № 1013 «Вопросы Федеральной службы охраны Российской Федерации»; Федеральный закон от 10 января 1996 г. № 5-ФЗ «О внешней разведке»; Указ Президента Российской Федерации от 7 сентября 2004 г. № 1146 «Вопросы Главного управления специальных программ Президента Российской Федерации»; Указ Президента Российской Федерации от 5 апреля 2016 г. № 157 «Вопросы Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации»; Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 226-ФЗ «О войсках национальной гвардии Российской Федерации»; Указ Президента Российской Федерации от 30 сентября 2016 г. № 510 «Об утверждении Положения о Федеральной службе войск национальной гвардии Российской Федерации»; Приказ Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации от 23 ноября 2017 г. № 495 «Об утверждении Порядка присвоения очередных специальных званий, соответствующих должностям среднего и старшего начальствующего состава, до подполковника полиции, подполковника внутренней службы, подполковника юстиции включительно, а также первых и очередных специальных званий, соответствующих должностям рядового состава и младшего начальствующего состава».

[4] Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»; Указ Президента Российской Федерации от 21 ноября 2012 г. № 1563 «О классных чинах прокурорских работников органов и организаций прокуратуры Российской Федерации»

[5] Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 403-ФЗ «О Следственном комитете Российской Федерации»; Указ Президента Российской Федерации от 14 января 2011 г. № 38 «Вопросы деятельности Следственного комитета Российской Федерации»

[6] Указ Президента Российской Федерации от 15 октября 1999 г. № 1371 «О порядке присвоения и сохранения дипломатических рангов и об установлении месячных окладов федеральным государственным гражданским служащим в

Соответственно, в зависимости от вида государственной службы и рода деятельности государственные служащие могут обладать правовым статусом: государственных гражданских служащих (федеральных и региональных); военнослужащих; государственных служащих иных видов (только федеральных); государственных служащих органов прокуратуры; государственных служащих органов юстиции; государственных служащих дипломатической службы. Причем, в одном органе могут быть закреплены различные виды службы: военная, правоохранительная, государственная гражданская, как это имеет место, например, в Росгвардии[1].

В некоторых органах исполнительной власти для государственных служащих может быть установлен двойной статус, например, сотрудники ФСБ России, СВР России, ФСО России и др. являются одновременно и военнослужащими, и сотрудниками правоохранительных органов[2].

В то же время следует отметить, что правовой статус военнослужащих, сотрудников правоохранительных органов, государственных гражданских служащих они приобретают не автоматически, поступив на государственную службу в указанные государственные органы на соответствующие должности, а только после присвоения им установленных нормативными правовыми актами воинских званий; специальных званий; классных чинов государственной гражданской службы (федеральной и региональной); классных чинов юстиции; классных чинов прокурорских работников; дипломатических рангов.

В связи с созданием Росгвардии[3] по заявлению директора Росгвардии в 2018 г. планируется переход сотрудников СОБР и ОМОН, включенных в Росгвардию указом Президента Российской Федерации и имеющих специальные звания полиции, на военную службу и присвоение им воинских званий. После сокращения Федеральной миграционной службы и Федеральной службы по контролю за оборотом наркотиков и передачи выполняемых ими ранее функций Министерству внутренних дел многие сотрудники были уволены, но решили поступить на новое место службы — МВД России, Росгвардию, ФТС России. Соответственно возникли проблемные вопросы их переаттестации (присвоения специальных и (или) воинских званий) по новому месту службы. Попробуем в этом разобраться исходя их действующей нормативной правовой базы, регулирующей возникающие правоотношения.

Статьей 13 «Классные чины, дипломатические ранги, воинские и специальные звания» Федерального закона «О системе государственной службы в Российской Федерации» закреплено, что в соответствии с федеральными законами о видах государственной службы гражданам, проходящим федеральную государственную службу, присваиваются классные чины, дипломатические ранги, воинские и

соответствии с присвоенными им дипломатическими рангами»; Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 205-ФЗ «Об особенностях прохождения федеральной государственной гражданской службы в системе Министерства иностранных дел Российской Федерации».

[1] Указ Президента Российской Федерации от 5 апреля 2016 г. № 157 «Вопросы Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации».

[2] Федеральный закон от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ «О Федеральной службе безопасности»; Указ Президента Российской Федерации от 11 августа 2003 г. № 960 «Вопросы Федеральной службы безопасности Российской Федерации»; Федеральный закон от 27 мая 1996 г. № 57-ФЗ «О государственной охране»; Указ Президента Российской Федерации от 7 августа 2004 г. № 1013 «Вопросы Федеральной службы охраны Российской Федерации»; Федеральный закон от 10 января 1996 г. № 5-ФЗ «О внешней разведке».

[3] Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 226-ФЗ «О войсках национальной гвардии Российской Федерации»; Указ Президента Российской Федерации от 5 апреля 2016 г. № 157 «Вопросы Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации»; Указ Президента Российской Федерации от 30 сентября 2016 г. № 510 «Об утверждении Положения о Федеральной службе войск национальной гвардии Российской Федерации»

специальные звания. Общими условиями присвоения, сохранения классных чинов, дипломатических рангов, воинских и специальных званий являются:

— последовательное присвоение классного чина, дипломатического ранга, воинского и специального звания по прошествии установленного времени пребывания в определенном классном чине, дипломатическом ранге, воинском и специальном звании после их присвоения впервые;

— присвоение классного чина, дипломатического ранга, воинского и специального звания государственному служащему в соответствии с замещаемой должностью федеральной государственной службы;

— досрочное присвоение в качестве меры поощрения классного чина, дипломатического ранга, воинского и специального звания либо присвоение классного чина, дипломатического ранга, воинского и специального звания на одну ступень выше классного чина, дипломатического ранга, воинского и специального звания, предусмотренных для замещаемой должности федеральной государственной службы в соответствии с федеральным законом о виде государственной службы;

— сохранение присвоенного классного чина, дипломатического ранга, воинского и специального звания при освобождении от замещаемой должности федеральной государственной службы или увольнении с федеральной государственной службы.

Лишение присвоенного классного чина, дипломатического ранга, воинского и специального звания возможно по решению суда.

При переводе (переходе) государственного служащего с государственной службы одного вида на государственную службу другого вида ранее присвоенный классный чин, дипломатический ранг, воинское и специальное звание, а также период пребывания в соответствующем классном чине, дипломатическом ранге, воинском и специальном звании учитывается при присвоении классного чина, дипломатического ранга, воинского и специального звания по новому виду государственной службы в соответствии с федеральными законами о видах государственной службы и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации[1]. Однако законодатели не определили четко, как того требует закон: что значит «учитывается», как «учитывается»?

Пунктом 7 ст. 21 «Порядок присвоения первого воинского звания» Положения о порядке прохождении военной службы, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 16 сентября 1999 г. № 1237, предусмотрено, что при поступлении на военную службу гражданина, проходящего или проходившего службу в органах внутренних дел Российской Федерации, иных правоохранительных органах (ФТС России, ФСИН России), органах прокуратуры Российской Федерации, СК России или в Федеральной противопожарной службе и имеющего специальное звание (классный чин прокурорского работника), ему может быть присвоено воинское звание, равное его специальному званию (классному чину прокурорского работника), в порядке переаттестации (аттестации), определяемом руководителем федерального органа исполнительной власти или федерального государственного органа, в котором предусмотрена военная служба.

При первом прочтении кажется все ясно и понятно. Однако, внимательно подумав, понимаешь, что словосочетание «может быть», закрепленное нормативным правовым актом, может трактоваться и как «да», и как «нет», на усмотрение руководителя кадрового органа и руководителя, которому предоставлено право первого присвоения воинского звания, что на практике может привести к нарушениям законных прав и интересов

[1] См. подробнее: Кудашкин А. В., Фатеев К. В. Харитонов С. С. Присвоение воинских званий должно носить стимулирующий и антикоррупционный характер // Военное право. 2009. № 2. С. 66—76.

военнослужащих[1]. Второе: как сопрягается первое воинское звание и соответствующее воинское звание по занимаемой должности (штатно-должностная категория)? Например, при поступлении на военную службу гражданин ранее проходил службу в органах внутренних дел Российской Федерации и имел, например, специальное звание «подполковник полиции». В то же время он принимается на военную службу по штатно-должностной категории, «майор». Возникает вопрос, какое воинское звание ему «должно быть» (а не «может быть») присвоено? Как «учитывается» имеющееся воинское (специальное) звание, классный чин и др.? Это, к сожалению, не прописано в действующем законодательстве.

Пунктом 5 Порядка присвоения очередных специальных званий, соответствующих должностям среднего и старшего начальствующего состава, до подполковника полиции включительно, а также первых и очередных специальных званий, соответствующих должностям рядового состава и младшего начальствующего состава, утвержденного приказом Росгвардии от 23 ноября 2017 г. № 495, определено, что гражданам, проходившим военную службу, государственную гражданскую службу или муниципальную службу, при назначении на должности в войсках национальной гвардии специальные звания рядового состава, младшего, среднего и старшего начальствующего состава присваиваются согласно процедуре: гражданам, проходившим службу в федеральных органах исполнительной власти, в которых предусмотрена государственная служба иных видов, первое специальное звание присваивается с учетом имеющегося специального звания.

Такая же трактовка закреплена приказом МВД России от 9 января 2013 г. № 3 «Об утверждении Порядка присвоения очередных специальных званий, соответствующих должностям среднего и старшего начальствующего состава, до подполковника полиции, подполковника внутренней службы, подполковника юстиции включительно, а также первых и очередных специальных званий, соответствующих должностям рядового, состава и младшего начальствующего состава».

В то же время, пунктом 6 ст. 41 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации (действие данного документа распространено на лиц, имеющих специальные звания и проходящих службу в Росгвардии) определено, что гражданину, впервые поступившему на службу в органы внутренних дел, при назначении на должность в органах внутренних дел первое специальное звание присваивается в соответствии с замещаемой должностью, но не выше подполковника полиции, подполковника внутренней службы, подполковника юстиции, если он не имеет более высокого воинского звания или специального звания. А если имеет? Продолжение можно домыслить (додумать) по собственному усмотрению.

Федеральный закон «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации» делает упор на соответствие имеющегося специального (воинского) звания и на штатно-должностную категорию замещаемой должности.

Налицо двоякое правовое регулирование одного и того же проблемного вопроса — присвоение первого специального (воинского) звания гражданам Российской Федерации уже имеющим иное специальное звание, классный чин.

На несовершенство правового регулирования вопросов присвоения воинских званий обращал свое внимание в своей статье Д. Ю. Мананников[2].

[1] Корякин В. М. Усмотрение в деятельности командира // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2007. № 2. С. 7—12.

[2] Мананников Д. Ю. О несохраненных воинских званиях военнослужащих, поступивших на военную службу из запаса в Крыму // Военное право. № 3(39). 2016.

Проведенный краткий анализ полагает сделать следующий вывод: несмотря на имеющийся основополагающий федеральный закон о государственной службе, для устранения противоречий, закрепленных в действующих нормативных правовых актах, регулирующих различные сферы государственной службы, необходимо внести изменения в шестой абзац ст. 13 Федерального закона «О системе государственной службы в Российской Федерации» и сформулировать его следующим образом: «При переводе (переходе, поступлении) государственного служащего с государственной службы одного вида на государственную службу другого вида ранее присвоенное воинское звание, специальное звание, классный чин государственной гражданской службы, классный чин юстиции, классный чин прокуратуры, дипломатический ранг, а также период пребывания в соответствующем воинском звании, специальном звании, классном чине государственной гражданской службы, классном чине юстиции, классном чине прокуратуры, дипломатическом ранге учитывается при присвоении воинского звания, специального звания, классного чина государственной гражданской службы, классного чина юстиции, классного чина прокуратуры, дипломатического ранга по новому виду государственной службы в соответствии с настоящим Федеральным законом и федеральными законами о видах государственной службы и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации и на основании Таблицы соотношения классных чинов федеральной государственной гражданской службы, воинских званий, специальных званий, классных чинов юстиции, классных чинов прокурорских работников дипломатических рангов, установленной указом Президента Российской Федерации и вне зависимости от штатно-должностной категории по новому месту государственной службы».

Библиография

1. Корякин, В. М. Усмотрение в деятельности командира // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2007. — № 2. — С. 7—12.

2. Кудашкин, А. В. Присвоение воинских званий должно носить стимулирующий и антикоррупционный характер / А. В. Кудашкин, К. В. Фатеев, С. С. Харитонов // Военное право. — 2009. — № 2. — С. 66—76.

3. Мананников, Д. Ю. О несохраненных воинских званиях военнослужащих, поступивших на военную службу из запаса в Крыму / Д. Ю. Мананников // Военное право. — 2016. — № 3(39). — С. 12—15.

4. Скрынник, А. М. Классные чины, воинские и специальные звания в правоохранительных органах и судебной системе / А. М. Скрынник, Ю. Б. Чупилкин. — Ростов-на-Дону, Изд-во «Эверест», 2007

The assignment of military rank (a special rank, class rank) when changing the type of public service and activity: some problems of enforcement

© Skrynnik A.
Associate Professor of procedural law southern-Russian Institute of management - branch of Russian presidential Academy of national economy and public administration under the President of the Russian Federation, candidate of economic Sciences, associate Professor, majoring in international (Maritime) law, a member of the Association of international Maritime law.

Abstract. Conducted a brief study to real life problems of law enforcement practice of assigning military rank (a special rank, class no rank) when changing the type of public service and activity of the soldier, law enforcement officer, state

Keywords: soldier, law enforcement officer, civil servant, military rank, special rank, class rank, diploma rank

Альтернативная гражданская служба и право на обеспечение жильем

© Соколов Я. О.,
адвокат Адвокатской палаты Ростовской области

Аннотация. В статье дается общая характеристика права граждан, проходящих альтернативную гражданскую службу, на обеспечение жильем, рассматриваются требования к условиям их проживания и проблемы, с которыми они сталкиваются при реализации этого права.

Ключевые слова: альтернативная гражданская служба, принцип экстерриториальности, жилое помещение, общежитие, санитарно-эпидемиологические требования, административная ответственность, уклонение от службы, уголовная ответственность.

В российском законодательстве закреплен принцип экстерриториальности прохождения альтернативной гражданской службы (далее — АГС). В соответствии с п. 2 ст. 4 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 113-ФЗ «Об альтернативной гражданской службе» (далее — Закон об АГС) граждане проходят АГС за пределами территорий субъектов Федерации, в которых они постоянно проживают. Организации, куда направляются альтернативнослужащие, бесплатно обеспечивают их общежитиями (п. 3 ст. 20 Закона об АГС).

Согласно п. 2 приказа Минздравсоцразвития России от 19 июня 2009 г. № 329н при разработке перечней видов работ, профессий и должностей, на которых могут быть заняты граждане, проходящие АГС, и организаций, где предусматривается ее прохождение, учитывается наличие возможности работодателей бесплатно обеспечивать граждан общежитиями или жильем, соответствующим нормам общежития.

Но значительная часть организаций общежитий не имеет, и многие граждане проходят АГС по месту жительства. Это исключение из принципа экстерриториальности, содержащееся в п. 3 ст. 20 Закона об АГС, одновременно означает, что обязанность работодателей по обеспечению жилыми помещениями распространяется только на граждан, проходящих АГС за пределами территорий, где они постоянно проживают. Но на практике данное правило не всегда соблюдается и в отношении тех, кто прибыл из другого города или региона.

Например, гражданин Б., направленный на прохождение АГС санитаром в Череповецкий дом-интернат для престарелых и инвалидов, вынужден был неоднократно обращаться к директору учреждения с просьбой предоставить ему жилье. Но она осталась без удовлетворения. Зарплата санитара составляла восемь тысяч рублей в месяц. На эти деньги молодой человек должен был не только питаться и обеспечивать другие базовые потребности, но и снимать квартиру. Фактически ему создали такие условия, при которых ему пришлось бы либо жить на улице, либо покинуть место службы. Б. сообщил руководителю, что убывает по месту регистрации.

В дальнейшем интернат все же предоставил молодому человеку комнату в общежитии. Но, как выяснилось, ее состояние не соответствовало минимальным требованиям законодательства. Б. перевели в другое учреждение[1].

В еще более сложной ситуации оказался Константин Титов из г. Волгодонска Ростовской области, направленный Федеральной службой по труду и занятости в Энгельсский дом-интернат для престарелых и инвалидов. Еще до прибытия к работодателю он узнал, что не будет обеспечен общежитием. На его обращение руководство интерната письменно сообщило, что у организации нет такой возможности. Как выяснилось, гражданин даже не был включен в

[1] Соколов Я. О. Обзор изменений законодательства об альтернативной гражданской службе в 2016 — 2017 годах // Военное право. 2017. № 5. С. 55—60.

территориальный план приема альтернативнослужащих на апрель-июль 2017 г.

В Саратовскую область молодой человек не поехал и обжаловал распределение о месте прохождения АГС в суде. Однако суд оставил решение чиновников без изменения. А вскоре из-за неявки на службу на Титова возбудили уголовное дело по ч. 2 ст. 328 УК РФ «Уклонение от прохождения альтернативной гражданской службы лиц, освобожденных от военной службы».

Сторона защиты ссылалась на несправедливость созданных гражданину условий прохождения АГС: «заработная плата К. А. Титова в соответствии с законом была бы не ниже минимального размера оплаты труда (МРОТ) и составляла порядка 7 500 руб., а в силу прямого предписания Федерального закона «Об альтернативной гражданской службе» К. А. Титову было запрещено параллельно осуществлять какую-либо иную трудовую или предпринимательскую деятельность. При этом ежемесячная средняя стоимость найма жилья находится в диапазоне 7 000 — 10 000 руб., то есть фактически даже превышает уровень заработной платы, на который К. А. Титов мог рассчитывать при прохождении альтернативной гражданской службы в «Энгельсском доме-интернате для престарелых и инвалидов»[1].

«Условия альтернативной гражданской службы, особенно в связи с непредоставлением бесплатного общежития, фактически являлись наказанием К. А. Титова за отказ от военной службы по соображениям совести и ставили под угрозу его жизнь, так как фактически он был бы вынужден отдавать всю заработную плату для обеспечения себя жильем, не имея никаких иных средств для существования, включая возможность обеспечения себя питанием во время прохождения альтернативной гражданской службы»[2].

В июле 2018 г. Константин Титов был оправдан Волгодонским районным судом[3]. Ростовский областной суд оставил этот приговор в законной силе[4].

Рассмотрим общие требования к условиям размещения альтернативнослужащих в общежитиях.

Жилые помещения в общежитиях предоставляются из расчета не менее шести квадратных метров жилой площади на одного человека (п. 1 ст. 105 ЖК РФ).

Граждане, проходящие АГС в организациях Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, размещаются отдельно от военнослужащих по призыву (п. 3 ст. 20 ФЗ Закона об АГС).

Условия проживания должны отвечать санитарно-эпидемиологическим требованиям, установленным законодательством. Согласно ст. 23 Федерального закона от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» жилые помещения по площади, планировке, освещенности, инсоляции, микроклимату, воздухообмену, уровням шума, вибрации, ионизирующих и неионизирующих излучений должны соответствовать санитарно-эпидемиологическим требованиям в целях обеспечения безопасных и безвредных условий проживания независимо от его срока. Заселение жилых помещений, признанных непригодными для проживания, равно как и предоставление гражданам для постоянного или временного проживания нежилых помещений не допускается. Содержание жилых помещений также должно отвечать санитарным правилам.

---

[1] Письменное изложение позиции стороны защиты по уголовному делу в отношении Константина Титова, подготовленное юристами «Солдатских матерей Санкт-Петербурга» Александром Передруком и Александром Горбачевым // URL: https://soldiersmothers.ru/news/opravdatelnyj-prigovor-ags

[2] Там же.

[3] Приговор Волгодонского районного суда Ростовской области от 11 июля 2018 г. по уголовному делу № 1-158/2018 // URL:https://volgodonskoy--ros.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=673633375&delo_id=1540006&new=0&text_number=1

[4] Апелляционное постановление Ростовского областного суда от 28 августа 2018 г. по уголовному делу № 22-4652/2018 // URL: https://oblsud--ros.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=2089996&delo_id=4&new=4&text_number=1&case_id=246759

В настоящее время действуют «Санитарно-эпидемиологические требования к устройству, оборудованию и содержанию общежитий для работников организаций и обучающихся образовательных учреждений» (далее — СП 2.1.2.2844-11), утвержденные постановлением Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 23 марта 2011 г. № 23.

Данные правила являются обязательными для исполнения всеми юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, деятельность которых связана с проектированием, строительством, реконструкцией и эксплуатацией общежитий.

Среди требований, перечисленных в СП 2.1.2.2844-11, можно выделить следующие: гигиенические требования к жилым комнатам и помещениям общего пользования, требования к оборудованию и оснащению зданий и помещений, требования к отоплению, водоснабжению, водоотведению, требования к санитарному содержанию помещений и ряд других.

Ст. 6.4 КоАП РФ устанавливает ответственность за нарушение этих требований. На виновное должностное лицо накладывается административный штраф в размере от одной тысячи до двух тысяч рублей, на юридическое лицо — от десяти тысяч до двадцати тысяч рублей, либо же его деятельность может быть приостановлена в административном порядке на срок до девяносто суток.

Дела о данных правонарушениях рассматривают органы, осуществляющие санитарно-эпидемиологический надзор (ч. 1 ст. 23.13 КоАП РФ). Таким органом является Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (Роспотребнадзор).

Через пятнадцать лет после вступления в силу Закона об АГС проблемы его применения, которые раньше объяснялись новизной положений закона для чиновников, по-прежнему сохраняются. Многие граждане вынуждены не один год добиваться на призывных комиссиях и в судах замены военной службы альтернативной гражданской. Но, получив доступ к АГС, молодой человек может столкнуться с необходимостью отстаивать свое право на жилье и защищаться от необоснованного уголовного преследования, в том числе и путем обращения в прокуратуру[1].

Библиография

1. Соколов, Я. О. Обзор изменений законодательства об альтернативной гражданской службе в 2016 — 2017 годах // Военное право. — 2017. — № 5. — С. 55—60.

2. Харитонов, С. С. К вопросу прокурорского надзора за исполнением Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе» в ходе организации и призыва граждан на военную службу // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2012. — № 2 (176). — С. 101—102.

[1] См., например: Харитонов С. С. К вопросу прокурорского надзора за исполнением Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе» в ходе организации и призыва граждан на военную службу // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2012. — № 2 (176). — С. 101—102.

Alternative civil service and the right to housing

© **Sokolov Y. O.**,
lawyer of the Rostov region chamber of lawyers

Annotation. The article gives a general description of the right of citizens undergoing alternative civil service to housing, examines the requirements for the living conditions of alternative workers and the problems they face in the implementation of this right.

Keywords: alternative civil service, the principle of extraterritoriality, dwelling, dormitory, sanitary and epidemiological requirements, administrative liability, evasion of service, criminal liability

О некоторых аспектах функционирования добровольной подготовки граждан к военной службе

© **Харитонов В. С.**,
студент Всероссийского государственного университета юстиции (РПА Минюста России)

Аннотация. Рассмотрены отдельные аспекты деятельности органов исполнительной власти в сфере организации добровольной подготовки граждан к военной службе.

Ключевые слова: военная служба, призыв на военную службу, добровольная подготовка граждан к военной службе.

Вопросы правового регулирования подготовки граждан к военной службе традиционно находятся в поле зрения военных юристов[1].

Добровольная подготовка граждан к военной службе наряду с обязательной подготовкой является важным этапом процесса формирования гражданина нашего государства, на которого возложены конституционный долг и обязанность по защите Отечества.

Использование термина «добровольное» уже само по себе позволяет предположить вариативность действий молодого человека, выбирающего те или иные направления добровольной подготовки к военной службе. При этом призывник может одновременно реализовывать несколько видов добровольной подготовки к военной службе. Например, обучаясь в военном учебном центре в высшем учебном заведении по программе военной подготовки для прохождения военной службы по контракту на воинских должностях, подлежащих замещению офицерами, такой обучаемый может совмещать это с занятиями военно-прикладными видами спорта[2].

Одновременно «добровольность» предусматривает внутреннюю мотивацию, желание молодого гражданина осознано подготовиться к тяготам и лишениям военной службы.

Представляется, что органам исполнительной власти требуются соответствующие усилия в рамках своих полномочий по планированию и реализации мероприятий в рамках добровольной подготовки граждан к военной службе. Не является открытием, что основной трудностью для вхождения в армейский строй и начала военно-служебной деятельности для молодых солдат является их недостаточная физическая подготовленность. Как результат — значительная часть молодых людей, призванных на военную службу, не справляются с физическими и зачастую сопутствующими им или являющимися следствием морально-психологическими нагрузками в первые недели и месяцы военной службы. Одновременно есть понимание того, что физическая подготовленность военнослужащего напрямую зависит от состояния его физического развития и здоровья. Иначе говоря, кто слаб здоровьем и физически не развит, не может демонстрировать высокую физическую подготовленность, и, соответственно, успешно решать стоящие перед ним учебно-боевые задачи.

---

[1] См., например: Багдасарян И. А. Совершенствование правового регулирования добровольной подготовки граждан к военной службе // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2018. № 3 (248). С. 85—88; Харитонов С. С. Проблемные вопросы квалификации уклонений от исполнения обязанностей военной службы путем симуляции болезни или иными способами // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2018. № 11 (256). С. 5—10; Харитонов С. С. О доступности судебной защиты для военнослужащих, проходящих военную службу по призыву // Военно-юридический журнал. 2018. № 12. С. 18—20, и др.

[2] См.: Харитонов В.С. Правовые аспекты регулирования военно-прикладных видов спорта как части добровольной подготовки граждан к военной службе // Военное право. 2018. № 2. С. 94—99.

Таким образом, мы можем говорить о том, что одной из приоритетных целей добровольной подготовки граждан к военной службе является формирование физически и морально-психологически подготовленных призывников, имеющих положительную мотивацию к военной службе.

В этой связи особое внимание органами исполнительной власти, в рамках своих компетенций реализующих мероприятия по подготовке граждан к военной службе, должно быть уделено улучшению состояния здоровья молодежи, которая подлежит призыву на военную службу, повышению уровня физической подготовленности юношей к военной службе, получению подростками начальных знаний в области обороны и основ военной службы, качественное и востребованное к воинским профессиям обучение по военно-учетным специальностям.

Так, например, в соответствии с разделом III Концепции допризывной подготовки молодежи в городе Москве до 2020 года и Плане мероприятий по совершенствованию допризывной подготовки молодежи в городе Москве на 2010—2011 годы, утвержденной постановлением Правительства Москвы от 16 февраля 2010 г. № 136-ПП, решение задачи по улучшению состояния здоровья молодежи включает в себя:

— разработку и внедрение системы ежегодного мониторинга состояния здоровья, физического и психологического развития молодого человека;

— реализацию в рамках национального проекта «Здоровье» мероприятий по формированию здорового образа жизни у допризывников, включая сокращение потребления алкоголя и табака, в государственных учреждениях системы Департамента здравоохранения города Москвы;

— совершенствование физкультурно-оздоровительной работы в образовательных учреждениях, разработку различных комплексов физического оздоровления обучающихся и воспитанников;

— разработку и внедрение в образовательных учреждениях программ здорового образа жизни.

Повышение уровня физической подготовленности юношей к военной службе включает в себя:

— пропаганду физической культуры и спорта как важнейшей составляющей здорового образа жизни;

— совершенствование учебной и спортивной базы образовательных учреждений;

— оказание информационной поддержки молодежи в организации занятий физической культурой и спортом;

— обеспечение преемственности программ физического воспитания в учреждениях образования от дошкольников до студентов;

— увеличение числа детей, подростков и молодежи, систематически занимающихся физической культурой и спортом и участвующих в массовых городских мероприятиях;

— выполнение норм в соответствии с Московским физкультурно-спортивным комплексом «Московский спортсмен»;

— привлечение молодежи к занятиям военно-прикладными и служебно-прикладными видами спорта с участием Московской городской организации ДОСААФ России, федераций по отдельным видам спорта;

— проведение городских спартакиад допризывной молодежи;

— расширение сети физкультурно-оздоровительных комплексов, детско-юношеских спортивных клубов, детско-юношеских спортивно-технических клубов (школ) и спортивных команд, функционирующих на базе образовательных учреждений и по месту жительства;

— развитие сети школьных спортивных лиг;

— обеспечение объектов спорта современным оборудованием для развития военно-прикладных и служебно-прикладных видов спорта;

— формирование механизмов привлечения внебюджетных средств для развития и поддержки видов спорта, направленных на обеспечение подготовки молодежи к военной службе.

Представляется, что подобный положительный опыт деятельности органов испол-

нительной власти в рамках стимулирования добровольной подготовки граждан к военной службе может быть востребован и в других городах.

Библиография

1. Багдасарян, И. А. Совершенствование правового регулирования добровольной подготовки граждан к военной службе / И. А. Багдасарян // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2018. — № 3 (248). — С. 85—88.

2. Харитонов, В. С. Правовые аспекты регулирования военно-прикладных видов спорта как части добровольной подготовки граждан к военной службе / В. С. Харитонов // Военное право. — 2018. — № 2. — С. 94—99.

3. Харитонов, С. С. Проблемные вопросы квалификации уклонений от исполнения обязанностей военной службы путем симуляции болезни или иными способами / С. С. Харитонов // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2018. — № 11 (256). — С. 5—10.

4. Харитонов, С. С. О доступности судебной защиты для военнослужащих, проходящих военную службу по призыву / С. С. Харитонов // Военно-юридический журнал. — 2018. — № 12. — С. 18—20.

On some aspects of the functioning of voluntary training of citizens for military service

© **Kharitonov V. S.**,
Student, All-Russian State University of Justice (RPA, Ministry of Justice of Russia)

Annotation: certain aspects of the activities of the executive authorities in the organization of voluntary training of citizens for military service are considered.

Keywords: military service, conscription, voluntary training of citizens for military service.

Социальные гарантии военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и их семей

Современные взгляды на правовой статус военнослужащих

© **Гусарова Н. В.**,
научный сотрудник Центра правовых исследований

Аннотация. В статье автор анализирует взгляды различных ученых на виды и элементный состав правового статуса военнослужащих в Российской Федерации на современном этапе, отмечает особенности должностного статуса.

Ключевые слова: правовой статус военнослужащих, виды правового статуса, элементы правового статуса военнослужащих, должностной статус, полномочия.

В различные времена исследователи уделяли внимание рассмотрению правового статуса отдельных групп лиц, объединенных по определенному признаку. Ряд авторов делают аргументированный вывод о существовании специальных правовых статусов, конкретизирующих и дополняющих общие права и обязанности личности с учетом специфики ее социального, служебного и иного положения[1]. К специальному статусу относят и статус военнослужащих в Российской Федерации.

Изучение правового статуса военнослужащих в целом, а также отдельных категорий военнослужащих представляет большой интерес на современном этапе развития военного права, что связанно с важностью и разнообразием выполняемых ими задач.

Рассматривая понятие «правовой статус», отметим, что слово «статус» имеет латинское происхождение: status переводится как положение, состояние, а statutum — установленные правила поведения. В толковом словаре русского языка слово «статус» объясняется через правовое положение[2]. В отечественном законодательстве можно встретить как понятие «правовой статус»[3], так и понятие «правовое положение»[4]. Термины «правовое положение» и «правовой статус» широко применяются в юридической науке и законодательной практике[5].

Вопрос правильного применения данных терминов нашел отражение во многих научных исследованиях, учебных пособиях, периодической литературе и до настоящего времени остается дискуссионным. Выделяют два подхода к рассмотрению понятий «правовой статус» и «правовое положение». Сторонники первого подхода отождествляют данные термины, сторонники второго выделяют существенные различия в природе и структуре данных понятий.

Н. В. Витрук, например, разграничивает эти понятия, несмотря на этимологическое тождество данных терминов. Правовое положение личности, на его взгляд, — широкая, обобщающая категория, которая раскрывает все стороны закрепленного в праве состояния личности, охватывает все ее юридические признаки, качества. Содержание правового положения личности, в конечном счете, определяется экономической и поли-

[1] Палехин М. В. К вопросу о гражданско-правовом статусе военнослужащего // International scientific review. 2015. № 2 (3). С. 55.

[2] Толковый словарь русского языка С. И. Ожегова: Ок. 65 000 слов и фразеологических выражений / под ред. проф. Л. И. Скворцова / 26 изд., перераб. и доп. М.: ООО «Издательство Оникс» : ООО «Издательство «Мир и Образование», 2008. С. 612.

[3] Ст. 64 Конституции Российской Федерации, федеральные законы «О статусе военнослужащих», «О статусе судей в Российской Федерации».

[4] Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации».

[5] Бойко Н. В., Загидулин Р. А. Правовое положение и правовой статус военной организации государства. Проблемы терминологии // ЭНИ Ученые заметки ТОГУ. 2014. Т. 5. № 1. С. 252.

тической структурой классового общества, тем местом, какое личность занимает в системе общественных отношений[1].

В. Н. Протасов отмечает, что исходное положение субъектов характеризуется понятием «правовой статус». Тем не менее, в литературе предлагается наряду с понятием правового статуса выделять понятие правового положения. Такое дополнение имеет смысл, если под правовым положением понимать конкретное правовое положение субъекта, которое определяется как его правовым статусом, так и совокупностью конкретных правовых связей, в которых он состоит[2].

Представляет интерес сравнительный семантический анализ терминов «правовой статус» и «правовое положение», проведенный В. В. Бараненковым, в результате которого указанный автор выявил их существенные различия и сделал вывод о возможности использования термина «правовой статус» для обозначения статической характеристики (четко определенного уровня развития правового положения) лица, а также о зависимости статуса от оценки некоего другого субъекта[3]. В. В. Бараненков указывает, что правовое положение лица обусловливается его правовым статусом, который является «ролевой позицией» субъекта в правовых отношениях, определенным фиксированным уровнем (ступенью) развития правового положения, достижение которого влечет его скачкообразное, существенное изменение, возникновение нового юридического состояния[4].

Правовое положение, по мнению В. В. Бараненкова, является понятием более широким, чем статус, характеризующим, в том числе, и совокупность правовых статусов субъекта, «достигнутых» им к определённому моменту времени. Правовое положение более точно, но в то же время, более динамично характеризует субъект, чем правовой статус, более устойчивый по своей природе[5]. Автор также отмечает, что отождествление правового статуса с правовым положением представляется не совсем удачным, так как применение в правовых исследованиях различных терминов, идентичных по содержанию, обозначающих одно и то же явление, так же, как и «расплывчатость», недостаточная определенность содержания какого-либо понятия, неизбежно влекут проблемы правового регулирования[6]. Аналогичное мнение высказывает в своих трудах К. Г. Шветова[7].

Вышеуказанные авторы разграничивают термины «правовой статус» и «правовое положение». Следует отметить, что ряд ученых все же считают необоснованным разграничение терминов «правовой статус» и «правовое положение». Так, существует мнение, что выделение этих понятий в качестве самостоятельных юридических категорий является абсолютно безосновательным, не обладающим ни теоретической ценностью, ни практической значимостью, и называет такой подход искусственным, обусловливая его желанием исследователей наполнить новым содержанием имеющиеся теоретические разработки в данной области[8].

Рассмотренные выше взгляды ученых на соотношение понятий «правовой статус» и «правовое положение» представляются

[1] Витрук Н. В. Основы теории правового положения личности (к методологии вопроса) // Известия высших учебных заведений. Правоведение. СПб., 1979. С. 13.

[2] Протасов В. Н. Теория права и государства. Проблемы теории права и государства / 2-е изд., пер. и доп. М., 2001. С. 180.

[3] Бараненков В. В. Юридическая личность военных организаций : монография. М.: МПИ ФСБ России, 2008. С. 18—19; Бараненков В. В. Соотношение понятий «правовое положение», «правовой статус» и «правосубъектность» юридического лица // Юрид. мир. 2006. № 2 (110). С. 20—22.

[4] Бараненков В. В. Понятие юридической личности организаций в современной отечественной науке // Юридическая мысль. 2008. № 3 (47). С. 77.

[5] Бараненков В. В. Юридическая личность военных организаций. С.21.

[6] Бараненков В. В. Понятие юридической личности организаций в современной отечественной науке // Юридическая мысль. 2008. № 3(47). С. 74—81. Шветова К. Г. Ведомственный статус военнослужащих Российской Федерации // Военное право. 2016. № 2 (38) С. 27—28.

[7] Шветова К. Г. Указ. соч.

[8] Баранов В. М. Правовое положение личности // Общая теория права : курс лекций / под общ. ред. В. К. Бабаева. Н. Новгород, 1993. С. 56—62.

достаточно интересными и аргументированными. На современном этапе в условиях непрерывного совершенствования института правового статуса военнослужащих корректное применение терминологии позволяет авторам наиболее точно донести до читателя свою мысль, правильно описать, объяснить сущность и природу того или иного понятия, явления.

Одно и то же конкретное лицо может быть носителем различных статусов в зависимости от занимаемых им социальных позиций[1]. Это утверждение позволяет сделать вывод о том, что правовое положение любого субъекта определяется совокупностью статусов, которым он наделен. «Пределы» статусов ограничены рамками его правового положения, которое и устанавливается законом. Только в пределах своего правового положения субъекты права могут наделяться правосубъектностью нескольких физических или юридических лиц[2].

В теории права существуют различные подходы к определению видов правового статуса. В. М. Сырых подразделяет правовой статус личности на пять видов: 1) международно-правовой; 2) конституционный; 3) отраслевой; 4) специальный; 5) индивидуальный[3].

Н. И. Матузов различает следующие виды правового статуса: 1) общий, или конституционный, статус гражданина; 2) специальный или родовой статус определенных категорий граждан; 3) индивидуальный статус; 4) статус физических и юридических лиц; 5) статус иностранцев, лиц без гражданства, лиц с двойным гражданством, беженцев; 6) статус российских граждан, находящихся за рубежом; 7) отраслевые статусы (гражданско-правовой, административно-правовой и др.); 8) профессиональные и должностные статусы (статус депутата, министра, судьи, прокурора); 9) статус лиц, работающих в различных экстремальных условиях или особых регионах страны, например, в районах Крайнего Севера, Дальнего Востока, на оборонных объектах, секретных производствах[4]. Следует уточнить, что Н. И. Матузов при этом выделяет первые три вида, которые, на его взгляд, имеют первостепенное значение.

Представляется, что выделение трех основных видов правового статуса личности вполне обоснованно, логично и четко формирует его структуру. Так каждый последующий вид основывается на предыдущем. Автору близка точка зрения ученых, утверждающих, что данные три статуса соотносятся как общее, особенное и единичное. Так, специальный статус основан на общем (конституционном) статусе, но при этом имеет отличительные признаки, присущие определенной группе лиц. Специальный статус, в том числе и статус военнослужащих, как правило, регулируется несколькими отраслями права. Индивидуальный статус отражает положение конкретного лица и многообразие общественных отношений, в которых оно участвует. Индивидуальный статус отражает признаки, определяющие правовое положение конкретного лица.

В научной и периодической литературе обозначены и виды (уровни) правового статуса военнослужащих. Н. В. Артамонов рассматривает правовой статус военнослужащего в четырех аспектах: правовой статус человека, правовой статус гражданина, правовой статус военнослужащего и индивидуальный правовой статус[5].

Наиболее широкую классификацию видов правового статуса военнослужащих предлагает К. Г. Шветова, полагая целесообразным выделить:

---

[1] Корякин В. М. Военно-административное право : учебник. М.: «Юстиция», 2019. С. 176—177; Патюлин В. А. Государство и личность в СССР. М., 1974. С. 198—199; Новоселов В. И. Правовое положение граждан в советском государственном управлении. Саратов, 1976. С. 28; Витрук Н.В. Основы теории правового положения личности в социалистическом обществе. М., 1979. С. 186.

[2] См.: Бойко Н. В., Загидулин Р. А. Указ. соч. С. 253.

[3] Сырых В. М. Теория государства и права : учеб. для вузов / 4-е изд., стер. М., 2005. С. 475.

[4] Матузов Н. И., Малько А. В. Теория государства и права : учебник / 2-е изд., перераб. и доп. М., 2007. С. 189; Третьяков И. Е. Понятие, значение и виды правового статуса личности // Вестник Владимирского юридического института. 2012. № 4 (25). С. 132.

[5] Цит. по: Корякин В. М. Военное право: антология диссертаций : в 2 ч. / Ч. 2. М. : За права военнослужащих, 2011. С. 121.

– общегражданский статус (конституционные права и свободы);

– государственный статус (права и обязанности, распространяющиеся на государственных служащих, которые касаются и военнослужащих, в частности);

– общий статус военнослужащих (права, обязанности, ограничения и запреты, касающиеся военнослужащих всех видов и родов войск);

– ведомственный статус военнослужащих (права, обязанности, ограничения и запреты, определяемые в соответствии с осуществляемой деятельностью);

– должностной статус военнослужащих (права и обязанности, налагаемые на военнослужащего в соответствии с занимаемой должностью);

– специальный статус военнослужащих (дополнительные права и обязанности, налагаемые в определенные моменты и временно, например, такие, как применение оружия, силы; предъявление требований, обязательных для исполнения в период несения боевого дежурства и др.)[1].

Е. Г. Шветова предлагает ввести в научный оборот термин «ведомственный правовой статус военнослужащего», под которым понимается комплексная, интеграционная категория, отражающая систему типичных правовых качеств военнослужащего, обусловленных спецификой прохождения службы в определенном ведомстве и обусловливающих сущностные особенности их участия в различных видах правоотношений[2]. Автор считает выделение ведомственного статуса вполне обоснованным, тем более, что ученые нередко обращаются к исследованию статуса отдельных категорий военнослужащих, который обусловлен спецификой их деятельности[3].

Несмотря на то, что понятие и структура правового статуса военнослужащих четко определены Федеральным законом от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих»[4], некоторые ученые предлагают свое видение структуры правового статуса отдельных категорий военнослужащих. На наш взгляд, это связано с тем, что в научной литературе нет единого подхода к определению элементного состава правового статуса личности. Следует отметить и стремление исследователей наиболее глубоко и всесторонне изучить тот или иной вопрос. Современный 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[5].

В научной литературе обозначены различные варианты сочетания элементов правового статуса личности. Традиционно правовой статус личности характеризуется как система прав и обязанностей, закрепляемая государством в конституциях и иных нормативных правовых актах.

Наиболее широко рассматривает категорию «правовой статус» Н. И. Матузов, утверждая, что в его структуру входят следующие элементы: а) правовые нормы, устанавливающие данный статус; б) право-

---

[1] Шветова К. Г. Указ. соч.; Шветова К. Г. О структуре и особенностях правового статуса военнослужащих // Военное право. 2014. № 1. С. 27—39.

[2] Шветова К. Г. Ведомственный статус военнослужащих Российской Федерации. С. 34.

[3] Ямщиков А. С. Правовой статус военнослужащих пограничных органов и пограничных войск федеральной службы безопасности Российской Федерации : дис. … канд. юрид. наук. М., 2004; Марченкова Н. В. Правовой статус военного юрисконсульта : дис. … канд. юрид. наук. М., 2004; Терешина Е. В. Правовой статус военнослужащих-женщин и его реализация в пограничных органах федеральной службы безопасности (на примере органов пограничного контроля): дис. … канд. юрид. наук. М., 2005.

[4] В соответствии со ст. 1 Федерального закона «О статусе военнослужащих» «статус военнослужащих есть совокупность прав, свобод, гарантированных государством, а также обязанностей и ответственности военнослужащих, установленных настоящим Федеральным законом, федеральными конституционными законами, федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации».

[5] Туганов Ю. Н., Казаков В. Н. Методологические подходы к исследованию феномена «профессиональные качества сотрудника пограничных органов» // Военное право. 2017. № 1 (41). С. 260.

субъектностъ; в) основные права и обязанности; г) законные интересы; д) гражданство; е) юридическая ответственность; ж) правовые принципы; з) правоотношения общего (статусного) типа[1]. Н. В. Витрук, Л. Д. Воеводин, В. В. Невинский, М. С. Строгович выделяют в структуре правового статуса также юридические гарантии прав и обязанностей[2].

Интересна точка зрения М. Л. Добрыниной, которая полагает, что ряд дополнительных элементов следует считать либо предпосылками правового статуса (например, гражданство, общая правоспособность), либо элементами, вторичными по отношению к основным (юридическая ответственность вторична по отношению к обязанностям, без обязанностей нет ответственности), либо категориями, далеко выходящими за пределы правового статуса (система гарантий). Законные интересы, т.е. интересы, которые прямо не закреплены в юридических правах и обязанностях, едва ли необходимо выделять в качестве самостоятельного элемента правового статуса личности. Интерес предшествует правам и обязанностям независимо от того, находят ли они прямое закрепление в законодательстве или просто подлежат правовой защите со стороны государства. Интерес — это категория внеправовая, или «доправовая», и, разумеется, закрепляется не только в конкретных правовых предписаниях, но и в общих принципах права. Правовое положение и защита интересов личности есть одна из важных функций правовой системы государства, поэтому следует ограничить понятие правового статуса категориями прав, свобод и обязанностей, которые позволяют четко выделить его структуру[3].

Структура правового статуса военнослужащих обусловлена особенностями их профессиональной деятельности. Специфика выполняемых задач позволяет ученым выделить дополнительные элементы правового статуса военнослужащих. В большей степени это касается запретов и ограничений, связанных с прохождением военной службы[4]. Отдельные ограничения и запреты закреплены в Федеральном законе «О статусе военнослужащих». Другие регулируются федеральным законодательством о противодействии коррупции и о государственной гражданской службе[5]. Важно, что ряд ограничений и запретов, связанных с выполнением конкретных должностных и специальных обязанностей, содержатся в ведомственных нормативных правовых актах.

Запреты, связанные с прохождением военной службы, являются правовыми нормами, определяющими действия, несовместимые с исполнением обязанностей военной службы, установленные действующим законодательством в целях эффективного и качественного исполнения военнослужащими функций в сфере обороны страны и безопасности государства, а также в целях исключения со стороны военнослужащих коррупционных проявлений и иных злоупотреблений служебным положением, нарушение которых влечет юридическую ответ-

[1] Матузов Н. И., Малько А. В. Теория государства и права : курс лекций. М.: Юристъ. 2001. С. 269.

[2] Якимов Г. А. Правовой статус личности: проблемы природы и элементного состава // Российский юридический журнал. 2008. № 2 (59). С. 63.

[3] Добрынина М. Л. Правовое положение осужденных в местах лишения свободы : дис. … канд. юрид. наук. М., 2006.

[4] Козлов В. В. Ограничения, запреты и обязанности, связанные с прохождением военной службы, установленные федеральным законодательством о противодействии коррупции и о государственной гражданской службе Российской Федерации // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2001. № 5; Корякин В. М. Комментарий к Федеральному закону «О статусе военнослужащих». М.: Центра правовых коммуникаций, 2018; Шветова К. Г. Ограничения и запреты в структуре правового статуса военнослужащих // Военное право. 2014. № 3. С. 140—160.

[5] См., например: Харитонов С. С., Бахарев А. В., Козлов Т. Л. Прокурорский надзор за исполнением законодательства о противодействии коррупции на военной службе. Методические рекомендации. М.: Акад. Генер. прокуратуры Рос. Федерации, 2011; Харитонов С. С., Илий С. К. Криминологическая характеристика коррупционной преступности в военной организации // Военное право. 2012. № 3. С. 58—70; Харитонов С. С., Воробьев А. Г. Особенности прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции гражданским персоналом военной организации государства // Право в Вооруженных силах — военно-правовое обозрение. 2013. № 12 (198). С. 79—87.

ственность военнослужащих, в том числе может быть основанием для досрочного прекращения военно-служебных отношений[1].

В. В. Козлов в систему правовых ограничений включает:

– запреты;

– ограничения, опосредованные юридическими фактами;

– обязанности;

– юридическую ответственность[2].

Следует согласиться с мнением К. Г. Шветовой, которая утверждает, что такой подход усложняет восприятие соответствующих правовых конструкций и, в связи с этим, представляется дискуссионным[3].

Еще одним важным элементом правового статуса военнослужащих, обозначенным в законе, являются гарантии. А. В. Кудашкин в комментариях к Федеральному закону «О статусе военнослужащих» разграничивает понятия льгот, компенсаций и гарантий. Он отмечает, что гарантии, являясь более широким понятием, включают в себя в льготы и компенсации[4].

Гарантии охватывают совокупность объективных и субъективных факторов, направленных на реализацию прав и свобод военнослужащих. Под льготами понимаются дополнительные, особые права (преимущества), предоставляемые гражданам в связи с исполнением военной службы, либо полное или частичное освобождение их от некоторых государственных обязанностей (например, по уплате отдельных видов налогов). Они являются элементом специального правового статуса военнослужащих, т.е. механизмом дополнения основных (конституционных) прав и свобод военнослужащих специфическими возможностями юридического характера. Такой подход соответствует мировой практике и является стимулирующим фактором при исполнении гражданами военной службы. Компенсации призваны обеспечить восполнение военнослужащим каких-либо непредвиденных затрат как материального, так и нематериального характера, а также реализовать право на замену отдельных видов натурального обеспечения денежным эквивалентом[5].

Обобщив мнения различных ученых, К. Г. Шветова предлагает в структуре правового статуса военнослужащих выделять следующие элементы:

1) права;

2) обязанности;

3) ограничения;

4) запреты (по своей сути юридические запреты есть правовые обязанности пассивного характера, т.е. обязанности воздерживаться от действий определенного рода, поэтому их выделение в структуре правового статуса достаточно условно);

5) ответственность;

6) льготы (преимущества);

7) компенсации;

8) стимулы[6].

Приведенная выше структура правового статуса характерна для всех военнослужащих, независимо от места несения службы.

Как известно, военная служба является одним из видов государственной службы, нормативной основой которой являются федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» и изданный в его развитие Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Согласно этим нормативным правовым актам, государственная служба Российской Федерации есть профессиональная служебная деятельность граждан Российской Федерации по обеспечению исполнения полномочий Российской Федерации; федеральных органов государственной власти, иных федеральных государственных органов[7]. Изучая указанные, а также иные

[1] Козлов В. В. Указ. соч. С. 36—39.

[2] Там же.

[3] Шветова К. Г. Ограничения и запреты в структуре правового статуса военнослужащих. С. 146.

[4] Кудашкин А. В. Комментарий к Федеральному закону «О статусе военнослужащих» // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2004. № 10.

[5] Там же.

[6] Шветова К. Г. Ограничения и запреты в структуре правового статуса военнослужащих.

[7] Туганов Ю. Н., Ханько В. В. Правовые аспекты формирования и развития лидерских качеств в

нормативные правовые акты, регулирующие общественные отношения в сфере деятельности военной организации государства, можно нередко встретить термин «полномочия»[1].

В связи с этим интересен вопрос, как термин «полномочия» соотносится с «правами».

Уточнение дефиниций «права» и «полномочия» позволяет выявить различия в их значении. Термин «права» является более общим. Право — охраняемая государством узаконенная возможность, свобода что-нибудь делать, осуществлять, действовать, поступать каким-нибудь образом[2]. Как было отмечено выше, военнослужащие обладают всеми правами граждан Российской Федерации (с определенными ограничениями), а также правами, закрепленными в Федеральном законе «О статусе военнослужащих» и иных нормативно-правовых актах, регулирующих общественные отношения в военной сфере.

Полномочие толковый словарь определяет, как право, предоставленное кому-нибудь на совершение чего-нибудь[3]. Согласно юридическому словарю, полномочие — право одного лица (представителя) совершать сделки от имени другого (представляемого), тем самым создавая, изменяя или прекращая права и обязанности последнего. По гражданскому праву Российской Федерации полномочие может быть основано на доверенности, акте уполномоченного на то государственного органа или органа местного самоуправления, законе. Данные определения подчеркивают связь полномочий с занимаемой должностью, их взаимообусловленность. Полномочия делегируются должности. Должность при этом является своеобразным «инструментом» для определения прав, обязанностей и степени ответственности конкретного военнослужащего. Лицо может исполнять полномочия того или иного органа только находясь на должности, пройдя соответствующие проверки на право занимать определенное положение в конкретной структуре, имея специальную подготовку, а также подтвердив свою квалификацию. Полномочия неразрывно связаны со служебным положением, они могут включать в себя и права, и обязанности по занимаемой должности. Полномочия военнослужащих различных органов закреплены на законодательном и ведомственном уровне. Рамки полномочий должностных лиц определяются различными документами: уставами, должностными инструкциями, должностными регламентами и т.д.

Исходя из вышеизложенного, на наш взгляд, логично в структуре должностного статуса военнослужащих выделить и такой элемент, как полномочия. Полномочия в данном случае выступают более общей категорией, включающей в себя права и обязанности, которыми военнослужащие наделены в связи с занятием определённой должности, принадлежностью к конкретному органу, структуре, подразделению.

Проведенный анализ современных взглядов на правовой статус военнослужащих позволяет отметить творческий подход исследователей к изучению данного вопроса. Включение различными авторами тех или иных элементов в содержание правового статуса военнослужащих подтверждает сложность данной правовой категории, которая отражает реальное положение личности в системе многообразных общественных отношений. Следует также отметить, что все элементы правового статуса взаимосвязаны. Детальное рассмотрение различных видов статуса военнослужащих позволяет проводить сравнение статусов, вырабатывать пути их дальнейшего совершенствования.

В работах многих ученых четко просматриваются попытки уточнить виды, выделить особенности, расширить элементный состав правового статуса военнослужащих.

системе института государственной гражданской и военной службы Российской Федерации // Военное право. 2018. № 4(50). С. 146.

[1] Например, гл. III Федерального закона «О федеральной службе безопасности» называется «Полномочия органов федеральной службы безопасности»; разделы VI, VII Закона Российской Федерации «О Государственной границе» закрепляют полномочия различных органов в сфере защиты Государственной границы.

[2] Толковый словарь русского языка С. И. Ожегова. С. 468.

[3] Там же. С. 451.

Это небезосновательно, так как перемены в различных сферах общественных отношений, в том числе связанных с обеспечением безопасности государства, функционированием его военной организации, обуславливают изменения института правового статуса военнослужащих, развитие науки военного права, совершенствование языка и терминологии в данной области.

Библиография

1. Бараненков В. В. Понятие юридической личности организаций в современной отечественной науке / В. В. Бараненков // Юридическая мысль. — 2008. — № 3(47). — С. 74—81.
2. Бараненков, В. В. Соотношение понятий «правовое положение», «правовой статус» и «правосубъектность» юридического лица / В. В. Бараненков // Юрид. мир. — 2006. — № 2. — С. 4—14.
3. Бараненков, В. В. Юридическая личность военных организаций: монография / В. В. Бараненков. — М. : МПИ ФСБ России, 2008. — 370 с.
4. Бойко, Н. В. Правовое положение и правовой статус военной организации государства. Проблемы терминологии / Н. В. Бойко, Р. А. Загидулин. // Электронное научное издание «Ученые заметки ТОГУ». — 2014. — Т. 5. — № 1. — С. 251—259.
5. Витрук, Н. В. Основы теории правового положения личности (к методологии вопроса) / Н. В. Витрук // Известия высших учебных заведений. Правоведение. СПб. ,1979. — С. 10—17.
6. Витрук, Н. В. Основы теории правового положения личности в социалистическом обществе; отв. ред.: В. А. Патюлин / Н. В. Витрук. — М.: Наука, 1979. — 229 с.
7. Добрынина, М. Л. Правовое положение осужденных в местах лишения свободы : дис. … канд. юрид. наук; 12.00.08 / Добрынина Мария Леонтьевна. — М., 2006. — 153 с.
8. Козлов, В. В. Ограничения, запреты и обязанности, связанные с прохождением военной службы, установленные федеральным законодательством о противодействии коррупции и о государственной гражданской службе Российской Федерации / В. В. Козлов. // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2011. — № 5 (167). — С. 36—39.
9. Корякин, В. М. Военно-административное право : учебник. — М.: «Юстиция», 2019. — 562 с.
10. Корякин, В. М. Военное право: антология диссертаций : в 2 ч. / Ч. 2. — М. : За права военнослужащих, 2011. — 560 с.
11. Корякин, В. М. Комментарий к Федеральному закону «О статусе военнослужащих» / В. М. Корякин. — М.: Центра правовых коммуникаций, 2018. — 390 с.
12. Новоселов, В. И. Правовое положение граждан в советском государственном управлении / В. И. Новоселов. — Саратов: Изд-во Сарат. ун-та, 1976. — 217 с.
13. Палехин, М. В. К вопросу о гражданско-правовом статусе военнослужащего / М. В. Палехин // International scientific review. — № 2 (3). — 2015. — С. 55—68.
14. Патюлин, В. А. Государство и личность в СССР / В. А. Патюлин. — М. : Наука, 1974. — 246 с.
15. Третьяков, И. Е. Понятие, значение и виды правового статуса личности / И. Е. Третьяков // Вестник Владимирского юридического института. — 2012. — № 4 (25). — С. 129—132.
16. Туганов Ю.Н. Дисциплинарная ответственность военнослужащих Вооруженных Сил Российской Федерации (теоретико-правовой аспект) : монография / Ю. Н. Туганов. — Чита: ЧитГУ, 2007. — 413 с.
17. Туганов, Ю. Н. Методологические подходы к исследованию феномена «профессиональные качества сотрудника пограничных органов» / Ю. Н. Туганов, В. Н. Казаков. // Военное право. — 2017. — № 1 (41). — С. 258—270.
18. Туганов, Ю. Н. Правовые аспекты формирования и развития лидерских качеств в системе института государственной гражданской и военной службы Российской Федерации / Ю. Н. Туганов, В. В. Ханько // Военное право. — 2018. — № 4 (50). — С. 146—153.
19. Харитонов, С. С. Прокурорский надзор за исполнением законодательства о противодействии коррупции на военной службе. Методические рекомендации / С. С. Харитонов, А. В. Бахарев, Т. Л. Козлов. М. : Акад. Генер. прокуратуры Рос. Федерации, 2011. — 50 с.
20. Харитонов, С. С. Криминологическая характеристика коррупционной преступности в военной организации / С. С. Харитонов, С. К. Илий // Военное право. — 2012. — № 3. — С. 58—70.
21. Харитонов, С. С. Особенности прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции гражданским персоналом военной организации государства / С. С. Харитонов, А. Г. Воробьев // Право в Вооруженных силах — военно-правовое обозрение. — 2013. — № 12 (198). — С. 79—87.
22. Шветова, К. Г Ведомственный статус военнослужащих Российской Федерации / К. Г. Шветова // Военное право. — № 2 (38). — 2016. — С. 27—34.
23. Шветова, К. Г. Ограничения и запреты в структуре правового статуса военнослужащих / К. Г. Шветова // Военное право. — № 3. — 2014. — С. 140—160.
24. Шветова, К. Г. О структуре и особенностях правового статуса военнослужащих / К. Г. Шветова // Военное право. — № 1. — 2014. — С. 27—39.
25. Якимов, Г. А. Правовой статус личности: проблемы природы и элементного состава /

Г. А. Якимов // Российский юридический журнал. — 2008. — № 2 (59). — С. 62—67.

Modern views on legal status of military personnel

© **Gusarova N.** V.
Scientific research centre,

Abstract: In this article the author analyzes the views of various scientists on the types and elemental composition of the legal status of military personnel in the Russian Federation at the present stage, reveals the features of the official status.

Keywords: legal status of military personnel, types of legal status, content of the legal status of military personnel, official status, authority.

История развития системы денежного довольствия военнослужащих в Российской Империи в период Отечественной войны 1812 года

© **Ильин Ю. А.**,
старший преподаватель кафедры военной администрации, административного и финансового права Военного университета

Аннотация. В статье анализируется процесс становления и развития системы денежного довольствия военнослужащих Вооруженных Сил Российской Империи в период Отечественной войны 1812 г.

Ключевые слова: денежное довольствие, Вооруженные Силы, обеспечение военнослужащих, Отечественная война в 1812 г.

Система денежного довольствия военнослужащих носит исторический характер и постоянно находится в поле зрения военных юристов[1]. Здоровье, материальное, физическое и духовное состояние являются определяющими показателями жизни военнослужащего. Они несут основную ответственность за боевую готовность войск, от их службы в первую очередь зависит уровень этой готовности. Военная служба — это служба в интересах всего народа, государства. Она отличается от гражданской сферы выполнением особых обязанностей — беззаветно служить своему народу, мужественно и смело защищать свое Отечество. Следовательно, воинский труд — это труд во имя жизни и счастья миллионов людей, труд почетный, необходимый обществу и народу. Но одновременно это труд очень сложный, кропотливый, нелегкий, требующий огромного напряжения физических и духовных сил.

Результатом Отечественной войны 1812 г. с Францией стало не только то, что Россия показала силу и могущество своей армии, готовность бороться с любым противником, но и большие человеческие и финансовые потери.

Государственные доходы за 1812 г. составили 331 984 378 руб. 45,75 коп., а расходы государственного бюджета — 342 192 564 руб. 19 коп. В свою очередь на нужды армии было потрачено 157,5 млн. руб. Однако, это не включало расходы, которые понесло население на снабжение и питание войск. Если их включить в часть расходов, то общая сумма увеличилась примерно вдвое.

Так, по законам того времени новобранцы, которых призывали в армию, обеспечивались за счет местных сельских и городских общин. Чтобы снабдить одного новобранца униформой и сапогами необходимо было потратить около 50 руб. В 1812 г. было призвано 320 тысяч человек, то есть население понесло расходы на 16 млн. руб. Помимо этого, долю в обеспечении армии составили пожертвования населения. За 1812 г. граждане Российской империи всех сословий собрали для борьбы с неприятелем почти 100 млн. руб., например, в Петербургской губернии собрали 4 млн руб., в Тульской — 4,5 млн, в Крыму — 756 тыс., в Одессе — 300 тыс.

Бюджет Российской империи с трудом, но выдержал тяготы войны. Вскоре после начала боевых действий, 15 июля 1812 г., царь Александр I предпринял ряд чрезвычайных мер чисто финансового характера, например, была прекращена выдача кредитов из государственных банков, а все городские бюджеты, ранее пользовавшиеся заметной самостоятельностью, были подчинены Министерству финансов.

[1] См., например: Харитонов С. С. О некоторых аспектах правоприменительной практики в сфере денежного довольствия военнослужащих // Право в Вооруженных силах — военно-правовое обозрение. 2018. № 5 (250). С. 9—12; Харитонов С.С. Отдельные вопросы денежного довольствия военнослужащих в свете законности действий командиров (начальников) // Военное право. 2018. № 4 (50). С. 142—145, и др.

Когда Наполеон занял Москву, правительство Александра I включило печатный станок: за осень 1812 г. было напечатано 64,5 млн бумажных рублей. За счет этой эмиссии покрыли часть расходов на войну, но стоимость бумажных ассигнаций по отношению к серебряному рублю значительно упала — в конце 1812 г. за бумажный рубль давали не более 20 коп. серебром.

Летом 1812 г. русскую границу пересекло свыше полумиллиона солдат Наполеона. Эта гигантская по тем временам орда принесла с собой невиданные ранее потери и разорения — общая сумма прямого ущерба от наполеоновского вторжения превысила 1 млрд. тех рублей, что равно сумме всех доходов Российской империи за предыдущее десятилетие. Только в Москве были сожжены практически все строения. Общая сумма ущерба по расчетам Государственного казначейства Российской империи составила 280 009 507 руб. 70 коп.

В русской армии среднее и высшее командование по доходам принадлежало к обеспеченным слоям общества. Полковник русской армии ежемесячно получал 85 руб., а самый младший офицерский чин — прапорщик 15 руб. У рядового солдата русской армии, служившего 25 лет, было чисто символическое жалованье — 10 руб. в год. Для сравнения: свободный наемный рабочий в то время получал в среднем 10 руб. в месяц (доходы крепостных были в разы ниже). Более подробно о размерах жалованья различных чинов русской армии см. в табл. 1

Таблица 1.

Чин	Жалованье в рублях
Полковник	85
Майор	55
Капитан	50
Поручик	30
Прапорщик	15
Лекарь	37
Поп	20

Годовое жалованье солдата при Александре I составляло около 10 руб. Кроме этого, полагалось в год 72 «мясные» и 15 «соляных» копеек. Деньги им выдавались 3 раза в год, на общем построении части.

Определяющими факторами при назначении жалованья офицером к 1812 г. были звания, род войск, принадлежность к подразделениям гвардии, армии, гарнизона или же к полевым частям. В первой половине XIX в. прошли три реформы, которые изменили жалованье в сторону увеличения: в 1801, 1817 и 1833 годах. Новой власти было необходимо завоевать расположение офицерского корпуса, потому и произошла первая прибавка к жалованью. Вторая прибавка была вызвана разницей в размерах жалованья между русскими офицерами и офицерами иностранных армий, которые в тот период получали больше, чем наш офицерский корпус. Третья, в свою очередь, компенсировала потери офицеров от инфляции и перевода денежного довольствия из бумажных ассигнаций в серебро. Эти прибавки не изменили разницы в размерах жалованья различных родов войск, но гвардейцы стали получать жалованье в два раза больше, чем армейцы

Сохранилась и надбавка за особые условия службы для офицеров, проходящих службу в отдаленных местностях, а также тех соединениях, которые считались образцовыми.

Увеличенное жалованье предназначалось для офицеров, находящихся по службе за границей. Также при начале военной кампании им выплачивались единовременные пособия в размере 4-месячного (тем, кому по нормам выдачи лошадь не полагалась) или 6-месячного жалованья (для тех, кому полагалась). По-прежнему выплачивались порционы.

Необходимо сказать, что и в Наполеоновской армии далеко не все были довольны своим денежным содержанием. Обязанностью каждого гражданина была служба в армии Наполеона. И заработки простых солдат были крошечными. Например, фузилер линейной пехоты получал 5 франков в месяц (примерно столько же получал рабочий за день работы в Париже).

Вот, что вспоминал пехотинец Императорской Гвардии Баррес: «Наше жалованье было 23 су и 1 сантим в день (1 франк 16 сантимов). На питание из этих денег вычитали 9 су, 4 су удерживали в ротную казну

для покупки белья и обуви, а 10 оставшихся су выдавались нам каждые 10 дней в качестве карманных денег. Нас кормили хорошо, а карманных денег хватало на все предметы первой необходимости, однако часто из этих денег делали еще разные удержания, которые далеко не всегда были абсолютно законны, но мы не спешили жаловаться, так как старшие сержанты были всемогущи в ротах».

В то же время офицерские чины получали достаточное хорошее жалованье. Если сравнить денежное довольствие русских офицеров и французских и цены на товары в магазинах, то француз мог себе позволить в 1,5 раза больше. К очень состоятельным людям во Франции по своим доходам были отнесены уже капитаны Гвардии.

В истории сохранился диалог маршала Лефевра и Наполеона на торжественном приеме, где маршала возвели в герцогское достоинство. «Вы любите шоколад?» — спросил Наполеон. Старый военачальник, несколько удивившись, ответил утвердительно. «В таком случае я даю Вам фунт шоколада из Данцига, ибо, раз Вы его завоевали, должен же он Вам хоть что-нибудь принести», — и Император, улыбаясь, вручил ничего не понимающему Лефевру пакет в форме плитки. Когда через несколько часов, уже по возвращении к себе, Лефевр удосужился развернуть «шоколад», он увидел триста тысячефранковых ассигнаций.

Кроме жалованья и таких подарков Наполеон распределил среди своих генералов и маршалов 16 071 871 франков различных годовых выплат. Правда, поощрял он прежде всего тех, кто выделялся талантом и отвагой и водил полки в огонь. «У меня вызывает отвращение идея награждать их так же, как тех, кто проливает кровь», — говорил Наполеон.

Но самые огромные доходы имело верховное командование Великой Армии — Бертье (1 254 945 франков в год), Ней (1 028 973), Даву (910 000), Массена (683375). Для сравнения: ежегодный доход фабрик самого богатого капиталиста Франции той эпохи — Оберкампфа — составлял около полутора миллионов франков в год. Более подробные данные о денежном содержании офицеров французской армии приведен в табл. 2.

Таблица 2

Чин	**Размер жалованья в франках**
Полковник	420
Командир батальона	300
Капитан	200
Лейтенант	120
Суб-лейтенант	85

Во время Отечественной войны 1812 г. широко практиковались выплаты за успехи войск и героизм военнослужащих. При этом особенно отмечались военачальники и народные герои. Например, генерал Александр Тормасов за первый выигранный в 1812 г. русской армией бой под Кобриным получил 50 000 (при годовом жалованьи в 2 000 руб.). За огромные заслуги в Бородинском сражении Главнокомандующий армией М. И. Кутузов был произведен в генерал-фельдмаршалы и награжден деньгами в сумме 100 000 руб., генерал П. И. Багратион — 50 000 руб. В рескрипте Александра I М. И. Кутузову было сказано: «В вознаграждение достоинств и трудов ваших возлагаем мы на вас сан генерал-фельдмаршала, жалуем вам единовременно сто тысяч рублей и повелеваем супруге вашей, княгине, быть двора нашего статс-дамою»[1]. Награды также получили и другие генералы и офицеры. Каждый военнослужащий, имеющий один из нижних чинов, за Бородинское сражение получил в виде награды денежное поощрение в размере пяти рублей, «как свидетельство трудов, храбрости и участия в славе»[2]. Также все они получили по серебряной медали.

Вместе с тем, из содержания военнослужащих проводились некоторые удержания. Так, удерживались деньги при награждении орденами, при присвоении очередно-

[1] Кутузов М. И. Сборник документов. М., 1954. Т. IV. Ч. I. С. 193.

[2] Шильдер Н. К. Император Александр Первый. СПб., 1904. Т. 3. С. 108.

го воинского звания, на медикаменты, в инвалидный фонд (1 % от столовых денег).

Для нижних чинов также удерживались денежные средства за то время, когда военнослужащих находился в бегах, под судом, в отпуске.

После окончания войны 1812 г. всем военнослужащим русской армии был выплачен полугодовой оклад на общую сумму 4 млн. руб. за победу над войсками Наполеона. На поощрения за выигранные сражения и на оказание медицинской помощи раненым офицерам ушло еще миллион рублей. На награды отличившимся на парадах и смотрах было выделено 300 тыс. руб. Отдельные офицеры и генералы за их боевые подвиги получили еще 300 тыс.

Удивительно, что всем французским пленным было установлено денежное довольствие «на пропитание» из расчета 5 коп. в день на каждого рядового, унтер-офицера или нестроевого, 50 коп. — на обер-офицера, 1 руб. — на майора, 1,5 руб. — на подполковников и полковников и 3 руб. — на генерала. Женам пленных также выплачивалось такое же жалованье, которое они получали в армии Наполеона.

Отечественная война 1812 г. поставила вопрос о материальном обеспечении лиц, уволенных с военной службы из-за ранений и увечий, а также семей погибших военнослужащих. Важно было обеспечить старость офицеров, уходящих на пенсию.

Пенсионное обеспечение, раньше осуществлявшееся натуральным образом посредством создания инвалидных домов и богаделен, с 1803 г. было переведено на денежную основу. Лица, получавшие пенсию, делились на 2 класса: первые получали пенсию, поскольку были уволены после 20 лет службы по причине ранений или болезней, вторые — по иным основаниям. Каждому из классов полагалась пенсия в размере трети их жалованья, но второй класс получал меньше, поскольку их пенсия вычислялась из меньшей денежной основы.

В дальнейшем система была преобразована и стала зависеть от выслуги лет. За выслугу в 20 лет назначалась пенсия в размере одной трети жалованья, за 30 лет — две трети жалованья, за 35 лет — в размере жалованья, получаемого перед увольнением. За стаж службы менее 20 лет также назначалась пенсия[1]. В особых случаях пенсии назначались высочайшим указом лицам за их заслуги перед государством.

Пенсионное обеспечение также проводилось за счет инвалидного капитала, формируемого из благотворительных взносов и иных доходов (например, от изданий газеты «Русский инвалид»). Деятельность таких обществ была довольно успешной[2]. Фонд пополнялся и за счет отчислений из различных пособий, наград, иных видов денежного довольствия, выдаваемых служащим. Стоит отметить, что пенсии из этих средств назначались только неимущим военнослужащим.

В ходе войн Россия понесла огромные потери в личном составе, в том числе и среди офицеров; многие военнослужащие были уволены в связи с ранениями и увечьями, состав пенсионеров пополнялся и офицерами, уходящими из армии по старости. Все эти категории военнослужащих, а также вдовы и сироты требовали к себе особого внимания и заслуживали приличного, достаточного обеспечения своей жизни. Именно поэтому вопросы пенсионного обеспечения военнослужащих и их семей как до Отечественной войны 1812 г., так и после её окончания требовали к себе постоянного внимания.

Можно выделить две особенности пенсионного обеспечения военнослужащих и их семей к первой половине XIX в.

Первая из них — это принятие первого устава о пенсиях, согласно которому денежные пенсии от правительства становятся преобладающим видом обеспечения. Нату-

---

[1] Устав о пенсиях и единовременных пособиях чинам военного ведомства и их семьям от 9 декабря 1827 г. // Ю. В. Александровский. Уставы о пенсиях и единовременных пособиях чинам военного ведомства и их семействам (1827-1912), комментированные законодательными мотивами, разъяснениями по пенсионным делам Правительствующего Сената, Военного Совета, циркулярами Главного Штаба, приказами по военному ведомству, отзывами и разъяснениями Министерства Финансов, и данными пенсионной практики. СПб.: «Законоведение», 1913.

[2] Макшеев Ф. А. К 50-летию Военного сборника. СПб., 1910. С. 10.

ральный вид обеспечения также сохранялся, но лишь для отдельных инвалидных домов и богаделен. Необходимо отметить, что дальнейшего развития не получило широко применявшееся в XVIII в. формирование инвалидных рот в гарнизонах.

К 1803 г. насчитывалось два класса военнослужащих по их пенсионному обеспечению. Тех, кто прослужил в армии 20 лет и уволен ввиду ранения или болезни, причисляли к первому классу. Их пенсионное обеспечение составляло одну треть жалованья. Ко второму классу относились военнослужащие, уволенные по иным причинам. Им выплачивалась одна треть жалования, но рассчитывалась из меньшей денежной основы исчисления пенсии. В дальнейшем был принят новый принцип пенсионного обеспечения офицерского состава, в основе которого лежала выслуга лет военнослужащего. Так, за 20 лет в армии пенсия назначалась в размере инвалидного содержания, которые было меньше жалования, за 30 лет службы — половина жалованья и за 40 лет — полное жалованье. Все эти виды пенсионного обеспечения зависели от жалованья, получаемого военнослужащим перед увольнением. В случаях увольнения по болезни пенсия назначалась за выслугу и менее 20 лет в размере жалованья. Различными указами регламентировалось обеспечения вдов и сирот военнослужащих, убитых на войне.

В начале XIX в. в России существовало множество документов о пенсионном обеспечении военнослужащих и их семей, но единый систематизированный закон, постановление или устав отсутствовал. Поэтому в 1808 г. была создана комиссия по составлению устава о пенсиях, в котором были бы учтены все законодательные акты, изданные до этого о пенсионном обеспечении военнослужащих. Начало Отечественной войны прервало работу этой комиссии по создании устава о пенсиях, и работа была продолжена лишь спустя 15 лет после окончания войны и утвержден в 1827 г.

С принятием устава о пенсиях был увеличен их размер, сокращена требуемая выслуга лет на пенсию, установлены точные правила ее исчисления и назначения, определены источники денежных средств. При выслуге 20 лет у офицерского состава появлялось право на пенсию, при выслуге от 20 до 30 лет она составляла одну треть оклада жалованья, от 30 до 35 лет — две трети и за 35 лет и более — полный оклад жалованья.

С течением времени в Устав о пенсиях вносились изменения, и он просуществовал до 1912 г. В конце 1852 г. был пересмотрен порядок назначения пенсий за выслугу лет офицерскому составу, а положения относительно семей военнослужащих оставались без изменений в силе практически до его отмены.

Не все категории военнослужащих получали пенсии на общих основаниях. Так, высшим военным чинам на основании специальных повелений царя назначалось высочайшее пожалованье.

Второй особенностью было то, что после окончания войны 1812 г. пенсионное обеспечение офицеров и их семей начало производиться за счет средств инвалидного капитала.

Вопросы неудовлетворительного пенсионного обеспечение военнослужащих, а также их вдов и сирот после Отечественной войны волновали многих в России, поэтому население старалось хоть как-то облегчить их судьбы. В феврале 1813 г. впервые в печать выходит издание газеты «Русский инвалид». Оно создается как печатный орган в пользу инвалидов войны. Все доходы, которые были получены от издания газеты предназначались для оказания помощи пострадавшим воинам. Впервые годы печати этой газеты была осуществлена помощь около 1 200 бывшим военнослужащим. Редактор этой газеты исполнял обязанности председателя добровольного созданного комитета по оказанию помощи инвалидам.

Следующее изменение жалованья военнослужащих было осуществлено в 1817 г. после того ка русские войска вернулись из заграничного похода[1]. Увеличение уровня обеспечения офицерского состава было продиктовано тем, что ряд дополнительных выплат, которые в условиях мирного време-

[1] Столетие Военного министерства. 1802—1902. Главное интендантское управление. Исторический очерк. СПб.: Тип. «Бережливость», 1903. С. 500.

ни полежали отмене, но их исчезновение без должной компенсации привело бы к недовольству среди офицерского состава, вернувшегося на родину победителями, в связи с ухудшением их материального положения. Этого правительство допустить не могло.

Необходимо заметить, что нахождения русских войск за пределами России тоже оставило свой отпечаток. Русские офицеры за границей увидели достаточно высокий уровень жизни населения других стран, особенно военнослужащих. Даже малейшее сравнение материального положения офицеров разных стран приводило к множеству вопросов к царю. Поэтому после войны невыгодно было оставлять большую разницу в обеспечении русских офицеров с другими странами, ведь рано или поздно это привело бы к волнениям.

К 1817 г. изменялись условия жизни, было завезено множество товаров из-за границы, цены стремительно увеличивались, в общем, жизнь в России становилась дороже, что было обусловлено большими потерями в годы войны.

В январе 1817 г. были введены столовые деньги — новый вид расходов на содержание офицерского состава. Назначались они на один год и в соответствии с занимаемой должностью. Так, командиру батальона было назначено 1 000 руб., командиру полка — 3 000 руб., командиру бригады — 4 000 руб., командиру дивизии — 10 000 руб. Прослеживаются две особенности данных выплат. Во-первых, они назначались не для всех офицеров, а во-вторых, они превышали оклады жалованья, причем на довольно значительную сумму. Если рассмотреть соотношение окладов жалованья и столовых денег на 1817 г., то у командиров корпуса и полка они превышали жалованье в 2,5 раза, а у командиров бригад и дивизий — в 2 раза.

Еще одна выплата касалась офицеров, которым по штату были положены казенные лошади. Им назначалась выплата рационов, которые выражались в виде денег на покупку фуража. По сравнению с XVIII в. было значительно сокращено количество рационов. Полковнику пехоты было положено 15—18 рационов, а капитану пехоты — 3—8 рационов. Денежный рацион составлял шесть копеек серебром за каждый рацион.

Хотя основные положения о денежном довольствии военнослужащих не подвергались изменениям, но особые условия службы в военное время вызвали необходимость в изменении материального обеспечения отдельных категорий военнослужащих. Офицеры войск действующей армии за время нахождения за границей получали увеличенное жалованье. Перед началом заграничного похода всем офицерам, участвующим в нем, было выдано дополнительное пособие: имеющим право на верховую лошадь — оклад жалованья за 6 месяцев, а без необходимости покупки лошади — за 4 месяца.

Сохранялась выдача порционов, т.е. денег для улучшения питания за время пребывания в заграничных походах. Размер каждого конкретного порциона зависел только от воинского звания военнослужащего.

Отдельные выплаты были получены военнослужащими как награда за успехи войск, боевые подвиги и героизм военнослужащих, участвующих в заграничных походах. Особенно большие выплаты получали высшие военачальники и народные герои победоносных сражений.

Русская армия за границей изначально снабжались из «приграничных запасов, заграничных магазинов (запасные, развозные, расходные), припасов в различных местах по военным требованиям собранных, припасов, захваченных у неприятеля, также покупкой и подрядами»[1]. Когда войска подходили к границе государства, главнокомандующий приказал создать в приграничных губерниях запасы провианта и фуража. В своих письмах управляющему военного министерства М. И. Кутузов, предполагая вероятное развитие событий, просил перевезти часть запасов в приграничные губернии и порты на побережье Балтийского моря, для ускорения отправки этих средств к армии. В Вильно были пополнены войсковые запасы до требуемой нормы (10 суток), которые на

[1] Учреждение для управления большой действующей армией // Полное собрание законов Российской империи. Т. XXXII. СПб., 1831. С. 127.

протяжении всей кампании расходовались только в крайнем случае. Главным источником обеспечения войск продовольствием были запасы из местных ресурсов. Каждому отдельному корпусу были выданы созданные для этого похода открытые листы для предъявления воинских требований местным властям и населению при переходе границы.

В предписании главному управляющему по части продовольствия армий сенатору В. С. Ланскому указывалось, «... чтобы корпусные комиссионеры за два, смотря по обстоятельствам, и за три марша (суток) отправляемы были вперед с приемщиками от корпусов из надежными по усмотрению корпусных начальников командами и по предъявлении местным начальствам открытых о себе листов требовали от жителей свозу потребного по числу людей и лошадей количества провианта, фуража, мяса и вина на указанные ими пункты. ..»[1].

Еще одним видом довольствия войск было пользование оставленным французами провиантом. Так, после захвата продовольствия в одном из районов Польши и доклада об этом фельдмаршалу он приказал «... припасы принять в ведомство казенное и распределить на продовольствие войск и притом особенное внимание обратить на соль, … 3 529 бочек ... по причине чрезмерной ее за границей дороговизны»[2]. Так армия снабжалась до момента подписания 15—16 февраля 1812 г. в Калише союзного тракта и конвенции о пребывании российских войск в пределах прусских владений. Достигнутые соглашения регулировали поставки продовольствия и фуража, которыми занимались специально назначенные прусские комиссары: при главной армии — генерал комиссар, при других армиях — комиссар-аншеф и при каждом отдельном корпусе походный комиссар. Все перечисленные должности выполняли обязанности поставщиков в соответствии с требованиями интендантских чиновников русской армии.

Помимо этого, конвенция определила порядок расчетов, способы перевозки, начисление цен, обеспечение госпиталей и порядок создания совместных больших запасных магазинов (складов) в период действий вне пределов Пруссии. На основании этих договорённостей и требований «Учреждения для управления большой действующей армией», генерал-интендантом главной русской армии Е. Ф. Канкриным были разработаны «Правила продовольствия русских войск на территории Пруссии». Они наиболее понятно и точно разграничили обязанности всех должностных лиц и чиновников по снабжению армии фуражом и провиантом. «К каждой группировке русских войск придается прусский комиссар с некоторыми помощниками под общим надзором высшего чиновника генерального комиссара, который находится при главном генерал интенданте. Комиссары сии имеют попечение о собрании и раздаче припасов; российские комиссионеры занимаются внутренним распорядком продовольствия в войсках и ассигновкой им нужного»[3].

Из этого можно сделать вывод, что обеспечение русских войск продовольствием за пределами государства составляли две следующие схемы: ресурсы земли иностранного государства — комиссары иностранного государства — провиантские комиссии армий и корпусов — войска, а также ресурсы российской империи — комиссариатские комиссии — войска. Для более справедливого расчета и получения довольствия было установлено соотношение весов и мер.

Для обеспечения малых отдельных команд главнокомандующий ввел тарифы — суточные нормы питания для военнослужащего. Они требовались ими с местных граждан и составляли на каждого солдата войсковой команды 3 фунтами хлеба (1200 г), 1/4 фунта круп (около 100 г) или соразмерно этому похлебки, 1/4 фунта (око-

[1] Предписание М. И. Кутузова главному управляющему по части продовольствия армий сенатору В. С. Ланскому об организации заготовок продовольствия для войск 18 декабря 1812 г // Кутузов М. И. Сборник документов. Т. V. М., 1956. С. 6.

[2] Предписание М. И. Кутузова В. С. Ланскому о принятии в казну продовольствия, оставленного противником, и распределении его в войска 24 декабря 1812 г. // Кутузов М. И. Сборник документов. Т. IV. М., 1954. С. 643.

[3] Кутузов М. И. Сборник документов. Т. V. С. 347.

ло 100 г) мяса и 1/2 чарки вина (около 60 г). Офицерские рационы в сутки составляли 3 фунта хлеба и 1 фунт мяса, обер-офицеры получали одну, а капитаны и штабс-капитаны две порции, штаб-офицеры и генералы ничего не получали. Существовало и исключение. Местные власти не были обязаны выдавать продовольствие по данным тарифам, если военнослужащие обеспечивались из магазинов.

После окончания Отечественной войны и началом заграничного похода руководству страной и армией было необходимо решить острый вопрос вещевого содержания войск. Так, после проведенных в Вильно инспекторских смотров было выявлено у солдат много вышедших из строя вещей. «Для исправления неудовлетворительного положения в обмундировании войск» Александр I 25 декабря 1812 г. приказал заготовить для войск 50 400 мундиров с брюками и столько же шинелей и галстуков, распределив эти вещи из следующего расчета: в главную армию отправить 24 000, в армию Чичагова — 8 400, корпус Витгенштейна — 8 900, в корпус Дохтурова — 400, отряды Эссена и Сакена — 8 700 комплектов[1].

За границей была организована закупка этих вещей, в стране же начались объемные работы по изготовлению панталон, шинелей и плащей из крестьянского сукна. На комиссарский департамент военного министерства для обеспечения обмундированием войск был возложен ряд первоочередных задач. Во-первых, заготовлять необходимые вещи и материалы, и во-вторых — доставлять их в пункты по указанию главнокомандующего. Необходимо отметить, что полностью решить поставленные перед ним задачи оно так и не смогло. Причиной тому вероятнее всего, послужило отсутствие производственных мощностей, способных в короткое время произвести требуемое количество предметов. В Кенигсберге производилось шитье обмундирования и обуви из части сукон, холстов и сапожного материала, полученного путём покупок, реквизиций и захвата у противника по прямому распоряжению полевого генерал-кригскомиссара. Мундирные вещи шились России и отправлялись преимущественно морем из Санкт-Петербурга и Риги. Качество мундирных вещей, присланных комиссариатским департаментом военного министерства, было крайне низкое. В ходе продолжения кампании были приняты меры полевым интендантским управлением армии по закупке и шитью обмундирования и амуниции за границей. Во время перемирия были получены материальные средства, изготовленные в Восточной Пруссии и Польше. В результате этого, как пишет Е. Ф. Канкрин, «после перемирия войска вышли на брань (военные действия) довольно в хорошем положении, хотя и должно было немалой частью тревожиться об обмундировании прибывших резервов»[2]. Кроме этого в Лейпциге было закуплено 100 тыс. пар сапог по сходной цене — 1 талер 6 грошей (5 р. 161/2 к. ассигнациями). Сапоги были среднего качества, но очень помогли интендантам в обеспечении армии. Офицерам в 1813 г. были выданы деньги на пошив обмундирования. По докладу генерал-интенданта главной армии каждый получил 180 руб. По генеральному отчету на покупку вещей в войне против Франции потрачено 3 000 666 руб. 34 коп. ассигнациями, а по годам: в 1812 г. — 2 543 руб., в 1813 г. — 2 031 204 руб. 41 к. и в 1814 г. — 966 918 руб. 92 коп[3]. Из приведённых чисел видно, что самые большие траты были в 1813 г., в период активной работы полевого комиссариатского управления за границей.

Довольствие различными вещами и снаряжением было проблемным вопросом, решение которого требовало больших материальных затрат. Эти проблемы напрямую связаны со слабостью экономики и неспособностью промышленности Российской империи в короткие сроки поставить необходимое армии сукно и изготовить предметы обмундирования и снаряжения. Наибо-

[1] Столетие военного министерства. Т. 5. Главное интендантское управление. СПб., 1902. С. 443—444.

[2] Канкрин Е. Ф. Отчет о действиях интендантского управления в войне против французов в 1812, 1813 и 1814 годах // Русский инвалид. 1857. 31 мая. № 115.

[3] Канкрин Е. Ф. Отчет о действиях интендантского управления в войне против французов в 1812, 1813 и 1814 годах // Русский инвалид. 1857. 31 мая. № 116.

лее быстрым и менее целесообразным решением сложившегося затруднения явились закупки и шитье обмундирования в других государствах. Полевые генералы-кригскомиссары выполняли не свойственные им задачи по заготовке сукна, холста и сапожного материала, по организации пошива предметов обмундирования. Главнокомандующему и генерал-интенданту армий пришлось привлечь часть интендантских чиновников для организации пошива и подвоза изготовленных вещей.

Денежное довольствие нижних чинов и офицерского состава строго регламентировалось руководящими документами. Оклады жалованья выплачивались такие же, как и в границах России, согласно штатному расписанию. Кроме оклада офицеры и генералы получали от провиантских комиссий денежные рационы. Также на основании указа Александра I от 1 января 1813 г. М. И. Кутузов приказал «выдать не в зачет штатного полугодовое жалование всем войскам, действительно ныне за границей находящимся, распространяющие на все чины без изъятия от высшего до низшего»[1]. Жалованье выдавалось российской серебряной монетой. Для улучшения расчётов российскими деньгами за границей главнокомандующий объявил Правила обращения русских денег за границей. Эти правила обязывали местные власти установить и обнародовать цены на мясо, хлеб, пиво и другие товары в российской и иностранной монете, а также составить сравнительную таблицу валют и опубликовать ее. Вводились в обращение золотые, серебряные и медные монеты и ассигнации по курсу за один серебряный рубль четыре рубля.

Когда отгремели пушки, стало ясно главное: страна вынесла тяжёлое бремя войны. Впервые Российская империя заканчивала войну с полной армейской казной и нормально функционирующим Министерством финансов. Это дало толчок для дальнейшего развития страны и стало в каком-то смысле победой наряду с военными успехами. В русской армии была создана жизнеспособная система всестороннего обеспечения боевых действий. Сохранить её и продолжать использовать в мирное время — это основной вывод, который сделало и русское командование, и император из опыта проведенной войны. Деятельность армейского интендантства практически не вызывала нареканий, а для генерал-интенданта Е. Ф. Канкрина стала трамплином для получения в дальнейшем графского титула и места министра финансов. Барклай де Толли считал, что война дёшево обошлась России. Действительно, военные расходы за три года не превысили величины годового дохода государства, а уровень ежегодных ассигнований не поднимался выше 30 % бюджета.

Александр I, тем не менее, имел ряд достаточно серьезных вопросов к деятельности департаментов Военного министерства. Потери материальных ценностей в ходе войны оказались огромны. Многие склады своевременно не эвакуировали, их пришлось уничтожить, в том числе и центральные склады в Москве. Формировавшиеся резервы, даже гвардейцы, нередко не были снабжены многими необходимыми предметами. Но генерал-кригскомиссар А. И. Татищев сумел сделать главное обеспечить бесперебойное снабжение действующей армии деньгами и в краткий срок восстановить запасы. В дальнейшем его карьера тоже сложилась удачно, он стал графом, членом Государственного совета, занимал должность военного министра.

В 1816 г. было санкционировано проведении проверки и работа комиссии по анализу деятельности Провиантского департамента, и был сделан вывод о полном нефункционировании данного органа. Выяснилось, что с 1811 г., т. е. фактически с момента создания департамента, не составлялось никаких отчётов, а израсходовано было за это время около 685 млн. руб. Пришлось поднимать документы из архива. Генерал-провиантмейстер Н. О. Лаба к этому времени был уже серьёзно болен и в октябре скончался. Замещавший его чиновник с треском был снят с должности. Полностью

[1] Приказ М. И. Кутузова по армиям о дополнительной выдаче войскам полугодового жалования (РГВИА. Ф. 846. Д. 3540. Л. 106 об. — 107).

все расчёты за войну завершили только в 1820-х годах.

Библиография

1. Александровский, Ю. В. Уставы о пенсиях и единовременных пособиях чинам военного ведомства и их семействам (1827 — 1912), комментированные законодательными мотивами, разъяснениями по пенсионным делам Правительствующего Сената, Военного Совета, циркулярами Главного Штаба, приказами по военному ведомству, отзывами и разъяснениями Министерства Финансов, и данными пенсионной практики / Ю. В. Александровский. — СПб.: «Законоведение», 1913.

2. Канкрин, Е. Ф. Отчет о действиях интендантского управления в войне против французов в 1812, 1813 и 1814 годах / Е. Ф. Канкрин // Русский инвалид. 1857. 31 мая.

3. Кутузов М. И. Сборник документов / М. И. Кутузов. — М., 1954. — Т. IV. — Ч. I.

4. Макшеев, Ф. А. К 50-летию Военного сборника / Ф. А. Макшеев. — СПб., 1910.

5. Столетие Военного министерства. 1802 — 1902. Главное интендантское управление. Исторический очерк. — СПб.: Тип. «Бережливость», 1903.

6. Харитонов, С. С. О некоторых аспектах правоприменительной практики в сфере денежного довольствия военнослужащих / С. С. Харитонов // Право в Вооруженных силах — военно-правовое обозрение. — 2018. — № 5 (250). — С. 9—12.

7. Харитонов, С. С. Отдельные вопросы денежного довольствия военнослужащих в свете законности действий командиров (начальников) / С. С. Харитонов // Военное право. — 2018. — № 4 (50). — С. 142—145.

8. Шильдер, Н. К. Император Александр Первый / Н. К. Шильдер. — СПб., 1904. — Т. 3.

The history of the development of the system of military pay in the Russian Empire during the Patriotic war of 1812

© **Ilin Yu. A.**,
Senior Lecturer at the Department of military administration, administrative and financial law of the Military University

Annotation: the article analyzes the process of formation and development of the system of monetary allowances of the armed Forces of the Russian Empire in the Patriotic war of 1812.

Key words: money allowance, the Armed Forces, provision of military personnel, the Patriotic war of 1812.

Небольшое исследование объективных и субъективных причин снижения уровня социальной защиты ветеранов военной службы и ветеранов труда

© **Ильменкйкин П. В.**,
юрист

Аннотация. Статья представляет собой историко-правовое и социально-политическое исследование объективных и субъективных причин снижения уровня социальной защиты ветеранов военной службы и ветеранов труда в России. Ставятся проблемные вопросы в данной сфере, раскрываются возможные пути их решения

Ключевые слова: ветераны военной службы, ветераны труда, малоимущие граждане, виды социальной помощи, социальное обеспечение, меры социальной поддержки, полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации по социальной поддержке ветеранов.

Продолжая разговор, начатый нами в предыдущей статье[1], отметим, что нормами ст. 1 Федерального закона от 12 января 1995 г. № 5-ФЗ "О ветеранах" (далее — Закон о ветеранах) установлены категории федеральных ветеранов: "С учетом заслуг по защите Отечества, безупречной военной службы, иной государственной службы и продолжительного добросовестного труда устанавливаются следующие категории ветеранов: ветераны Великой Отечественной войны, ветераны боевых действий на территории СССР, на территории Российской Федерации и территориях других государств (далее — ветераны боевых действий), ветераны военной службы, ветераны труда".

Как следует из указанных норм, и применительно к теме настоящей статьи, юридическим основанием для присвоения гражданину звания ветерана труда являются его продолжительный добросовестный труд и его заслуги перед обществом и государством на этом поприще (в его трудовой или иной общественно-полезной деятельности), а для присвоения гражданину звания ветерана военной службы — его заслуги по защите Отечества и безупречная военная служба, а вовсе не "малоимущее состояние" такого гражданина или его семьи. То есть, социальная поддержка ветеранов реально является, в основном, одной из форм вознаграждения граждан государством за их трудовую и иную общественно-полезную деятельность, а не формой государственной благотворительности (поддержки неимущих и малоимущих).

Следует знать, что размер заработной платы для работающих граждан в СССР был ниже, чем у работников аналогичных профессий в капиталистических странах, в том числе и потому, что значительная часть оплаты труда работников при социализме отчислялась в государственный бюджет, в так называемые фонды общественного потребления (куда также шли налоги с производства, продажи нефти, газа, других природных ресурсов и т.п.), и из которых финансировались "бесплатные" (для всех граждан СССР) медицина, образование, жилые помещения, отдых в санаториях и другие материальные блага. Бесспорно, что отдельные материальные блага не могли предоставляться абсолютно всем гражданам, а потому в СССР была установлена законами система льгот, как часть вознаграждения за труд в той или иной сфере деятельности: то есть, в дополнение к денежной оплате труд ряда граждан дополнительно оплачивался в форме льгот (предоставления материальных благ), финансируемых как из бюджета государства, так и за счёт предприятий (например, обеспечение жильём за счёт предприятия)[2]. И важной особенностью России, в отличие от стран Запада, является

[1] Ильменейкин П. В. О некоторых объективных и субъективных причинах снижения уровня социальной защиты ветеранов военной службы и ветеранов труда // Военное право. 2019. № 1. С. 191—199.

[2] Корякин В. М. Льготы в военном праве // Государство и право. 2006. № 12. С. 88—97.

то, что такая система предоставления социальных льгот, финансируемых из федерального и иных бюджетов, сохраняется в нашем государстве до сих пор, примером чему служит не только Закон о ветеранах, но и ряд других федеральных законов, в том числе (для военнослужащих и граждан, уволенных с военной службы), — Федеральный закон от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ "О статусе военнослужащих" (далее — Закон о статусе военнослужащих). Учитывая же то, что и сейчас в России многие граждане по-прежнему получают небольшие по размеру заработные платы и трудовые (страховые) пенсии, сохранение системы льгот для ветеранов труда (и ряда ветеранов военной службы) имеет очень важное значение для обеспечения им и их семьям достойного уровня жизни как в трудоспособном возрасте, так и на пенсии.

В капиталистических же странах Запада установлено, что предприниматель должен оплачивать работнику весь его труд, что должно обеспечить им достойный уровень жизни, а потому система льгот как социальных обязательств государства в отношении трудоспособных граждан и финансируемых из бюджета государства, в целом чужда для капитализма. Конечно, многие иностранные компании, как и у нас Газпром, Аэрофлот и другие крупные компании, предоставляют своим работникам ряд корпоративных льгот и привилегий, сохраняя их и для своих пенсионеров. Но сами государства Запада льгот, финансируемых из государственного бюджета, как формы вознаграждения за труд (за заслуги в труде), в своих законах практически не устанавливают и не гарантируют своим гражданам. Социальное обеспечение в большинстве капиталистических стран, особенно в Западной и Центральной Европе, в основном направлено на социальную поддержку неимущих граждан и инвалидов, то есть в форме благотворительности. И иногда оно имеет гротексные формы, как в Германии, когда из муниципальных зданий выселяли своих неимущих граждан, чтобы заселить туда приезжих мигрантов с Ближнего Востока.

И это, казалось бы, на первый взгляд, небольшое отличие в основаниях для получения ветеранами труда и ветеранами военной службы мер социальной поддержки (за заслуги в труде) реально является определяющим для понимания того, почему в нашей стране, после распада СССР и фактического отказа от принципов социализма, многие положения и нормы Закона о ветеранах сейчас, на практике, не действуют вовсе или являются неэффективными, особенно. Ведь ещё классики марксизма сформулировали верный вывод, что "жить в обществе и быть свободным от него (от его влияния на гражданина) невозможно"!

Ведь нормы Закона о ветеранах фактически основаны на принципах социализма, близких по сути к общечеловеческим моральным ценностям и нормам (о социальной справедливости, о получении достойного вознаграждения за труд и др.), а не на принципах либеральной демократии — основе современного капитализма, где главное при оказании социальной помощи — не желание "власть имущих" бескорыстно помочь нуждающимся в такой помощи согражданам, а стремление получить от своей "благотворительности" какую-либо выгоду: политическую, материальную или иную. Следует учитывать, что капиталистическому обществу, по самой его сути, чужда вообще какая-либо бескорыстная благотворительность (социальная помощь). Ведь даже известную поговорку, что "бесплатный сыр бывает только в мышеловке", придумал народ не у нас, в России, а в первой стране буржуазной демократии — Англии. А американцы придумали другую известную поговорку: "Ничего личного. Только бизнес!". Так, к примеру, сейчас стало известно, что вся "благотворительная" деятельность известной "святой" Матери Терезы была коммерческим проектом Ватикана и ежегодно приносила им громадный доход от "пожертвований" со всего мира. А вот на помощь гражданам СССР, пострадавшим от ужасного землетрясения в Советской Армении, из этих "пожертвований" ничего не было выделено.

И потому неудивительно, что в странах западной "демократии" нередки случаи сворачивания и отмены социальных программ, как только те перестают приносить прибыль или иные выгоды "благотворителям": при-

мером чего является отмена в США президентом Д. Трампом реформы медицинского страхования, запущенной предыдущим президентом США Б. Обамой для реализации своих политических целей.

Тогда как в СССР социального неравенства (по имущественному и социальному положению) среди граждан практически не было. И не было "малоимущих" и богатых (олигархов и крупных собственников). Ведь квалифицированные рабочие могли получать такие же большие зарплаты, как директора заводов или учёные — доктора наук. Поэтому и система социальной защиты, как было указано ранее, строилась на основе главного принципа социализма: "От каждого по способностям, каждому — по труду": как меры вознаграждения государством граждан за их труд (пенсионеры, ветераны, больничные листы, инвалиды, бесплатная медицинская помощь и др.) или за другую общественно-полезную деятельность (материнство и др.). Система социальной зашиты детей (в том числе, в детских домах) в СССР была по своей сути социальными "инвестициями государства в будущее" (воспитание будущих тружеников и других полезных членов общества (созидателей), а не иждивенцев —"потребителей государственных услуг").

Труд на благо общества был при социализме обязательным для всех и нормой, почётным для граждан. И, что немаловажно, зарплаты, как и трудовые пенсии, пусть даже и небольшие, были способны обеспечивать советским людям достойную жизнь. И потому бесспорно, что все социальные достижения социализма, накопленные в России за 74 года Советской власти, легли в основу многих норм Закона о ветеранах, на что прямо указывают, по их сути и содержанию, нормы Преамбулы и ст. 1 Закона о ветеранах.

Но следует отметить, что многие нормы Закона о ветеранах сейчас вступают в смысловую юридическую коллизию (противоречие) с нормами ст. 39 Конституции Российской Федерации, где для такой категории граждан, как "ветераны", социальное обеспечение формально не установлено, что создаёт некоторую юридическую неясность по вопросам: 1) закреплено ли право ветеранов на получение мер их социальной поддержки в ст. 39 и/или в других нормах Конституции Российской Федерации? и 2) вправе ли субъекты Российской Федерации своими законами устанавливать для федеральных ветеранов труда и военной службы такие ограничения этого права и/или "критерии нуждаемости и адресности" ветеранов в этих мерах их социальной поддержки, которые для этих категорий федеральных ветеранов конкретно не установлены в нормах Закона о ветеранах и других федеральных законов, учитывая при этом то, что Конституция Российской Федерации разрешает ограничивать права и свободы человека, в том числе прямо не установленные Конституцией Российской Федерации, исключительно только федеральным законом и только в конституционно-значимых целях?

В то же время 17 июля 1999 г. в России, в развитие положений ст. 39 Конституции Российской Федерации был принят другой Федеральный закон № 178-ФЗ "О государственной социальной помощи" (далее — Закон о государственной социальной помощи), в Преамбуле которого указано: "Настоящий Федеральный закон устанавливает правовые и организационные основы оказания государственной социальной помощи малоимущим семьям, малоимущим одиноко проживающим гражданам и иным категориям граждан, предусмотренным настоящим Федеральным законом, а также определяет порядок учёта прав граждан на меры социальной защиты (поддержки), социальные услуги, предоставляемые в рамках социального обслуживания и государственной социальной помощи, иные социальные гарантии и выплаты, установленные законодательством Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации,муниципальными нормативными правовыми актами".

А ст. 3 Закона о государственной социальной помощи установлено:

"Государственная социальная помощь оказывается в целях:

— поддержания уровня жизни малоимущих семей, а также малоимущих одино-

ко проживающих граждан, среднедушевой доход которых ниже величины прожиточного минимума, установленного в соответствующем субъекте Российской Федерации;

— адресного использования бюджетных средств;

— усиления адресности социальной поддержки нуждающихся граждан;

— создания необходимых условий для обеспечения всеобщей доступности и общественно приемлемого качества социальных услуг;

— снижения уровня социального неравенства;

— повышения доходов населения".

Из анализа этих норм явно и очевидно следует, что предоставление государством мер социальной поддержки "малоимущим гражданам" и иным указанным в этом Законе категориям граждан установлено данным Законом и производится на совершенно иных, по их смыслу и содержанию, юридических основаниях, чем всем категориям ветеранов в Законе о ветеранах. То есть, не за труд и заслуги граждан (нуждающихся в такой социальной защите) перед обществом и государством, а как форма государственной благотворительности (на средства, выделяемые на эти цели из федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации) в отношении тех граждан, которые признаются "малоимущими" и нуждающимися в такой социальной поддержке по иным основаниям (в том числе как форма возмещения физического и морального вреда, причинённого государством гражданину ранее). И следует отметить, что Закон о государственной социальной помощи — это фактически Закон о социальной помощи для капиталистического общества, так как имеет целью уменьшить социальное неравенство по доходам между самыми богатыми и самыми бедными гражданами в таком обществе и обеспечить государственную социальную помощь тем гражданам и их семьям, кто оказался "за чертой бедности". Хотя и такой Закон является прогрессивным для капиталистического общества, так как нормативно гарантирует "малоимущим гражданам" регулярную социальную помощь от государства на средства из бюджетов субъектов Российской Федерации и в фиксированном размере, а не от частных благотворителей.

Особенностями Закона о государственной социальной помощи является следующее:

1) предоставление мер социальной поддержки, установленных этим Законом малоимущим гражданам и иным их получателям и финансируемых из средств как федерального бюджета, так и бюджетов субъектов Российской Федерации, установлено через государственные органы тех субъектов Российской Федерации, в которых эти граждане проживают;

2) в ст. 6.1 Закона о государственной социальной помощи среди получателей набора социальных услуг, установленных для них этим Законом как меры их социальной поддержки, указаны: участники (ветераны) Великой Отечественной войны, ветераны боевых действий и ещё ряд категорий "льготников", меры социальной поддержки для которых конкретно установлены и нормами Закона о ветеранах;

3) государственная социальная помощь для индивидуальных её получателей — участников (ветеранов) Великой Отечественной войны, ветеранов боевых действий — в нормах гл. 2 Закона о государственной социальной помощи установлена в виде конкретно установленного ст. 6.2 этого Закона набора социальных услуг, финансируемых в основном из федерального бюджета. В силу чего очевидно, что органам государственной власти субъектов Российской Федерации не дано право устанавливать для этих категорий ветеранов произвольные, по своему усмотрению, виды социальных услуг, а также произвольные условия и "критерии нуждаемости" для получения этими ветеранами набора таких социальных услуг, и которые не установлены для этих целей Законом о государственной социальной помощи, Законом о ветеранах и другими федеральными законами. А государственная социальная помощь для индивидуальных и коллективных её получателей — одиноко проживающим малоимущим гражданам и малоимущим семьям — регулируется нормами гл. 3 Закона о государствен-

ной социальной помощи, в ст. 12 которого установлено: "Оказание государственной социальной помощи осуществляется в следующих видах:

— денежные выплаты (социальные пособия, субсидии и другие выплаты);

— натуральная помощь (топливо, продукты питания, одежда, обувь, медикаменты и другие виды натуральной помощи)";

4) а в ст. 11 Закона о государственной социальной помощи установлено: "Размер государственной социальной помощи, оказываемой в соответствии с настоящей главой (то есть, малоимущим гражданам и малоимущим семьям, но не ветеранам-получателям набора социальных услуг), определяется органами государственной власти субъектов Российской Федерации". В силу этого очевидно, что органам государственной власти субъектов Российской Федерации дано право устанавливать для малоимущих граждан (но не для ветеранов) любые виды натуральной помощи, в том числе аналогичные тем, которые главой 2 этого Закона указаны в наборе социальных услуг для ветеранов Великой Отечественной войны и ветеранов боевых действий;

5) ветераны труда и ветераны военной службы, в отличие от ветеранов (участников) Великой Отечественной войны и ветеранов боевых действий, в нормах гл. 2 Закона о государственной социальной помощи получателями набора социальных услуг, установленных этим Законом, не указаны.

Но нормами ст. 22 Закона о ветеранах сейчас установлено: "Меры социальной поддержки ветеранов труда, а также граждан, приравненных к ним по состоянию на 31 декабря 2004 г., определяются законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации". Тогда как нормами ст. 10 этого же Закона установлено: "Меры социальной поддержки, установленные ст. 14 — 19 и 21 настоящего Федерального закона и принимаемыми в соответствии с ним нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации, являются расходными обязательствами Российской Федерации" и "Меры социальной поддержки, устанавливаемые законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации в соответствии со статьями 20 и 22 настоящего Федерального закона, являются расходными обязательствами субъектов Российской Федерации".

В силу чего очевидно, что нормами статей 10 и 22 Закона о ветеранах органам государственной власти субъектов Российской Федерации дано право устанавливать для ветеранов труда и фактически для ветеранов военной службы, как и в нормах ст. 11 и 12 Закона о государственной социальной помощи — для малоимущих граждан, любые и зависящие только от их усмотрения меры социальной поддержки (натуральной социальной помощи), тогда как в отношении мер социальной поддержки (набора социальных услуг) для ветеранов Великой Отечественной войны и ветеранов военной службы, финансируемых из федерального бюджета, органы государственной власти субъектов Российской Федерации таких прав Законами о ветеранах и о государственной социальной помощи лишены;

6) как следует из анализа норм ст. 11 и 12 Закона о государственной социальной помощи и статей 10 и 22 Закона о ветеранах, нормами этих Законов конкретно не указано, имеют или нет органы государственной власти субъектов Российской Федерации право самостоятельно устанавливать для малоимущих граждан, для ветеранов труда и ветеранов военной службы такие условия получения ими этих мер их социальной поддержки (натуральной социальной помощи) и/или "критерии нуждаемости" в их получении, которые не установлены для этих целей и конкретно для этих "льготных" категорий граждан России нормами Закона о ветеранах и Закона о государственной социальной помощи и других федеральных законов.

Для малоимущих граждан такая правовая неопределённость в отношении прав органов государственной власти субъектов Российской Федерации в нормах ст. 11 и 12 Закона о государственной социальной помощи фактически разрешена в других нормах Закона о государственной социальной помощи и других федеральных законов, а также не раз истолкована в решениях Вер-

ховного и Конституционного Судов Российской Федерации как то, что для малоимущих граждан органы государственной власти субъектов Российской Федерации вправе устанавливать любые, в том числе не установленные для этих целей федеральными законами, условия получения натуральной и денежной социальной помощи и "критерии их нуждаемости" в получении этих двух видов социальной помощи для малоимущих граждан и малоимущих семей, — на том основании, что эти виды социальной помощи малоимущим гражданам финансируются исключительно только из средств регионального бюджета (то есть, следуя присловью: "Хозяин — барин" и вправе самостоятельно распоряжаться, на каких условиях оказывать малоимущим гражданам социальную помощь только из своих средств, с учётом того, что тех граждан, кто относится к такой категории, органы государственной власти субъектов Российской Федерации вправе самостоятельно определять).

И хотя это не является целью настоящей статьи, автор в целом согласен с таким толкованием объёма прав органов государственной власти субъектов Российской Федерации в отношении малоимущих граждан и малоимущих семей. Но, как юрист, с существенной оговоркой: для получения малоимущими гражданами таких форм натуральной социальной помощи, как льготная (в том числе, бесплатная) медицинская помощь, условия её получения и "критерии нуждаемости" малоимущих граждан в её получении не должны противоречить гарантиям и нормам ст. 5 и других статей Федерального закона "Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации".

Правовая неясность норм ст. 10 и 22 Федерального закона "О ветеранах" о правах органов государственной власти субъектов Российской Федерации в отношении предоставления мер социальной поддержки федеральных ветеранов труда и ветеранов военной службы сейчас судами Российской Федерации истолковывается точно так же, как и для малоимущих граждан, и точно по такому же основанию, что меры социальной поддержки этих категорий федеральных ветеранов по нормам ст. 10 и 22 Закона о ветеранах финансируются исключительно только из средств бюджетов субъектов Российской Федерации, так как Законом о ветеранах не установлено финансирование мер социальной поддержки этих двух категорий федеральных ветеранов из средств федерального бюджета.

Незаконность такого явно нелогичного и противоречащего гарантиям Конституции Российской Федерации истолкования ряда неясностей норм Закона о ветеранах будет рассмотрена и исследована автором в следующей статье.

Библиография

1. Ильменейкин, П. В. О некоторых объективных и субъективных причинах снижения уровня социальной защиты ветеранов военной службы и ветеранов труда / П. В. Ильменейкин // Военное право. — 2019. — № 1. — С. 191—199.

2. Корякин, В. М. Льготы в военном праве / В. М. Корякин // Государство и право. — 2006. — № 12. — С. 88—97.

Small research of objective and subjective reasons of decrease in level of social protection of veterans of military service and veterans of work

© **Ilimineykin P. V.,**
lawyer

Annotation. The article is a historical, legal and socio-political study of objective and subjective reasons for the decline in the level of social protection of military service veterans and labor veterans in Russia. Problematic issues in this area are raised, possible ways of their solution are revealed

Keywords: veterans of military service, veterans of labor, low-income citizens, types of social assistance, social security, social support measures, the powers of public authorities of the Russian Federation on social support of veterans.

Положения законодательства о социальной поддержке семей погибших военнослужащих будут скорректированы

© **Корякин В. М.**,
доктор юридических наук, профессор, заместитель директора Юридического института Российского университета транспорта (МИИТ), профессор Военного университета

Аннотация. Статья представляет собой научно-практический комментарий к Постановлению Конституционного Суда Российской Федерации от 25 февраля 2019 г. № 12-П, в котором дана оценка конституционности некоторых положений ст. 24 Федерального закона «О статусе военнослужащих». Конституционный Суд обязал законодателя уточнить нормы закона, касающиеся предоставления семьям погибших военнослужащих компенсаций по оплате жилья и коммунальных услуг.

Ключевые слова: семьи погибших (умерших) военнослужащих; социальная поддержка семей военнослужащих; компенсации по оплате жилья и коммунальных услуг; структура и состав коммунальных платежей и расходов на содержание многоквартирных домов.

В нашей стране государственная и общественная поддержка семей защитников Отечества, павших на полях сражений, во все времена была и остается одним из важнейших направлений социальной политики. Обеспечение социальных гарантий семей погибших (умерших) военнослужащих определено в качестве одного из важнейших приоритетов Стратегии социального развития Вооруженных Сил Российской Федерации на период до 2020 г.[1]

Для реализации данного приоритета создана соответствующая законодательная база, основу которой составляют:

— Закон РФ от 12.02.1993 N 4468-1 «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, войсках национальной гвардии Российской Федерации, и их семей» (раздел IV);

— Федеральный закон от 12 января 1995 г. № 5-ФЗ «О ветеранах» (ст. 21);

— Федеральный закон от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих» (ст. 24).

Во исполнение каждого из указанных законодательных актов изданы подзаконные нормативные правовые акты. Взятые в совокупности, все эти нормативные документы составляю правовую основу социальной защиты и социальной поддержки семей погибших (умерших) военнослужащих.

В целом военно-социальное законодательное законодательство вполне эффективно функционирует и обеспечивает реализацию социальных гарантий семей погибших военнослужащих. Вместе с тем, правоприменительная практика выявляет определённые противоречия в данном законодательстве, в связи с чем в данную ситуацию вынужден вмешиваться высший орган конституционного контроля — Конституционный Суд Российской Федерации.

По заявлению гражданки Г. В. Журавель Конституционный Суд проверил конституционность положений, предусмотренных п. 4 ст. 24 Федерального закона «О статусе военнослужащих»[2]. Согласно этим положениям, члены семей военнослужащих,

[1] Корякин В. М., Л. В. Певень. Стратегия социального развития Вооруженных Сил России — путь к качественному изменению военно-гражданских отношений // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2008. № 1. С. 2—10.

[2] Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 25 февраля 2019 г. № 12-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 4 статьи 24 Федерального закона "О статусе военнослужащих" в связи с жалобой гражданки Г. В. Журавель».

погибших (умерших) в период прохождения военной службы, и члены семей граждан, проходивших военную службу по контракту и погибших (умерших) после увольнения с военной службы по достижении ими предельного возраста пребывания на военной службе, состоянию здоровья или в связи с организационно-штатными мероприятиями, общая продолжительность военной службы которых составляет 20 лет и более, имеют право на компенсационные выплаты по оплате, в частности, общей площади занимаемых ими жилых помещений (в коммунальных помещениях — жилой площади), а также найма, содержания и ремонта жилых помещений, а собственники жилых помещений и члены жилищно-строительных (жилищных) кооперативов — содержания и ремонта объектов общего пользования в многоквартирных жилых домах (абзацы второй и третий).

Заявительница Г.В. Журавель, будучи вдовой гражданина, уволенного с военной службы по достижении предельного возраста пребывания на военной службе при наличии у него общей продолжительности военной службы более 20 лет, и имея на праве собственности жилое помещение, расположенное в многоквартирном доме, с апреля 2008 г. получает компенсационные выплаты в связи с расходами по оплате жилых помещений, коммунальных и других видов услуг, предусмотренных п. 4 ст. 24 Федерального закона «О статусе военнослужащих». С сентября 2015 г. заявительница уплачивает взносы на капитальный ремонт общего имущества в многоквартирном доме, однако в предоставлении ей компенсационных выплат в связи с расходами по уплате данных взносов было отказано областным государственным казенным учреждением Калининградской области «Центр социальной поддержки населения», по мнению которого соответствующие расходы не относятся к расходам на содержание и ремонт объектов общего пользования в многоквартирных домах.

Суды общей юрисдикции, куда обратилась Г. В. Журавель, подтвердили правомерность данного отказа. При этом суды, ссылаясь, в частности, на положения ЖК РФ, определяющие структуру платы за жилое помещение и коммунальные услуги для собственника помещения в многоквартирном доме (ч. 2 ст. 154), а также на п. 4 ст. 24 Федерального закона «О статусе военнослужащих» и Правила предоставления членам семей погибших (умерших) военнослужащих и сотрудников некоторых федеральных органов исполнительной власти компенсационных выплат в связи с расходами по оплате жилых помещений, коммунальных и других видов услуг (утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 2 августа 2005 г. № 475), пришли к выводу, что указанные компенсационные выплаты связаны лишь с возмещением расходов по оплате содержания и текущего ремонта объектов общего пользования в многоквартирных жилых домах; предоставление же гражданам, к категории которых относится заявительница, льготы в виде компенсации расходов по уплате обязательных взносов на капитальный ремонт общего имущества в многоквартирном доме действующим законодательством не предусмотрено.

Конституционный Суд, изучив доводы жалобы, отметил, что Федеральный закон «О статусе военнослужащих», определяя в соответствии с Конституцией Российской Федерации основы государственной политики в области правовой и социальной защиты военнослужащих, а также граждан Российской Федерации, уволенных с военной службы, и членов их семей (преамбула), прямо возлагает на государство функции правовой и социальной защиты данных категорий граждан; исполнение этих функций предполагает как закрепление в законах и иных нормативных правовых актах прав, социальных гарантий, компенсаций и иных мер социальной защиты указанных лиц, так и обеспечение их реализации органами государственной власти, федеральными государственными органами, органами военного управления и органами местного самоуправления (п. 2 и 3 ст. 3).

Одной из мер социальной поддержки, предоставляемых в соответствии с названным Федеральным законом членам семей военнослужащих, погибших (умерших) в

период прохождения военной службы, и членам семей граждан, проходивших военную службу по контракту и погибших (умерших) после увольнения с военной службы является частичная компенсация расходов по оплате жилья и коммунальных услуг.

Порядок предоставления и размеры соответствующих выплат определяются Правилами, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 2 августа 2005 г. № 475 (далее — Правила). Эти Правила в развитие положений п. 4 ст. 24 Федерального закона «О статусе военнослужащих» относят к членам семей погибших (умерших) военнослужащих — получателям такого рода компенсационных выплат, в частности, их вдов (вдовцов), за исключением вступивших в новый брак, несовершеннолетних детей и детей старше 18 лет, ставших инвалидами до достижения ими возраста 18 лет, детей в возрасте до 23 лет, обучающихся в организациях, осуществляющих образовательную деятельность, по очной форме, а также граждан, находившихся на иждивении погибшего (умершего) военнослужащего (п. 3).

При этом установленный названными Правилами механизм предоставления такого рода выплат предполагает, что члены семей погибших (умерших) военнослужащих осуществляют оплату жилой площади, коммунальных и других видов услуг в полном объеме с последующим получением компенсационной выплаты на основании заявления, поданного в орган в сфере социальной защиты населения, уполномоченный в соответствии с законодательством субъекта Российской Федерации, по месту жительства, с приложением в числе прочего справки по установленной форме, выданной уполномоченным органом федерального органа исполнительной власти (федерального государственного органа), в котором погибший (умерший) военнослужащий проходил службу по последнему месту службы либо состоял на пенсионном обеспечении (п. 4, 7, 8, 9 и 13); размер компенсационных выплат определяется из расчета 60 процентов расходов по оплате жилых помещений, коммунальных и других видов услуг (кроме услуг местной телефонной связи и абонентской платы за пользование радиотрансляционной точкой), составляющих долю членов семьи погибшего (умершего) военнослужащего в составе общих расходов, приходящихся на всех граждан, зарегистрированных в жилом помещении (абзац первый пункта 16).

Таким образом, предоставляя членам семей граждан, проходивших военную службу по контракту и погибших (умерших) после увольнения с военной службы, право на получение компенсационных выплат в связи с расходами по оплате содержания и ремонта объектов общего пользования в многоквартирных жилых домах — если указанные лица являются собственниками жилых помещений, — ни п. 4 ст. 24 Федерального закона «О статусе военнослужащих», ни фактически воспроизводящий данное законоположение в соответствующей части подп. «а» п. 4 Правил не регламентируют состав объектов общего пользования и не уточняют, расходы по оплате каких именно видов ремонта этих объектов подлежат учету при исчислении размера названных компенсационных выплат. В силу изложенного уяснение данных понятий требует обращения к гражданскому и жилищному законодательству.

Конституционный Суд Российской Федерации, проанализировав относящиеся к рассматриваемому вопросу правовые нормы, содержащиеся в ГК РФ и ЖК РФ, констатировал, что по смыслу этих законоположений плата за содержание и текущий ремонт общего имущества в многоквартирном доме, которая входит в состав платы за содержание жилого помещения, с одной стороны, и взнос на капитальный ремонт, с другой стороны, представляют собой самостоятельные составляющие платы за жилое помещение и коммунальные услуги, подлежащей внесению собственником помещения в многоквартирном доме, и — в силу различного целевого назначения данных платежей — аккумулируются на разных счетах.

В частности, плата за содержание жилого помещения (включая плату за содержание и текущий ремонт общего имущества в многоквартирном доме), наряду с платой за

коммунальные услуги, в зависимости от способа управления многоквартирным домом вносится на счет управляющей организации, товарищества собственников жилья либо жилищного кооператива или иного специализированного потребительского кооператива с целью последующей оплаты расходов на оказание услуг и (или) выполнение работ по содержанию и ремонту общего имущества в многоквартирных домах (ч. 5 — 7 ст. 155 ЖК РФ). Что касается взносов на капитальный ремонт общего имущества в многоквартирном доме, то они, в зависимости от избранного собственниками помещений в многоквартирном доме способа формирования фонда капитального ремонта, зачисляются либо на специальный счет в кредитной организации (банке), либо на счет регионального оператора (ч. 3 ст. 170 ЖК РФ), не могут использоваться в целях финансового обеспечения деятельности государства или муниципальных образований, а должны расходоваться исключительно на цели, связанные с организацией и проведением капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах[1].

Сами же по себе текущий и капитальный ремонт общего имущества в многоквартирном доме предполагают проведение различных работ с точки зрения их характера, объема, а также порядка организации и выполнения.

Так, в соответствии с Правилами и нормами технической эксплуатации жилищного фонда (утверждены постановлением Государственного комитета Российской Федерации по строительству и жилищно-коммунальному комплексу от 27 сентября 2003 г. № 170) текущий ремонт жилых зданий включает в себя комплекс строительных и организационно-технических мероприятий с целью устранения неисправностей (восстановления работоспособности) элементов, оборудования и инженерных систем для поддержания эксплуатационных показателей. Он выполняется с периодичностью от 3 до 5 лет с учетом группы капитальности зданий, физического износа и местных условий, а примерный перечень работ, относящихся к текущему ремонту, приведен в прил. № 7 к данным Правилам (п. 2.3.3 и 2.3.4). Капитальный же ремонт предполагает комплексное устранение неисправностей всех изношенных элементов здания и оборудования, смену, восстановление или замену их на более долговечные и экономичные, улучшение эксплуатационных показателей жилищного фонда, осуществление технически возможной и экономически целесообразной модернизации жилых зданий с установкой приборов учета тепла, воды, газа, электроэнергии и обеспечения рационального энергопотребления. Такой ремонт предусматривает привлечение подрядных организаций, требует разработки проектно-сметной документации на капитальный ремонт жилых зданий и проводится в соответствии с примерным перечнем работ, производимых при капитальном ремонте жилищного фонда, приведенных в прил. № 8 к названным Правилам (п. 2.4.2 и 2.4.5).

ЖК РФ также различает текущий и капитальный ремонт общего имущества в многоквартирном доме и при этом относит к услугам и (или) работам по капитальному ремонту общего имущества в многоквартирном доме, оказание и (или) выполнение которых финансируются за счет средств фонда капитального ремонта, который сформирован исходя из минимального размера взноса на капитальный ремонт, установленного нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации, следующие услуги и (или) работы: ремонт внутридомовых инженерных систем электро-, тепло-, газо-, водоснабжения, водоотведения; ремонт, замену, модернизацию лифтов, ремонт лифтовых шахт, машинных и блочных помещений; ремонт крыши; ремонт подвальных помещений, относящихся к общему имуществу в многоквартирном доме; ремонт фасада; ремонт фундамента многоквартирного дома (ч. 1 ст. 166). Вместе с тем нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации данный перечень может быть дополнен услугами и (или) работами по утеплению фасада, переустройству невентилируемой крыши на вентилируемую крышу, устройству выходов на

[1] Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 12 апреля 2016 г. № 10-П.

кровлю, установке автоматизированных информационно-измерительных систем учета потребления коммунальных ресурсов и коммунальных услуг, установке коллективных (общедомовых) приборов учета потребления ресурсов, необходимых для предоставления коммунальных услуг, и узлов управления и регулирования потребления этих ресурсов (тепловой энергии, горячей и холодной воды, электрической энергии, газа), а также другими видами услуг и (или) работ (ч. 2 той же статьи).

Таким образом, ЖК РФ, действуя во взаимосвязи с нормативными актами, регулирующими отношения в сфере технического обслуживания и ремонта жилищного фонда, возлагает на собственников расположенных в многоквартирном доме помещений обязанность по оплате расходов на выполнение соответствующих ремонтных работ как текущего, так и капитального характера, исполнение которой осуществляется посредством внесения платы за содержание и текущий ремонт общего имущества в таком доме, а также взносов на капитальный ремонт.

Конституционный Суд, подробно проанализировал динамику изменения структуры коммунальных платежей и расходов на содержание многоквартирных домов за период 1998 — 2019 гг. и пришел к выводу, что внесение изменений в жилищное законодательство в части структуры платы за жилое помещение и коммунальные услуги для собственника помещения в многоквартирном доме и выделение взноса на капитальный ремонт в качестве отдельной составляющей платы за жилое помещение и коммунальные услуги (ч. 2 ст. 154 ЖК РФ) — при неизменности нормативного содержания п. 4 ст. 24 Федерального закона «О статусе военнослужащих» — привело к тому, что в правоприменительной практике разных субъектов Российской Федерации сложилось различное понимание состава расходов на содержание и ремонт объектов общего пользования в многоквартирных жилых домах, подлежащих компенсации собственникам жилых помещений — членам семей граждан, проходивших военную службу по контракту и погибших (умерших) после увольнения с военной службы.

Так, по информации, предоставленной Минтрудом России, в 83,9 процента субъектов Российской Федерации расходы по уплате взносов на капитальный ремонт общего имущества многоквартирных домов учитываются органами социальной защиты населения в составе расходов на содержание и ремонт объектов общего пользования в многоквартирных жилых домах при исчислении размера компенсационных выплат указанной категории граждан и лишь в 16,1 процента субъектов Российской Федерации (в том числе в Калининградской области, где проживает заявительница по делу) расходы по уплате взносов на капитальный ремонт, понесенные данной категорией граждан, не компенсируются.

Судебная практика по данному вопросу также неоднородна, на что указывает и Г. В. Журавель в своей жалобе, приводя в качестве примера, в частности, решение Кировского городского суда Ленинградской области от 17 декабря 2015 г., оставленное без изменения апелляционным определением судебной коллегии по гражданским делам Ленинградского областного суда от 16 июня 2016 г., в котором положениям п. 4 ст. 24 Федерального закона «О статусе военнослужащих» было дано иное, отличное от данного судами в деле заявительницы, истолкование, а именно: расходы по уплате взносов на капитальный ремонт относятся к расходам по оплате содержания и ремонта объектов общего пользования в многоквартирных жилых домах и, поскольку каких-либо изменений в упомянутое законоположение не вносилось, выделение взноса на капитальный ремонт в качестве отдельной составляющей платы за жилое помещение и коммунальные услуги — при том что до внесения Федеральным законом от 25 декабря 2012 г. № 271-ФЗ изменений в ч. 2 ст. 154 ЖК РФ расходы, связанные с внесением платы за капитальный ремонт общего имущества в многоквартирном доме, включаемой в состав платы за содержание и ремонт жилого помещения, учитывались при определении размера компенсационных выплат членам семей граждан, проходивших воен-

ную службу по контракту и погибших (умерших) после увольнения с военной службы по достижении ими предельного возраста пребывания на военной службе, состоянию здоровья или в связи с организационно-штатными мероприятиями, при наличии у них общей продолжительности военной службы 20 лет и более — само по себе не должно лишать таких граждан права на соответствующие компенсационные выплаты с учетом расходов по уплате взносов на капитальный ремонт.

Данные обстоятельства свидетельствуют о неопределенности положений п. 4 ст. 24 Федерального закона «О статусе военнослужащих», позволяющих принимать прямо противоположные решения о размере компенсационных выплат, предоставляемых указанной категории граждан в связи с понесенными ими расходами по оплате жилых помещений, коммунальных и других видов услуг в части включения в состав такого рода расходов тех платежей, которые были уплачены этими лицами в качестве взносов на капитальный ремонт общего имущества в многоквартирном доме.

Таким образом, поскольку при реализации положений п. 4 ст. 24 Федерального закона «О статусе военнослужащих» в силу неопределенности их нормативного содержания в системе действующего правового регулирования допускается возможность принятия прямо противоположных решений по вопросу о включении в состав расходов на содержание и ремонт объектов общего пользования в многоквартирных жилых домах, подлежащих компенсации собственникам жилых помещений — членам семей граждан, проходивших военную службу по контракту и погибших (умерших) после увольнения с военной службы, расходов по уплате взносов на капитальный ремонт общего имущества в многоквартирном доме, социальная поддержка граждан, относящихся к одной категории лиц, нуждающихся в социальной защите в связи со смертью кормильца, несмотря на совпадение правовых и фактических оснований для предоставления соответствующих компенсационных выплат, оказывается в разном объеме. Тем самым нарушается конституционный принцип равенства, означающий, помимо прочего, запрет различного обращения с лицами, находящимися в одинаковой или сходной ситуации, что противоречит Конституции Российской Федерации, ее ст. 19 (ч. 1 и 2) и 39 (ч. 1).

Исходя из изложенного, Конституционный Суд Российской Федерации обязал федерального законодателя незамедлительно принять меры, направленные на устранение неопределенности нормативного содержания п. 4 ст. 24 Федерального закона «О статусе военнослужащих». Тем самым защищены права и законные интересы нескольких тысяч, наших сограждан из числа членов семей погибших (умерших) военнослужащих и граждан, уволенных с военной службы.

Библиография

Корякин, В. М. Стратегия социального развития Вооруженных Сил России — путь к качественному изменению военно-гражданских отношений / В. М. Корякин, Л. В. Певень // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2008. — № 1. — С. 2—10.

Provisions of the legislation on social support of families of the lost military personnel will be corrected

© **Koryakin V. M.**,
Doctor of law, Professor, Deputy Director of the Law Institute of the Russian University of transport (MIIT), Professor of the Military University

Annotation. The article is a scientific and practical comment to the Decision of the constitutional Court of the Russian Federation of February 25, 2019 № 12-P, which assesses the constitutionality of some provisions of article 24 of the Federal law "on the status of military personnel". The constitutional Court ordered the legis-

lator to clarify the provisions of the law relating to the provision of compensation for housing and utilities to the families of the deceased servicemen.

Key words: families of dead (deceased) servicemen; social support for families of servicemen; compensation for housing and utilities; structure and composition of utility payments and expenses for maintenance of apartment buildings.

О некоторых противоречиях практики применения части 15 статьи 3 Федерального закона «О денежном довольствии военнослужащих и предоставлении им отдельных выплат»

© **Сливков А. С.**,
кандидат юридических наук
© **Шнякина Т. С.**,
кандидат юридических наук

Аннотация. В статье представлено особое мнение об основаниях и назначении единовременных пособий, выплачиваемых в соответствии с п. 1 ч. 12 ст. 3 Федерального закона «О денежном довольствии военнослужащих и предоставлении им отдельных выплат» и п. 3 ст. 21 Федерального закона «О противодействии терроризму». Анализируются законодательство и подход к истолкованию действующего правового регулирования, делается вывод о необоснованном ограничении правоприменителем прав на дополнительные меры социальной поддержки военнослужащих, получивших в связи с участием в осуществлении мероприятий по борьбе с терроризмом увечье, повлекшее наступление инвалидности.

Ключевые слова: единовременное пособие, меры социальной поддержки, денежное довольствие военнослужащих, мероприятия по борьбе с терроризмом, увечье, военная травма, досрочное увольнение с военной службы, правоприменительная практика.

Вопросы правового регулирования выплат военнослужащим традиционно актуальны для правоприменителей (руководителей органов военного управления), несмотря на созданную в целом работоспособную и согласованную по уровням систему правовых норм. Во многом сложности в применении правовых предписаний обусловлены их столкновением (коллизией), что дает повод как для принятия решений военными прокурорами и судьями, так и для обсуждения указанных проблем на страницах учебных и научных изданий[1].

Отдельного разговора заслуживает тема выплат военнослужащим при получении военной травмы в контексте участия их в мероприятиях по противодействию терроризму.

В соответствии с п. 1 ч. 12 ст. 3 Федерального закона «О денежном довольствии военнослужащих и предоставлении им отдельных выплат» при увольнении военнослужащего, проходящего военную службу по контракту, с военной службы в связи с признанием его не годным к военной службе вследствие военной травмы ему выплачивается единовременное пособие в размере 2 000 000 руб. (с учетом произведенных индексаций).

Частью 15 ст. 3 рассматриваемого Закона установлено, что единовременные пособия и ежемесячная денежная компенсация,

[1] См., например, из последних: Долотина Р. Р., Бирюкова Т. А., Сливков А. С., Захарова Н. А., Агешкин А. А. Комментарий к Федеральному закону от 7 ноября 2011 г. № 306-ФЗ «О денежном довольствии военнослужащих и предоставлении им отдельных выплат». Система ГАРАНТ, 2017 г.; Корякин В. М. Военно-административное право : учебник. М.: Юстиция, 2019; Корякин В. М. Некоторые проблемы индексации денежного довольствия военнослужащих и военных пенсий // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2017. № 3 (236). С. 22—26; Харитонов С. С. Специфика денежного довольствия и заработной платы в контексте взыскания денежных средств с военнослужащего: законность и аналогия принимаемых решений // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2018. № 3 (248). С. 23—32; Харитонов С. С. О некоторых аспектах правоприменительной практики в сфере денежного довольствия военнослужащих // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2018. № 5 (250). С. 9—12; Харитонов С. С. Денежные выплаты военнослужащим: законодательство и практика его применения в контексте обеспечения режима законности // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2018. № 9 (254). С. 29—36; Харитонов С. С. Отдельные вопросы денежного довольствия военнослужащих в свете оценки законности действий командиров (начальников) // Военное право. 2018. № 4 (50). С. 142—145, и др.

предусмотренные ч. 8 — 10, 12 и 13 этой статьи, не производятся лицам, получившим такие пособия или компенсации по тем же основаниям в соответствии с иными федеральными законами и нормативными правовыми актами Российской Федерации.

В соответствии с п. 3 ст. 21 Федерального закона от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму», в случае, если лицо, принимавшее участие в осуществлении мероприятия по борьбе с терроризмом, получило увечье, повлекшее за собой наступление инвалидности, этому лицу за счет средств федерального бюджета выплачивается единовременное пособие в размере 300 000 руб. и назначается пенсия в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Пунктом 6 указанной статьи установлено, что при одновременном возникновении в соответствии с законодательством Российской Федерации нескольких оснований для указанных в статье единовременных выплат выплата осуществляется по одному основанию по выбору получателя.

В п. 32 постановления от 29 мая 2014 г. № 8 «О практике применения судами законодательства о воинской обязанности, военной службе и статусе военнослужащих» Пленумом Верховного Суда Российской Федерации даны разъяснения, согласно которым судам надлежит учитывать, что нормы пунктов 3 и 6 ст. 21 Федерального закона от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» и ч. 12 ст. 3 Федерального закона «О денежном довольствии военнослужащих и предоставлении им отдельных выплат» предусматривают выплату военнослужащим при повреждении здоровья в связи с осуществлением служебной деятельности однородных по своей сути единовременных пособий, в связи с чем при одновременном возникновении нескольких оснований для таких единовременных пособий выплата осуществляется по одному основанию по выбору получателя.

Как буквально следует из текста п. 1 ч. 12 ст. 3 Федерального закона «О денежном довольствии военнослужащих и предоставлении им отдельных выплат», основанием для назначения и выплаты предусмотренного этим пунктом единовременного пособия является увольнение военнослужащего с военной службы в связи с признанием его не годным к военной службе вследствие военной травмы.

Так, применительно к рассматриваемой ситуации пунктами 7.3.1—7.3.3 Порядка предоставления во внутренних войсках МВД России единовременных пособий, установленных частями 8 и 12 статьи 3 Федерального закона от 7 ноября 2011 г. № 306-ФЗ «О денежном довольствии военнослужащих и предоставлении им отдельных выплат», утвержденного приказом МВД России от 9 июня 2014 г. № 483[1], предусмотрено, что в случае увольнения военнослужащего с военной службы в связи с признанием его не годным к военной службе вследствие увечья (ранения, травмы, контузии) или заболевания, полученного им при исполнении обязанностей военной службы, для рассмотрения вопроса о выплате единовременного пособия в Комиссию представляются следующие документы:

— рапорт военнослужащего о выплате единовременного пособия,

— выписка из приказа командира (начальника) воинской части об исключении военнослужащего из списков личного состава воинской части в связи с признанием его не годным к военной службе,

— копия заключения ВВК о признании военнослужащего не годным к военной службе вследствие увечья (ранения, травмы, контузии) или заболевания с формулировкой «военная травма».

Таким образом, целевым назначением единовременного пособия, предусмотренного п. 1 ч. 12 ст. 3 Федерального закона «О денежном довольствии военнослужащих и предоставлении им отдельных выплат», является не только предоставление мер социальной поддержки военнослужащим в связи с повреждением ими здоровья вследствие получения военной травмы, но и предоставление мер социальной поддержки в связи с

[1] В связи с преобразованием внутренних войск МВД России в войска национальной гвардии в настоящее время данный приказ действует в отношении военнослужащих Росгвардии.

досрочным увольнением с военной службы для восполнения материальных потерь, связанных с невозможностью дальнейшего прохождения военной службы.

Досрочное увольнение с военной службы в зависимости от конкретных обстоятельств влечет утрату увольняемым военнослужащим того уровня социального обеспечения, которое предоставляется военнослужащим в связи с прохождением ими военной службы по контракту (право на денежное довольствие, право на пенсию за выслугу лет, право на увеличение размера пенсии за выслугу лет при увеличении выслуги лет, право на вещевое, продовольственное и иные виды материального обеспечения).

Основанием для выплаты единовременного пособия, предусмотренного п. 3 ст. 21 Федерального закона «О противодействии терроризму», является получение увечья, повлекшего за собой наступление инвалидности, лицом, принимавшим участие в осуществлении мероприятий по борьбе с терроризмом.

Согласно ст. 20 Федерального закона «О противодействии терроризму» к лицам, участвующим в борьбе с терроризмом, в том числе относятся:

— военнослужащие, сотрудники и специалисты федеральных органов исполнительной власти и иных государственных органов, осуществляющих борьбу с терроризмом;

— лица, содействующие на постоянной или временной основе федеральным органам исполнительной власти, осуществляющим борьбу с терроризмом, в выявлении, предупреждении, пресечении, раскрытии и расследовании террористических актов и минимизации их последствий;

— сотрудники Следственного комитета Российской Федерации, принимающие участие в выездах на места происшествия и документальном закреплении следов совершенных преступлений на территориях (перечне объектов), в пределах которых (на которых) введен правовой режим контртеррористической операции.

В соответствии с Правилами возмещения вреда, причиненного жизни и здоровью лиц в связи с их участием в борьбе с терроризмом, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 21 февраля 2008 г. № 105, для получения единовременного пособия, установленного ч. 3 ст. 21 Федерального закона «О противодействии терроризму», лицо, участвовавшее в осуществлении мероприятия по борьбе с терроризмом и получившее увечье или ранение, представляет в федеральный орган исполнительной власти, в котором он проходит службу, работает, исполняет обязанности или с которым сотрудничает на постоянной или временной основе:

а) письменное заявление о выплате указанного единовременного пособия;

б) медицинские документы, подтверждающие причинение вреда его здоровью (ранение, увечье).

Таким образом, для назначения пособия, предусмотренного п. 3 ст. 21 Федерального закона «О противодействии терроризму», факт прекращения лицом, получившим увечье, служебных или трудовых отношений значения не имеет. Значение имеет лишь факт назначения такому лицу инвалидности вследствие полученного увечья.

Указанное означает, что целевым назначением рассматриваемого единовременного пособия является только предоставление мер социальной поддержки лицам в связи с получением ими увечья, повлекшего за собой наступление инвалидности. Данное пособие по своему целевому назначению не предназначено компенсировать соответствующим категориям граждан утрату ими социального обеспечения, обусловленную досрочным увольнением с военной службы.

На основании изложенного представляется обоснованным вывод о том, что единовременное пособие, предусмотренное п. 1 ч. 12 ст. 3 Федерального закона «О денежном довольствии военнослужащих и предоставлении им отдельных выплат», и единовременное пособие, предусмотренное п. 3 ст. 21 Федерального закона «О противодействии терроризму» не однородны по основаниям назначения и целевому назначению.

Так, если для первого из названных пособий основанием выплаты является досрочное увольнение с военной службы и утрата статуса военнослужащего, то для выплаты второго наступление подобных последствий значения не имеет. Если для выплаты второго из названных пособий имеет значение участие гражданина в мероприятиях по борьбе с терроризмом и получение инвалидности, то для первого наличие подобных условий обязательным не является.

Целевым назначением второго из названных пособий является только предоставление мер социальной поддержки лицам в связи с получением ими увечья, повлекшего за собой наступление инвалидности, тогда как основным целевым назначением первого является предоставление мер социальной поддержки для восполнения материальных потерь, связанных с невозможностью дальнейшего прохождения военной службы вследствие досрочного увольнения.

Изложенный вывод согласуется с положениями ст. 20, 21, 23 Федерального закона «О противодействии терроризму», по смыслу которых лицам, участвующим в борьбе с терроризмом, предоставляются дополнительные меры социальной защиты по сравнению с иными категориями граждан. Так, согласно п. 1 ст. 20 названного Закона лица, участвующие в борьбе с терроризмом, находятся под защитой государства и подлежат правовой и социальной защите. Статьей 23 Закона предусмотрено льготное исчисление выслуги лет, гарантии и компенсации лицам, участвующим в борьбе с терроризмом.

Как неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации, любая дифференциация, приводящая к различиям в правах граждан в той или иной сфере правового регулирования, должна отвечать требованиям Конституции Российской Федерации, в том числе ее ст. 17 (ч. 3), 19 (ч. 1 и 2) и 55 (ч. 3), в силу которых такие различия допустимы, если они объективно оправданны, обоснованы и преследуют конституционно значимые цели, а используемые для достижения этих целей правовые средства соразмерны им; из конституционных принципов справедливости, равенства и соразмерности вытекает обращенный к законодателю запрет вводить различия в правовом положении лиц, принадлежащих к одной категории, которые не имеют объективного и разумного оправдания (запрет различного обращения с лицами, находящимися в одинаковых или сходных ситуациях).

В рассматриваемом случае установление единовременного пособия, предусмотренного п. 3 ст. 21 Федерального закона «О противодействии терроризму», направлено на предоставление более высокого уровня мер социальной поддержки гражданам, получившим увечья, влекущие наступление инвалидности, именно в результате участия в осуществлении мероприятий по борьбе с терроризмом.

Частью 15 ст. 3 Федерального закона «О денежном довольствии военнослужащих и предоставлении им отдельных выплат» установлено, что единовременные пособия и ежемесячная денежная компенсация, предусмотренные ч. 8 — 10, 12 и 13 этой статьи, не производятся лицам, получившим такие пособия или компенсации по тем же основаниям в соответствии с иными федеральными законами и нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Исходя из буквального смысла указанной нормы, основанием для отказа в выплате единовременного пособия, предусмотренного ч. 12 ст. 3 указанного Закона, может являться только выплата такого пособия по тому же основанию в соответствии с иными федеральными законами и нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Конституционно-правовой смысл ч. 15 ст. 3 Федерального закона «О денежном довольствии военнослужащих и предоставлении им отдельных выплат» разъяснен в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 19 мая 2014 г. № 15-П[1].

[1] Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 19 мая 2014 г. № 15-П по делу о проверке конституционности части 15 статьи 3 Федерального закона «О денежном довольствии военнослужащих и предоставлении им отдельных выплат» в связи с жалобой гражданина Г. В. Ледовского».

Указанным Постановлением данная норма признана соответствующей Конституции Российской Федерации в той мере, в какой содержащееся в ней законоположение в системе действующего правового регулирования устанавливает принцип недопустимости повторного предоставления по одному основанию одинаковых по своей правовой природе выплат.

В правоприменительной практике, в том числе в п. 32 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 29 мая 2014 г. № 8 «О практике применения судами законодательства о воинской обязанности, военной службе и статусе военнослужащих», ч. 15 ст. 3 Федерального закона «О денежном довольствии военнослужащих и предоставлении им отдельных выплат» рассматривается как препятствующая назначению единовременного пособия, предусмотренного ч. 15 ст. 3 Федерального закона «О денежном довольствии военнослужащих и предоставлении им отдельных выплат» тем лицам, которым ранее было выплачено единовременное пособие, предусмотренное п. 3 ст. 21 Федерального закона «О противодействии терроризму».

Такой подход обуславливается признанием указанных выплат одинаковыми по своей правовой природе, а также выплачиваемыми по одному и тому же основанию.

Между тем указанные единовременные выплаты различаются по своей правовой природе, целевому назначению и по основаниям назначения, а потому не могут рассматриваться как аналогичные выплаты, осуществляемые в системе социальной защиты по одному основанию.

Следовательно, действующее правовое регулирование в его истолковании правоприменительной практикой — вопреки цели, которую при принятии федеральных законов «О денежном довольствии военнослужащих и предоставлении им отдельных выплат» и «О противодействии терроризму» преследовал федеральный законодатель (наиболее полное возмещение вреда, причиненного здоровью гражданина в связи с его участием в осуществлении мероприятий по борьбе с терроризмом), — приводит к необоснованному ограничению прав на дополнительные меры социальной поддержки военнослужащих, получивших в связи с участием в осуществлении мероприятий по борьбе с терроризмом увечье, повлекшее наступление инвалидности.

В практике применения федеральными органами исполнительной власти, в которых предусмотрено прохождение военной службы, законодательства о военной службе сложился подход, согласно которому в порядке исключения приказами соответствующих командиров (начальников) разрешается дальнейшее прохождение военной службы военнослужащим, которые признаны негодными к военной службе вследствие получения увечья (ранения, травмы, контузии).

Как правило, подобные решения принимаются в отношении военнослужащих, получивших военные травмы при участии в боевых действиях, выполнении специальных задач.

В любом случае оставление на военной службе указанной категории военнослужащих не должно влечь для них наступление негативных последствий в виде лишения их при последующем увольнении тех видов социальных гарантий, на которые бы у них возникало право в случае немедленного увольнения с военной службы в связи с признанием негодными к военной службе.

Как указывалось выше, в соответствии с п. 3 ст. 21 Федерального закона «О противодействии терроризму», право на получение единовременного пособия, предусмотренного этим пунктом, возникает у лица, принимавшего участие в осуществлении мероприятия по борьбе с терроризмом, при получении увечья, повлекшего за собой наступление инвалидности.

Пунктом 6 данной статьи установлено, что при одновременном возникновении в соответствии с законодательством Российской Федерации нескольких оснований для указанных единовременных выплат выплата осуществляется по одному основанию по выбору получателя.

Как буквально следует из п. 6, предусмотренное им ограничение на выплаты устанавливается для тех случаев, когда ос-

нования для указанных выплат возникают одновременно.

При этом указанным пунктом установлена юридическая гарантия для получателей выплат, предусматривающая, что при наличии нескольких оснований для указанных единовременных выплат выплата осуществляется по одному основанию по выбору получателя. То есть, закреплено право получателя самостоятельно осуществлять выбор основания выплаты и вида пособия.

В том случае, если военнослужащий, принимавший участие в осуществлении мероприятия по борьбе с терроризмом, получает увечье, влекущее за собой наступление инвалидности, признается негодным к военной службе, но продолжает проходить военную службу в порядке исключения, такой военнослужащий приобретает право на единовременное пособие, предусмотренное п. 3 ст. 21 Федерального закона «О противодействии терроризму», но не приобретает права на единовременное пособие, предусмотренное п. 1 ч. 12 ст. 3 Федерального закона «О денежном довольствии военнослужащих и предоставлении им отдельных выплат», так как он не увольняется с военной службы.

Основанием выплаты пособия, предусмотренного п. 1 ч. 12 ст. 3 Федерального закона «О денежном довольствии военнослужащих и предоставлении им отдельных выплат» является увольнение военнослужащего, проходящего военную службу по контракту, с военной службы (в связи с признанием его не годным к военной службе вследствие военной травмы). До увольнения такого военнослужащего с военной службы такого основания для выплаты пособия возникнуть не могло, а значит, не могло и выплачиваться пособие по такому же основанию.

Соответственно в данном случае становятся очевидными различия установленных федеральным законодателем оснований для выплаты указанных единовременных пособий и их целевого предназначения.

Таким образом, на основании изложенного можно сделать следующие выводы:

1. П. 6 ст. 21 Федерального закона «О противодействии терроризму» и ч. 15 ст. 3 Федерального закона «О денежном довольствии военнослужащих и предоставлении им отдельных выплат» соответствуют Конституции Российской Федерации в той мере, в какой содержащиеся в них законоположения в системе действующего правового регулирования устанавливают принцип недопустимости повторного предоставления по одному основанию одинаковых по своей правовой природе выплат и не предполагают возможности произвольного отказа от выплаты военнослужащим, проходящим военную службу по контракту, при увольнении с военной службы в связи с признанием их не годными к военной службе вследствие военной травмы единовременного пособия в размере 2 000 000 руб. (с учетом произведенных индексаций) на том основании, что указанным военнослужащим ранее в установленном порядке было выплачено единовременное пособие, предусмотренное п. 3 ст. 21 Федерального закона «О противодействии терроризму».

2. П. 6 ст. 21 Федерального закона «О противодействии терроризму» и ч. 15 ст. 3 Федерального закона «О денежном довольствии военнослужащих и предоставлении им отдельных выплат» не соответствуют Конституции Российской Федерации, ее ст. 19 (ч. 1 и 2), 39 (ч. 1) и 55 (ч. 3), в той мере, в какой содержащееся в них законоположения по смыслу, придаваемому ему в системе действующего правового регулирования правоприменительной практикой, служат основанием для отказа в выплате военнослужащим, проходящим военную службу по контракту, при увольнении с военной службы в связи с признанием их не годными к военной службе вследствие военной травмы единовременного пособия в размере 2 000 000 руб. (с учетом произведенных индексаций) на том основании, что указанным военнослужащим ранее в установленном порядке было выплачено единовременное пособие, установленное п. 3 ст. 21 Федерального закона «О противодействии терроризму».

Библиография

1. Долотина, Р. Р. Комментарий к Федеральному закону от 7 ноября 2011 г. № 306-ФЗ «О денеж-

ном довольствии военнослужащих и предоставлении им отдельных выплат» / Р. Р. Долотина, Т. А. Бирюкова, А. С. Сливков, Н. А. Захарова, А. А. Агешкин // Система ГАРАНТ, 2017 г.

2. Корякин, В. М. Военно-административное право : учебник / В. М. Корякин. — М.: Юстиция, 2019. — 506 с.

3. Корякин, В. М. Некоторые проблемы индексации денежного довольствия военнослужащих и военных пенсий / В. М. Корякин // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2017. — № 3 (236). — С. 22—26.

4. Харитонов, С. С. Денежные выплаты военнослужащим: законодательство и практика его применения в контексте обеспечения режима законности / С. С. Харитонов // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2018. — № 9 (254). — С. 29—36.

5. Харитонов, С.С. О некоторых аспектах правоприменительной практики в сфере денежного довольствия военнослужащих / С. С. Харитонов // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2018. — № 5 (250). — С. 9—12.

6. Харитонов С.С. Отдельные вопросы денежного довольствия военнослужащих в свете оценки законности действий командиров (начальников) / С. С. Харитонов // Военное право. — 2018. — № 4 (50). — С. 142—145.

7. Харитонов, С. С. Специфика денежного довольствия и заработной платы в контексте взыскания денежных средств с военнослужащего: законность и аналогия принимаемых решений / С. С. Харитонов // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2018. — № 3 (248). — С. 23—32.

Some of the contradictions of the practice of application parts 15 of article 3 of the Federal law “On the monetary allowance of the military personnel and providing them separate payments»

© **Slivkov A. S.**, candidate of law
© **Shnyakina T. S.**, candidate of law

Annotation. The article presents a special opinion on the grounds and purpose of lump-sum benefits paid in accordance with paragraph 1 of part 12 of article 3 of the Federal law "On the monetary allowance of the military personnel and providing them separate payments » and paragraph 3 of article 21 of the Federal law «On counter-terrorism». The authors analyze the legislation and the approach to the interpretation of the current legal regulation, conclude that the law enforcer unreasonably restricts the rights to additional measures of social support for a military personnel who have received in connection with participation in the implementation of measures to combat terrorism injury that caused the onset of disability.

Keywords: one-time allowance, social support measures, military pay, measures to combat terrorism, injury, military injury, early dismissal from military service, law enforcement practice.

Теория и практика юридической ответственности

Юридическая ответственность организаций, находящихся в ведении Минобороны России, за непринятие мер по противодействию коррупции

© **Иванов В. Ю.**,
кандидат юридических наук, старший преподаватель 25 кафедры Военного университета
© **Трубицына В. А.**,
аспирант Юридического института Российского университета транспорта (МИИТ)

Аннотация. В статье анализируются нормы законодательства, устанавливающие меры, принимаемые организациями в целях предупреждения коррупции, а также регулирующего вопросы юридической ответственности военных организаций за несоблюдение законодательства о противодействия коррупции. Выявлены некоторые противоречия в данном законодательстве, предложены пути их разрешения. В частности, обосновано предложение о дополнении КоАП РФ статьей «Непринятие организацией мер в сфере противодействия коррупции».

Ключевые слова: коррупция; законодательство о противодействии коррупции; меры, принимаемые организациями в целях предупреждения коррупции; административная ответственность военных организаций.

В многочисленных научных публикациях по проблеме противодействия коррупции в Вооруженных Силах чаще всего идет речь о юридической ответственности за коррупцию физических лиц — военнослужащих, государственных гражданских служащих, лиц гражданского персонала[1].

Вместе с тем определенные обязанности в сфере противодействия коррупции возлагаются и на организации различных форм собственности; соответственно, неисполнение этих обязанностей должно влечь юридическую ответственность этих организаций.

В 2012 г. базовый антикоррупционный законодательный акт — Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» — дополнен статьей 13.3 «Обязанность организаций принимать меры по предупреждению коррупции». Согласно данной статье организации обязаны разрабатывать и принимать меры по предупреждению коррупции.

Меры по предупреждению коррупции, принимаемые в организации, могут включать:

1) определение подразделений или должностных лиц, ответственных за профилактику коррупционных и иных правонарушений;

2) сотрудничество организации с правоохранительными органами;

3) разработку и внедрение в практику стандартов и процедур, направленных на обеспечение добросовестной работы организации;

4) принятие кодекса этики и служебного поведения работников организации;

[1] См., например: Бараненкова И. В. Упрощенный порядок привлечения военнослужащего к дисциплинарной ответственности за коррупционные правонарушения // Военное право. 2018. № 6. С. 214—219; Зайков Д. Е. Работники военных организаций в свете изменений антикоррупционного законодательства // Военное право. 2017. № 1. С. 226—233; Иванов Р. В. О совершенствовании порядка привлечения военнослужащих к ответственности за коррупционные правонарушения // Военное право. 2018. № 5. С. 117—120; Корякин В. М. О порядке применения к военнослужащим взысканий за коррупционные правонарушения // Право в Вооруженных Силах— военно-правовое обозрение. 2012. № 5. С. 2—3; Харитонов С. С. О мерах организационно-правового характера, реализуемых командирами (начальниками), по противодействию коррупции // Военное право. 2012. № 2. С. 215—223.

5) предотвращение и урегулирование конфликта интересов;

6) недопущение составления неофициальной отчетности и использования поддельных документов.

В полной мере эти нормы распространяются и на организации, находящиеся в ведении Минобороны России.

Общая классификация организаций, находящихся в ведении Минобороны России, осуществлена В. М. Корякиным[1]:

а) коммерческие организации[2], функционирующие в организационно-правовой форме унитарных предприятий:

— *федеральное государственное унитарное предприятие* (ФГУП) — коммерческая организация, основанная на праве хозяйственного ведения имуществом, закрепленным за ней Минобороны России;

— *федеральное казенное предприятие* — коммерческая организация, основанная на праве оперативного управления имуществом, закрепленным за ней Минобороны России[3];

б) некоммерческие организации[4], функционирующие в организационно-правовой форме учреждений:

— *федеральное бюджетное учреждение* — некоммерческая организация, созданная Минобороны России для выполнения работ, оказания услуг в целях обеспечения реализации предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий Минобороны России в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, физической культуры и спорта, а также в иных сферах[5];

— *федеральное казенное учреждение* — некоммерческая организация, осуществляющая оказание государственных услуг, выполнение работ и (или) исполнение государственных функций в целях обеспечения реализации предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий Минобороны России, финансовое обеспечение деятельности которой осуществляется за счет средств федерального бюджета на основании бюджетной сметы[6];

— *федеральное автономное учреждение* — некоммерческая организация, созданная Минобороны России для выполнения работ, оказания услуг в целях осуществления предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий Минобороны России в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, средств массовой информации, социальной защиты, физической культуры и спорта, а также в иных сферах в случаях, установленных федеральными законами (в том числе при проведении мероприятий по работе с детьми и молодежью в указанных сферах)[7].

Все указанные организации обязаны принимать меры, в том числе путем издания локальных правовых актов, по противодействию коррупции, предусмотренные ст. 13.3 Федерального закона «О противодействии коррупции».

Любая обязанность, установленная законодательством, предполагает в качестве одной из гарантий ее исполнения установление мер юридической ответственности. Т.е. можно предположить, что нормам Федерального закона «О противодействии коррупции», возлагающим на организации обязанности по принятию мер антикоррупционного характера, должны корреспондировать соответствующие нормы об ответственности за неисполнение этого законодательства. Однако, если мы обратимся, например, к КоАП РФ, то мы не обнаружим в нем норм, прямо устанавливающих такую ответственность.

---

[1] Корякин В. М. Военное право : учебник. М.: Юстиция, 2019. С. 304—306.

[2] В соответствии с п. 1 ст. 50 ГК РФ коммерческими организациями признаются юридические лица, преследующие извлечение прибыли в качестве основной цели своей деятельности.

[3] Ст. 2 Федерального закона от 14 ноября 2002 г. № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях».

[4] В соответствии с п. 1 ст. 50 ГК РФ некоммерческими организациями признаются юридические лица, не имеющие извлечение прибыли в качестве основной цели своей деятельности и не распределяющие полученную прибыль между участниками.

[5] П. 1 ст. 9.2 Федерального закона от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях».

[6] Ст. 6 БК РФ.

[7] П. 1 ст. 2 Федерального закона от 3 ноября 2006 г. № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях».

В действующей редакции КоАП имеются некоторые нормы об ответственности юридических лиц за коррупционные правонарушения, например:

— ст. 7.29 «Несоблюдение требований законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд при принятии решения о способе и об условиях определения поставщика (подрядчика, исполнителя)»;

— 7.29.1 «Нарушение порядка определения начальной (максимальной) цены государственного контракта по государственному оборонному заказу или цены государственного контракта при размещении государственного оборонного заказа»;

— ст. 7.30 «Нарушение порядка осуществления закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»;

— ст. 7.32 «Нарушение порядка заключения, изменения контракта»;

— ст. 7.32.3 «Нарушение порядка осуществления закупки товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц»;

— ст. 14.9 «Ограничение конкуренции органами власти, органами местного самоуправления»;

— ст. 14.9.1 «Нарушение порядка осуществления процедур, включенных в исчерпывающие перечни процедур в сферах строительства»;

— ст. 14.35 «Нарушение законодательства о государственном кадастровом учете недвижимого имущества и кадастровой деятельности»;

— ст. 15.14 «Нецелевое использование бюджетных средств и средств государственных внебюджетных фондов»;

— ст. 19.28 «Незаконное вознаграждение от имени юридического лица»;

— ст. 19.29 «Незаконное привлечение к трудовой деятельности либо к выполнению работ или оказанию услуг государственного или муниципального служащего либо бывшего государственного или муниципального служащего».

Как показывает практика, среди выявленных коррупционных правонарушений преобладают правонарушения по ст. 19.28 КоАП РФ: в 2017 г. было возбуждено 503 дела об административных правонарушениях по данной статье (в 2016 г. — 479 дел). По результатам их судебного рассмотрения 464 юридических лица были привлечены к административной ответственности (в 2016 г. — 427 лиц); общая сумма наложенных на нарушителей штрафов составила 950,7 млн. руб. (в 2016 г. — 654,9 млн. руб.)[1].

Однако перечисленные выше статьи КоАП РФ никаким образом не отражают обязанности организаций, установленные ст. 13.3 Федерального закона «О противодействии коррупции». Т.е. если в военной организации не будут по каким-либо причинам объективного или субъективного характера реализовываться меры, предусмотренные указанной статьей, то никакой ответственности такая организация и ее руководство нести не будут. Максимум, что может быть, это если по результатам прокурорской проверки будет выявлено несоблюдение этих норм и соответствующий военный прокурор потребует устранения нарушений закона.

Между тем, законодатель намерен расширить круг обязанностей организаций в сфере противодействия коррупции. Так, в целях реализации п. 6 разд. 1 протокола заседания президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции от 27 апреля 2018 г. № 64 Правительством Российской Федерации разработан и вынесен на общественное обсуждение проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон "О противодействии коррупции" в целях совершенствования мер, принимаемых организациями в сфере противодействия коррупции».

В пояснительной записке к данному законопроекту констатируется, что судебная практика свидетельствует о том, что ряд организаций пренебрегают обязанностью, предусмотренной ст. 13.3 Федерального за-

[1] Куракин А. В., Сухаренко А. Н. Административная ответственность за нарушение законодательства о противодействии коррупции // Современное право. 2018. № 10. С. 65.

кона «О противодействии коррупции» и не принимают меры, направленные на предупреждение коррупции.

В этой связи проектом федерального закона предусматривается определение основного перечня антикоррупционных мер, применение которых будет являться обоснованным и достаточным для целей противодействия коррупции в хозяйственных обществах, учредителями или контролирующими лицами которых являются государственные корпорации (компании) или публично-правовые компании, в организациях, созданных для выполнения задач, поставленных перед федеральными государственными органами, государственными органами субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, а также в иных категориях организаций, являющихся крупными и (или) выполняющих публичные функции либо использующих бюджетные средства.

При этом указанным категориям организаций и иным организациям в зависимости от специфики их деятельности, организационно-правовой формы, иных особенностей предоставлена возможность выбора мер по предупреждению коррупции, в связи с чем обеспечена альтернативность выбора мер по предупреждению коррупции.

В целях защиты прав и законных интересов работников таких организаций предусматривается принятие постановления Правительства Российской Федерации, определяющего требования к содержанию, порядку разработки и утверждения организациями локальных нормативных актов, содержащих антикоррупционную политику организации, кодекс деловой и корпоративной этики работников организации, порядок предотвращения и урегулирования конфликта интересов, возникающего у работников организации, порядок приема, рассмотрения и обеспечения конфиденциальности обращений работников организации о предполагаемых случаях подготовки и (или) совершения коррупционных правонарушений, а также обеспечения механизмов защиты таких лиц.

Согласно законопроекту, «О внесении изменений в Федеральный закон "О противодействии коррупции" в целях совершенствования мер, принимаемых организациями в сфере противодействия коррупции» меры по предупреждению коррупционных правонарушений, принимаемые в организациях, могут включать:

1) определение подразделения или должностных лиц, ответственных за работу по предупреждению коррупционных правонарушений;

2) проведение оценки коррупционных рисков и принятие мер, направленных на устранение причин коррупции;

3) разработку и утверждение локальных нормативных актов организации, содержащих:

— антикоррупционную политику организации;

— кодекс деловой и корпоративной этики работников организации;

— порядок предотвращения и урегулирования конфликта интересов, возникающего у работников организации;

— порядок приема, рассмотрения и обеспечения конфиденциальности обращений работников организации о предполагаемых случаях подготовки и (или) совершения коррупционных правонарушений, а также обеспечения механизмов защиты таких лиц.

4) обеспечение сотрудничества с субъектами профилактики правонарушений, определенными в соответствии с Федеральным законом от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ «Об основах профилактики правонарушений в Российской Федерации», в сфере противодействия коррупции, включая информирование правоохранительных органов о ставших известными организации фактах коррупции;

5) проведение обучающих мероприятий и консультирование работников организации по вопросам предупреждения коррупционных правонарушений.

Законопроектом предусматривается узаконить перечень организаций, для которых принятие перечисленных выше антикоррупционных мер является обязательным. В их число включены, в том числе, организации, созданные для выполнения задач, поставленных перед федеральными государ-

ственными органами. Именно к этой категории относятся коммерческие и некоммерческие организации, находящиеся в ведении Минобороны России.

Данный законопроект заслуживает безусловной поддержки. Его принятие еще более актуализирует вопрос об ответственности организаций за невыполнение обязанности принимать меры по противодействию коррупции. По нашему мнению, имеется настоятельная потребность в дополнении КоАП РФ специальной статьей «Непринятие организацией мер в сфере противодействия коррупции». Кроме того, в Минобороны России должен быть издан ведомственный нормативный правовой акт, определяющий порядок разработки и принятия организациями локальных правовых актов антикоррупционного характера.

В заключение отметим, что установление административной ответственности юридических лиц за нарушения законодательства о противодействии коррупции в полной мере соотносится с требованиями Конвенции ООН против коррупции 2003 г., в которой имеются антикоррупционные предписания, касающиеся функционирования юридических лиц.

Библиография

1. Бараненкова, И. В. Упрощенный порядок привлечения военнослужащего к дисциплинарной ответственности за коррупционные правонарушения / И. В. Бараненкова // Военное право. — 2018. — № 6. — С. 214—219.

2. Зайков, Д. Е. Работники военных организаций в свете изменений антикоррупционного законодательства / Д. Е. Зайков // Военное право. — 2017. — № 1. — С. 226—233.

3. Иванов, Р. В. О совершенствовании порядка привлечения военнослужащих к ответственности за коррупционные правонарушения / Р. В. Иванов // Военное право. — 2018. — № 5. — С. 117—120.

4. Корякин, В. М. Военное право : учебник / В. М. Корякин. — М.: Юстиция, 2019. — 430 с.

5. Корякин, В. М. О порядке применения к военнослужащим взысканий за коррупционные правонарушения / В. М. Корякин // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2012. — № 5. — С. 2—3.

6. Куракин, А. В. Административная ответственность за нарушение законодательства о противодействии коррупции / А. В. Куракин, А. Н. Сухаренко // Современное право. — 2018. — № 10. — С. 60—67.

7. Харитонов, С. С. О мерах организационно-правового характера, реализуемых командирами (начальниками), по противодействию коррупции / С. С. Харитонов // Военное право. — 2012. — № 2. — С. 215—223.

Legal responsibility of organizations under the jurisdiction of the Russian defense Ministry for failure to take measures to combat corruption

© **Ivanov V. Yu.**,
candidate of law, senior lecturer of the 25th chair of the Military University
© **Trubizina V. A.**,
post-graduate student of the Law Institute Of the Russian University of transport (MIIT)

Annotation. The article analyzes the norms of legislation establishing measures taken by organizations to prevent corruption, as well as regulating the legal responsibility of military organizations for non-compliance with the law on combating corruption. Some contradictions in this legislation are revealed, ways of their resolution are offered. In particular, the proposal to Supplement the administrative Code with the article "Failure of the organization to take measures in the field of combating corruption"is justified.

Keywords: corruption; anti-corruption legislation; measures taken by organizations to prevent corruption; administrative responsibility of military organizations.

Материальная ответственность военнослужащих: вопросы практики и законности

© **Тараненко В. В.**,
государственный советник юстиции 3 класса, кандидат юридических наук, доцент
© **Харитонов С. С.**,
полковник юстиции запаса, кандидат юридических наук, профессор

Аннотация. В статье дан анализ спорных вопросов правоприменительной практики о привлечении военнослужащих и лиц, уволенных с военной службы, к материальной ответственности в контексте законности принимаемых решений воинскими должностными лицами.

Ключевые слова: военная служба, военнослужащий, материальная ответственность военнослужащих.

Материальная ответственность военнослужащих наряду с уголовной и дисциплинарной регулируется нормами военного права с учетом специального субъекта правонарушения. И несмотря на казалось бы понятную регламентацию порядка и правил привлечения военнослужащих к материальной ответственности, изложенном в небольшом по объему Федеральном законе от 12 июля 1999 г. № 161-ФЗ «О материальной ответственности военнослужащих», которому в этом году исполняется 20 лет, и многочисленные научные публикации[1], в деятельности воинских должностных лиц периодически возникают ситуации, требующие, скажем так, внимательного подхода к пониманию правовых актов, нормы которых ложатся в основу решений командиров.

Так, например, интересным, возможно, является казус, когда военнослужащий, привлеченный к ограниченной материальной ответственности на основании материалов служебного разбирательства приказом командира в размере, не превышающем одного оклада месячного денежного содержания военнослужащего и одной месячной надбавки за выслугу лет, заявляет свое несогласие с ним. После чего идет обращение к вышестоящему командиру, военному прокурору или в военный суд с утверждением о незаконном изъятии у него части денежных средств. Не приводя последовательно все относящиеся к данной ситуации нормы Закона о материальной ответственности военнослужащих, достаточно вспомнить, что положение п. 1 ст. 8 указанного Закона, устанавливающее, что возмещение ущерба, размер которого не превышает одного оклада месячного денежного содержания военнослужащего и одной месячной надбавки за выслугу лет, производится по приказу командира (начальника) воинской части путем удержаний из денежного довольствия военнослужащего, причинившего ущерб, Конституционным Судом Российской Федерации признано не противоречащим Конституции Российской Федерации (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 10 апреля 2001 г. № 5-П «По делу о проверке конституционности части первой пункта 1 статьи 8 Федерального закона «О материальной ответственности военнослужащих» в связи с запросом Находкинского гарнизонного военного суда»).

Другая ситуация связана с неизбежностью возникновения обстоятельств, когда военнослужащий, управляя служебным автомобилем, совершает дорожно-

[1] См., напр.: Кириченко Н. С. Материальная ответственность командира за проступки подчиненного // Военное право. 2017. № 2 (42). С. 115—120; Харитонов С. С. О некоторых аспектах привлечения военнослужащих к материальной ответственности // Военно-юридический журнал. 2018. № 7. С. 6—8; Харитонов В. С. О совершенствовании системы подготовки граждан к военной службе // Военное право. 2019. № 1 (53). С. 124—126.

транспортное происшествие, в результате чего причиняется вред здоровью других людей и наносится ущерб автомобилю. Виновный привлекается к уголовной ответственности. И в этих условиях командирами зачастую ставится вопрос о привлечении военного водителя к полной материальной ответственности за поврежденную машину. Аргументируют это тем, что материальный ущерб причиняется вследствие совершения военнослужащим уголовно-наказуемого деяния и есть основания для привлечения его к полной материальной ответственности на основании абз. 3 ст. 5 Закона о материальной ответственности. Но здесь необходимо обратиться к нормам уголовного закона. Да, действительно, военный водитель будет привлечен к уголовной ответственности и содеянное им будет квалифицировано по ст. 350 УК РФ (Нарушение правил вождения или эксплуатации машин). Объективная сторона состава указанного преступления выражается в нарушении путем действия или бездействия правил вождения боевой, специальной или транспортной машины, состоящем в причинной связи с наступлением последствий в виде причинения по неосторожности тяжкого вреда здоровью или смерти человека.

Последствия в виде причинения материального ущерба транспортным средствам, иному имуществу объективной стороной ст. 350 УК РФ не охватываются и самостоятельного состава данного преступления не образуют.

Поэтому необходимо находить другие аргументы и доказательства, которые позволят привлечь виновного к полной материальной ответственности, поскольку материальный ущерб в рассматриваемой ситуации не находится в прямой причинной связи между совершённым военным водителем преступлением, повлекшим причинение тяжкого вреда здоровью человеку или его смерть, и наступлением ущерба имуществу воинской части.

Согласно п. 1 ст. 4 Закона о материальной ответственности военнослужащих за ущерб, причинённый по неосторожности при исполнении обязанностей военной службы, военнослужащие, проходящие военную службу по контракту, несут материальную ответственность в размере причинённого ими ущерба, но не более одного оклада месячного денежного содержания и одной месячной надбавки за выслугу лет, то есть ограниченную материальную ответственность.

Представляется, что такое решение будет законным и справедливым.

Военные водители (механики) автомобильной (гусеничной) техники действительно достаточно часто привлекаются к материальной ответственности, в том числе и в связи с неправильной эксплуатацией военной техники. И командиру, как указывалось выше, надо правильно решить вопрос о привлечении военнослужащего к полной либо ограниченной материальной ответственности.

И здесь, наверное, важно разобраться, желая применить правило ст. 5 Закона о материальной ответственности, согласно которой военнослужащему, которому имущество было передано под отчет для хранения, перевозки, выдачи, пользования и других целей, несет полную материальную ответственность, — а что это значит применительно к транспортному средству воинской части, за рулем которого находится военнослужащий этой воинской части? А если автомобиль не передавался военнослужащему под отчет, не был за ним закреплён, а в день совершения аварии или создания ситуации, когда автомобиль был поврежден (например, когда в нарушение правил эксплуатации грузового автомобиля водитель произвел буксировку автомобиля с неработающим двигателем, предварительно не отсоединив карданный вал от коробки передач, что привело к повреждению коробки передач) был выдан ему для выполнения служебного задания на основании путевого листа?

Вспомним, что согласно п. 109 Руководства по учёту вооружения, военной, специальной техники и иных материальных ценностей в Вооружённых Силах Российской Федерации, утверждённого приказом Министра обороны Российской Федерации от 15 апреля 2013 г. № 300дсп, вооружение и военная техника (за исключением авиаци-

онной техники и вооружения), находящиеся в подразделениях, закрепляются за военнослужащими приказами командира воинской части.

При этом, само по себе закрепление за военнослужащим военной техники не указывает на передачу ему этой техники под отчет. Транспортное средство закрепляется за военнослужащим в целях исполнения им обязанностей военной службы по занимаемой должности, что не является тождественным передаче военнослужащему имущества под отчет для хранения, перевозки или пользования, исходя из требований ст. 5 Закона о материальной ответственности военнослужащих. Поэтому мы можем вновь говорить о возможности привлечения военнослужащего-водителя к ограниченной материальной ответственности.

И в заключение о также распространенных случаях, когда перед увольнением военнослужащий не сдает инвентарное вещевое имущество, рассчитывая на то, что коль от него не потребовали вернуть имущество, не провели административного расследования для признания его виновным в невозврате имущества, не приняли меры по удержанию стоимости предметов вещевого имущества при окончательном расчёте при исключении из списков личного состава воинской части, то можно теперь радоваться и пользоваться этим имуществом, которое зачастую дорого стоит «на гражданке».

Отметим, что согласно п. 21 и 25 Правил владения, пользования и распоряжения вещевым имуществом, а также банно-прачечного обслуживания в мирное время, утверждённых постановлением Правительства Российской Федерации от 22 июня 2006 г. № 390, выданное военнослужащим инвентарное вещевое имущество, за исключением отдельных предметов, предусмотренных нормами снабжения, подлежит возврату.

Обязанность военнослужащих, увольняемых с военной службы, сдать на вещевой склад воинской части (в кладовую подразделения) находящееся у них в пользовании инвентарное имущество, кроме вещевого имущества, которое указано в аттестатах военнослужащих, установлена п. 23 и 28 Порядка обеспечения вещевым имуществом военнослужащих, граждан Российской Федерации, призванных на военные сборы, в Вооружённых Силах Российской Федерации, утверждённого приказом Министра обороны Российской Федерации от 14 августа 2017 г. № 500.

При этом истечение установленного срока носки (эксплуатации) предметов инвентарного имущества не является основанием для их списания, поэтому смысла затягивать время для сдачи инвентарных предметов имущества нет.

Поэтому даже если командование не проведет предусмотренное ч. 1 ст. 7 Закона о материальной ответственности военнослужащих административное расследование в связи с невозвращением военнослужащим в воинскую часть предметов инвентарного вещевого имущества, на основании ч. 1 ст. 3 и ст. 5 указанного закона такой «отставник» подлежит привлечению к полной материальной ответственности в порядке, установленном ч. 2 ст. 9 этого же Федерального закона, то есть по решению суда.

В конце отметим, что правильное применение правовых предписаний о материальной ответственности военнослужащих в совокупности с правовыми нормами, регулирующими те или иные стороны военно-служебной деятельности военнослужащих, позволяет командирам принимать основанные на законе решения и избегать ненужных затрат и неприятных эмоций при выходе дел о привлечении военнослужащих к материальной ответственности на уровень военной прокуратуры или военного суда.

Библиография

1. Кириченко, Н. С. Материальная ответственность командира за проступки подчиненного / Н. С. Кириченко // Военное право. — 2017. — № 2 (42). — С. 115—120

2. Харитонов, С. С. О некоторых аспектах привлечения военнослужащих к материальной ответственности / С. С. Харитонов // Военно-юридический журнал. — 2018. — № 7. — С. 6—8

3. Харитонов, В. С. О совершенствовании системы подготовки граждан к военной службе / В. С. Харитонов // Военное право. — 2019. — № 1 (53). — С. 124—126.

Material liability of servicemen: questions of practice and legality

© **Taranenko V. V**.,
State Counselor of Justice Grade 3, PhD in Law, Associate Professor
© **Kharitonov S. S**.,
Colonel of Justice of the Reserve, PhD in Law, Professor

Annotation. The article analyzes the controversial issues of law enforcement practice on the involvement of military personnel and persons dismissed from military service to liability in the context of the legality of decisions taken by military officials

Keywords: military service, serviceman, material responsibility of servicemen.

Судебная и прокурорская деятельность

О порядке рассмотрения административных дел военными судами в свете новаций процессуального законодательства

© **Воронов А. Ф.**,
доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, профессор Московского государственного университета имени М. В. Ломоносова, Московского государственного лингвистического университета

Аннотация. В статье анализируются нововведения в Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации, устанавливающие изменение порядка судебной защиты прав и свобод военнослужащих, прогнозируются возможные проблемы судебной практики, предлагаются решения указанных проблем.

Ключевые слова: административное судопроизводство, защита прав и свобод военнослужащих, рассмотрение и разрешение административных дел в военных судах

В научных журналах военно-правовой направленности регулярно освещаются не только актуальные проблемы реформирования военных судов и некоторые аспекты их деятельности[1], но и вопросы административного судопроизводства, — практически с самого начала действия КАС РФ[2], это стало своего рода хорошей традицией. Во многих из перечисленных в сноске статей подвергались критике некоторые из действующих норм КАС РФ, причем критика основывалась на практике работы военных судов по рассмотрению дел о защите прав и свобод военнослужащих. Отрадно, что многие из норм, которые нами критиковались, теперь изменены, о чем свидетельствуют многие положения Федерального от 28 ноября 2018 г. № 451-ФЗ, который анализируется

[1] См., например: Воронов А. Ф. О реформе судоустройства и ее процессуальных аспектах // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2018. № 10. С. 17—23; Корякин В. М. Перспективы реформирования структуры военно-судебной системы Российской Федерации // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2018. № 11. С. 41—45; Харитонов С. С. Военные суды как фактор поддержания законности и правопорядка в войсках // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2018. № 12. С. 23—25; Харитонов С. С. Выездные заседания военных судов в расположении воинских частей: вопросы правового регулирования процедур применительно к необходимости их совершенствования // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2018. № 8. С. 41—48. Харитонов С. С. Об оправданности требований к образовательному цензу для кандидата на должность военного судьи // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2019. № 2. С. 33—38.

[2] См., например: Корякин В. М. Административный иск как средство защиты нарушенных прав и законных интересов военнослужащих // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2015. № 5. С. 32—36; Он же. Коллективные формы защиты прав военнослужащих // Право в Вооруженных Силах— военно-правовое обозрение. 2015. № 8. С. 9—13; Воронов А. Ф. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации и рассмотрение административных и гражданских дел военными судами // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2015. № 8. С. 34—42; Он же. Применение Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации в военных судах: особенности и проблемы. Продолжение // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2016. № 4. С. 35—41; Он же. Применение Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации в военных судах // Военное право. 2016. № 4. С. 189—197; Он же. О судебных расходах по делам о защите прав военнослужащих // Военное право. 2017. № 5. С. 174—181; Он же. Коллективный административный иск: практика военных судов // Военное право. 2018. № 2. С. 133—138.

ниже. Это вселяет надежду на то, что законодатель прислушивается к обоснованным предложениям, высказываемым, в том числе, и на страницах журнала «Военное право».

Федеральный закон от 28 ноября 2018 г. № 451-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации", «вступает в силу со дня начала деятельности кассационных судов общей юрисдикции и апелляционных судов общей юрисдикции, определяемого в соответствии с частью 3 статьи 7 Федерального конституционного закона от 29 июля 2018 года № 1-ФКЗ "О внесении изменений в Федеральный конституционный закон "О судебной системе Российской Федерации" и отдельные федеральные конституционные законы в связи с созданием кассационных судов общей юрисдикции и апелляционных судов общей юрисдикции"», то есть, видимо, не позднее 1 октября 2019 г. Им внесены существенные изменения не только в КАС РФ, но и в ГПК РФ, АПК РФ, ряд других законов[1].

Остановимся на основных грядущих изменениях, особое внимание уделяя тем из них, которые напрямую относятся к деятельности военных судов по рассмотрению административных дел.

Несколько слов о подведомственности. Многим представляется, что данное понятие более не актуально, оно заменяется терминами «подсудность» и «компетенция». Отметим, что это спорная позиция, по крайней мере, в КАС РФ понятие подведомственности сохранено, ст. 17 КАС РФ по-прежнему называется «Подведомственность административных дел судам», «подведомственность» сохранилась в названии гл. 2, в ст. 19, ст. 1. Этот вопрос требует более глубокого комплексного исследования с учетом норм ГПК РФ, АПК РФ.

Если изложить вопрос кратко, то представляется, что образовывается некая понятийная мегасистема, куда входят Верховный Суд Российская Федерация, система судов общей юрисдикции (включая военные суды) и система арбитражных судов. Внутри неё распределение компетенций будет охватываться понятием «подсудность» с применением также понятия «компетенция». Что же касается распределения компетенций за рамками этой мегасистемы (Конституционный Суд Российской Федерации, конституционные (уставные) суды и другие органы), то возможно применение понятия «подведомственность».

Это подтверждается новыми нормами ст. 27 КАС РФ (ч. 1 и п. 2^1 ч. 2):

«Административное дело, принятое судом к своему производству с соблюдением правил подсудности, должно быть разрешено им по существу, хотя бы в дальнейшем оно станет подсудным другому суду общей юрисдикции или арбитражному суду»; «Суд передает административное дело на рассмотрение другого суда, если: … при рассмотрении административного дела в суде общей юрисдикции выявилось, что оно подлежит рассмотрению арбитражным судом, суд общей юрисдикции передает дело в арбитражный суд, к подсудности которого оно отнесено законом».

Следует заметить, что при этом усложняется понимание видов подсудности, поскольку вводится подсудность еще одного, высшего, уровня, которую следует придумать, как назвать в теории и в учебном процессе (например, термин «предметная» подсудность уже используется как разновидность родовой подсудности).

То есть, с октября 2019 г. последовательность определения видов подсудности суду первой инстанции (без учета международной подсудности) будет, видимо, такой: 1) предметная подсудность высшего уровня (суды общей юрисдикции или арбитражные суды, а, следовательно, применение КАС, ГПК или АПК РФ); 2) специализированная подсудность (в случае судов общей юрисдикции — военные суды или ординарные суды); 3) родовая подсудность (определение уровня суда — от мирового (у военных судов — от гарнизонного) до Верховного суда Российской Федерации); территориальная подсудность (в зависимости от территории,

[1] Воронов А. Ф. О реформе судоустройства и ее процессуальных аспектах // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2018. № 10. С. 17—24.

на которую распространяется деятельность суда).

Чтобы несколько раз не возвращаться к подсудности, отметим, что ч. 5 и 7 ст. 249 КАС РФ, несколько лет запутывавшие вопрос подсудности дел военным судам, устанавливавшие следующее: «Апелляционные жалоба, представление на решение суда по административному делу об оспаривании результатов определения кадастровой стоимости рассматриваются апелляционной инстанцией верховного суда республики, краевого, областного суда, суда города федерального значения, суда автономной области, суда автономного округа, окружного (флотского) военного суда — на решения соответственно верховных судов республик, краевых, областных судов, судов городов федерального значения, суда автономной области, судов автономных округов, окружных (флотских) военных судов»; «Частная жалоба, представление на определение, указанное в части 6 настоящей статьи, рассматриваются апелляционной инстанцией верховного суда республики, краевого, областного суда, суда города федерального значения, суда автономной области, суда автономного округа, окружного (флотского) военного суда», признаны утратившими силу.

Одной из важнейших новелл процессуального законодательства, у которой, впрочем, большая история, является дополнение кодекса статьей 16^1 следующего содержания[1]:

"Статья 16^1. **Переход к рассмотрению дела по правилам гражданского судопроизводства**

1. При обращении в суд с заявлением, содержащим несколько связанных между собой требований, из которых одни подлежат рассмотрению в порядке гражданского судопроизводства, другие — в порядке административного судопроизводства, если разделение требований невозможно, дело подлежит рассмотрению и разрешению в порядке гражданского судопроизводства.

2. При предъявлении в суд искового заявления, содержащего несколько требований, одни из которых подлежат рассмотрению по правилам административного судопроизводства, а другие - по правилам гражданского судопроизводства, если их раздельное рассмотрение возможно, судья разрешает вопрос о принятии требований, подлежащих рассмотрению в порядке административного судопроизводства.

3. Если иные предъявленные в суд требования, подлежащие рассмотрению в порядке гражданского судопроизводства, подсудны данному суду, вопрос об их принятии к производству разрешается судьей в соответствии с законодательством о гражданском судопроизводстве на основании засвидетельствованных им копий искового заявления и соответствующих приложенных к нему документов.

4. Если иные предъявленные в суд требования, подлежащие рассмотрению в порядке гражданского судопроизводства, не подсудны данному суду, судья возвращает исковое заявление в части таких требований в соответствии с пунктом 2 части 1 статьи 129 настоящего Кодекса.

5. Суд, установив в ходе подготовки административного дела к судебному разбирательству или судебного разбирательства по административному делу, что оно подлежит рассмотрению в порядке гражданского судопроизводства, выносит определение о переходе к рассмотрению дела по правилам гражданского судопроизводства".

По первой части этой статьи возникает несколько вопросов. Первый: какие же это частные и публичные по характеру требования, которые нельзя разделить (разорвать) и рассмотреть по отдельности? Данная формулировка, известная, например, по действующей ч. 4 ст. 22 ГПК РФ, несколько неясна. Видимо, возможность/невозможность будет определять судья по внутреннему убеждению, поскольку крайне трудно подобрать неоспоримый пример полной неразрывности.

Напомним, что Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 29 мая 2014 г. № 8 "О практике применения судами законодательства о воинской обя-

[1] В ГПК РФ, в свою очередь, вводится статья 33^1 «Переход к рассмотрению дела по правилам административного судопроизводства», взаимоувязанная со ст. 16^1 КАС РФ.

занности, военной службе и статусе военнослужащих" (в редакции Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 28 июня 2016 г. № 27) в п. 5 устанавливает:

«При подготовке административных и гражданских дел к судебному разбирательству необходимо учитывать, что процессуальным законодательством предусмотрены различия в порядке рассмотрения дел, возникающих из публичных и иных правоотношений, в связи с чем особое значение приобретает правильное установление характера правоотношений сторон.

Военная служба предполагает осуществление полномочий государства по обеспечению своего суверенитета и иных важнейших государственных интересов, а военнослужащие являются носителями публичной власти. В связи с этим правоотношения, связанные с исполнением военнослужащими общих, должностных и специальных обязанностей, являются публично-правовыми.

Таким образом, нормы гл. 22 разд. IV КАС РФ применяются, когда требования военнослужащих непосредственно вытекают из военно-служебных правоотношений, основанных на властных полномочиях одной стороны по отношению к другой.

В тех случаях, когда оспариваемые действия совершены органами военного управления и воинскими должностными лицами в процессе осуществления иной деятельности, основанной на равенстве участников правоотношений, дело подлежит рассмотрению в порядке искового производства».

На практике требования военнослужащих, предъявляемые в порядке КАС РФ, если и сопровождаются частноправовыми требованиями, то это, как правило, требования о возмещении морального вреда либо о взыскании убытков. Нет никаких препятствий к раздельному рассмотрению таких требований.

Возникает и второй (чисто теоретический) вопрос: почему порядок защиты субъективных частных прав имеет приоритет перед порядком защиты субъективных публичных прав? Разве публичные права менее значимы? Очевидно, что во многих случаях субъективные публичные права первичны по отношению к частным, и устанавливать такой процессуальный приоритет нелогично.

Что касается иных частей новой статьи 161 КАС РФ, то с их применением также могут возникнуть проблемы. Мы не раз отмечали, что нельзя быстро и беспроблемно перейти с рассмотрения дела по административному иску к рассмотрению по гражданскому иску (с ГПК на КАС). Возникает ряд вопросов, главный из которых — определение ответчика в деле. Если в первом случае — это орган власти, должностное лицо, в том числе орган военного управления, воинское должностное лицо, то во втором — это чаще всего Казна, Российская Федерация в лице соответствующего федерального органа. Это следует из положений ст. 1069 ГК РФ, ст. 16 ГК РФ, ст. 158 БК РФ.

Возможно, что в административном исковом заявлении будет обозначен административный ответчик в соответствии с КАС РФ, но не будет обозначен ответчик в соответствии с ГПК РФ.

Кроме того, следует привести в соответствие с требованиями процессуального закона содержание обращения в суд, приложить необходимые документы, уплатить государственную пошлину в установленном размере. То есть, скорее всего, и при переходе к рассмотрению требования в целом в ином порядке, и при принятии «выделенного» требования в ином порядке, судье необходимо будет вынести определение об оставлении заявления без движения, чтобы решить указанные вопросы.

Исходя из вышеизложенного, представляется, что в ч. 5 ст. 16^1 КАС РФ законодателю не стоило ограничиваться случаями подготовки дела к разбирательству и судебного разбирательства, а следовало бы упомянуть и стадию принятия заявления.

Интересно, что по правилам ст. 28 КАС РФ теперь замена судьи или нескольких судей возможна в случае перехода к рассмотрению дела по правилам административного судопроизводства, а в ГПК автор данной статьи подобного правила не обнаружил (видимо оно подразумевается).

Нормы гл. 5 КАС «Представительство в суде» дополнены следующими правилами:

— представителями теперь могут быть не только адвокаты и лица, имеющие высшее юридическое образование, но и ученую степень по юридической специальности. Интересно, сколько таких лиц — не адвокатов, не имеющих высшего юридического образования, но имеющих юридическую степень, осуществляют в нашей стране деятельность по судебному представительству?

— уточняются полномочия адвоката по назначению (ч. 4 ст. 56 КАС);

— вводится норма о том, что лицо, участвующее в деле, выдавшее доверенность на ведение дела в суде и впоследствии отменившее ее, обязано незамедлительно известить об отмене суд, рассматривающий дело (ч. 5 ст. 56).

Изменились и нормы ст. 128 КАС РФ, в частности, в п. 1 ч. 1 этой статьи теперь установлено, что судья отказывает в принятии административного искового заявления в случае, если «заявление подлежит рассмотрению в порядке конституционного или уголовного судопроизводства, производства по делам об административных правонарушениях либо не подлежит рассмотрению в судах». Таким образом, если заявление подлежит рассмотрению в порядке гражданского судопроизводства, судопроизводства в арбитражных судах, то это не основание для отказа в принятии. В подобных случаях судья действует по правилам ст. 16^1 КАС РФ, либо возвращает заявление, если оно не подсудно данному суду (в том числе, если оно подсудно арбитражным судам).

В главе 8 «Процессуальные сроки» обращают на себя внимание следующие нововведения:

— по примеру АПК РФ теперь в сроки, исчисляемые днями, по общему правилу включаются только рабочие дни;

— новой статьей 94^1 КАС установлено, в частности, что течение срока рассмотрения и разрешения административного дела приостанавливается одновременно с приостановлением производства по делу;

— срок, на который административное исковое заявление было оставлено без движения, не включается в срок рассмотрения и разрешения административного дела (ч. 3 ст. 141 КАС);

— наконец-то статьей 94^2 (также новой) введен институт продления процессуального срока.

По поводу судебных расходов установлены новые правила о том, что заявление по вопросу о судебных расходах, понесенных в связи с рассмотрением административного дела в суде первой, апелляционной, кассационной инстанций, рассмотрением дела в порядке надзора, не разрешенному при рассмотрении дела в соответствующем суде, может быть подано в суд, рассматривавший дело в качестве суда первой инстанции, в течение трех месяцев со дня вступления в законную силу последнего судебного акта, принятием которого закончилось рассмотрение дела, а также о том, что заинтересованные лица могут в определенных случаях претендовать на возмещение судебных издержек, а в некоторых случаях судебные издержки могут быть с них взысканы (ч. 2^1, 2^2 ст. 111 КАС).

Ч. 3 ст. 157 КАС дополнена предложением следующего содержания: "В случае признания административным ответчиком административного иска и принятия его судом принимается решение об удовлетворении заявленных административным истцом требований." Простое с виду дополнение требует, думается, серьезного анализа, поскольку в данном случае, в отличие от гражданского судопроизводства, затрагиваются не частные, а публичные интересы. Возможно, имеется в виду, что здесь «принятие судом» признания подразумевает более тщательный анализ материалов дела и продуманные последствия в контексте государственных и общественных интересов.

Уточнен срок, в течение которого может быть обжаловано бездействие органа власти (ч. 1^1 ст. 219 КАС): «… административное исковое заявление об оспаривании бездействия органа государственной власти, органа местного самоуправления, иного органа либо организации, наделенной отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностного лица, государственного или муниципального служащего может быть подано в суд в тече-

ние срока, в рамках которого у указанных лиц сохраняется обязанность совершить соответствующее действие, а также в течение трех месяцев со дня, когда такая обязанность прекратилась».

Изменения произошли и в гл. 33 КАС РФ, регулирующей упрощенное (письменное) производство. Очевидно, что они направлены на унификацию этого порядка с правилами ГПК и АПК РФ, в частности:

— установлено, что ряд дел не могут быть рассмотрены в таком порядке (дела, предусмотренные главами 24, 28 — 31[1] КАС);

— в ч. 7 ст. 292 КАС перечислены обстоятельства, при которых суд переходит к рассмотрению дела по общим правилам административного судопроизводства (дело не подлежит рассмотрению в порядке упрощенного (письменного) производства, в ходе рассмотрения дела в порядке упрощенного (письменного) производства принят встречный административный иск, который не может быть рассмотрен по правилам, установленным настоящей главой и т.д.);

— определение о рассмотрении административного дела в порядке упрощенного (письменного) производства, и, соответственно, сам порядок также приведен в соответствие с принятой формулой «15+15», то есть «суд устанавливает срок для представления сторонами в суд и направления ими друг другу доказательств и возражений относительно предъявленных требований, который должен составлять не менее пятнадцати дней со дня вынесения соответствующего определения. В определении о рассмотрении административного дела в порядке упрощенного (письменного) производства суд также устанавливает срок, в течение которого стороны вправе представить в суд и направить друг другу дополнительно документы, содержащие объяснения по существу заявленных требований и возражений в обоснование своей позиции, и который должен составлять не менее тридцати дней со дня вынесения соответствующего определения. Такие документы не должны содержать ссылки на доказательства, которые не были представлены в срок, указанный в настоящей части. Период между датой окончания срока представления доказательств и возражений и датой окончания срока представления иных документов должен составлять не менее пятнадцати дней» (ч. 5[1] ст. 292 КАС);

— наконец, в КАС РФ появилась новая интересная ст. 294[1], аналогов которой автор не обнаружил в нововведениях в ГПК и АПК РФ, но которая несколько схожа с нормами ГПК РФ, регулирующими порядок отмены заочного решения. Суд, принявший решение, по ходатайству заинтересованного лица выносит определение об отмене решения суда, принятого им в порядке упрощенного (письменного) производства, и о возобновлении рассмотрения административного дела по общим правилам административного судопроизводства, если после принятия решения поступят возражения относительно применения порядка упрощенного (письменного) производства лица, имеющего право на заявление таких возражений, или новые доказательства по административному делу, направленные в установленный законом срок, либо если в течение двух месяцев после принятия решения в суд поступит заявление лица, не привлеченного к участию в деле, свидетельствующее о наличии оснований для отмены решения суда, предусмотренных п. 4 ч. 1 ст. 310 КАС РФ (принятие судом решения о правах и об обязанностях лиц, не привлеченных к участию в административном деле).

Конечно, рассмотренные нововведения — это лишь часть тех изменений, которые претерпел (претерпит) порядок рассмотрения административных дел.

Например, новые нормы, касающиеся апелляции, и, особенно, кассации, следует рассмотреть отдельно ввиду их важности и объёма материала. Такая попытка была уже нами предпринята, но она касалась проекта изменений[1].

Также, не следует забывать, что изменения в КАС РФ были внесены не только Федеральным законом от 28 ноября 2018 г.

---

[1] Воронов А. Ф. О реформе судоустройства и ее процессуальных аспектах // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2018. № 10. С. 17—24.

№ 451-ФЗ, но и иными законами. Так, Федеральным законом от 29 июля 2018 г. № 265-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации", который вступает в силу с 1 сентября 2019 г., устанавливается процессуальный статус помощника судьи, уточняются правила ведения протокола и подачи замечаний на протокол и аудиозапись судебного заседания.

Библиография

1. Воронов, А. Ф. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации и рассмотрение административных и гражданских дел военными судами / А. Ф. Воронов // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2015. — № 8. — С. 34—42.
2. Воронов, А. Ф. Коллективный административный иск: практика военных судов / А. Ф. Воронов // Военное право. — 2018. — № 2. — С. 133—138.
3. Воронов А.Ф. О реформе судоустройства и ее процессуальных аспектах / А. Ф. Воронов // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2018. — № 10. — С. 17—23.
4. Воронов, А. Ф. О судебных расходах по делам о защите прав военнослужащих / А. Ф. Воронов // Военное право. — 2017. — № 5. — С. 174—181.
5. Воронов, А. Ф. Применение Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации в военных судах / А. Ф. Воронов // Военное право. — 2016. — № 4. — С. 189—197.
6. Корякин, В. М. Административный иск как средство защиты нарушенных прав и законных интересов военнослужащих / В. М. Корякин // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2015. — № 5. — С. 32—36.
7. Корякин, В. М. Коллективные формы защиты прав военнослужащих / В. М. Корякин // Право в Вооруженных Силах. — 2015. — № 8. — С. 9—13.
8. Корякин, В. М. Перспективы реформирования структуры военно-судебной системы Российской Федерации / В. М. Корякин // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2018. — № 11. — С. 41—45.
9. Харитонов, С. С. Военные суды как фактор поддержания законности и правопорядка в войсках / С. С. Харитонов // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2018. — № 12. — С. 23—25.
10. Харитонов, С. С. Выездные заседания военных судов в расположении воинских частей: вопросы правового регулирования процедур применительно к необходимости их совершенствования / С. С. Харитонов // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2018. — № 8. — С. 41—48.
11. Харитонов, С. С. Об оправданности требований к образовательному цензу для кандидата на должность военного судьи / С. С. Харитонов // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2019. — № 2. — С. 33—38.

On the order of consideration of administrative cases by military courts in the light of innovations of the procedural legislation

© **Voronov A. F.**,
Doctor of Legal Science, Professor, Honored Lawyer of the Russian Federation, Professor of Lomonosov Moscow State University, Moscow State Linguistic University

Abstract. The article analyzes the innovations in the Code of Administrative Judicial Procedure of the Russian Federation, establishing a change in the procedure of judicial protection of the rights and freedoms of military personnel, predicts possible problems of judicial practice, offers solutions to these problems.

Keywords: administrative proceedings, litigation of rights and freedoms of military, consideration and resolution of administrative cases in military courts.

Пути повышения эффективности защиты военным прокурором экономических интересов государства в гражданском судопроизводстве

© **Котов А. А.**
помощник депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации

Аннотация. В статье освещаются организационные аспекты повышения эффективности деятельности органов военной прокуратуры, анализируются ранее рассмотренные Государственной Думой законопроекты по расширению полномочий прокурора, а также раскрываются и обосновываются полномочия, которыми, по мнению автора, должен быть наделен прокурор для эффективной защиты экономических интересов государства посредством участия в арбитражных судах.

Ключевые слова: военный прокурор, экономические интересы государства, законопроект, пути повышения эффективности, полномочия прокурора, банкротство.

Вопросы совершенствования прокурорского надзора по актуальным направлениям военной деятельности разноплановы в силу широкого круга охватываемых правоотношений и традиционно находятся в центре внимания военных юристов, которые в своих научных публикациях обосновывают те или иные пути совершенствования надзорных мероприятий[1].

Говоря же об эффективности деятельности военного прокурора по защите экономических интересов государства в гражданском судопроизводстве, автор считает, что ее повышение в первую очередь зависит от степени организации деятельности каждой конкретной военной прокуратуры и контроля со стороны вышестоящих военных прокуратур за деятельностью в рассматриваемой сфере, а уже во вторую очередь — от совершенствования существующих процессуальных норм и полномочий прокурора в гражданском судопроизводстве.

Автор исследования полностью согласен с мнением А. Ю. Винокурова, который считает, что на эффективность реализации прокурорами своих полномочий в сфере гражданского судопроизводства влияют следующие факторы: уровень профессиональной подготовки прокурора-исполнителя; степень подготовки прокурора к судебному заседанию и иной деятельности, отнесенной к его компетенции; добросовестность выполнения прокурором возложенных на него обязанностей; качество законодательства; состояние информационно-аналитической работы в прокуратуре; состояние методической работы в прокуратуре[2].

Основными и самыми распространенными формами организационно-методической работы в органах военной прокуратуры являются семинары, практические занятия с подчиненными прокурорами, стажировка, направление информационных писем и бюллетеней, методических рекомендаций и обзоров судебной практики. А. Ю. Винокуров справедливо отмечает, что эффективность таких документов предопре-

[1] См, например: Харитонов С. С. Проблемы надзора и расследования органами военной юстиции уголовных дел о мошенничестве с жильем, совершаемом военнослужащим // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2018. № 10 (255). С. 57—71; Харитонов С. С., Воробьев А. Г. Особенности прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции гражданским персоналом военной организации государства // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2013. № 12. С. 79—87; Харитонов С. С. Организация надзора за исполнением законов в сфере защиты прав и свобод военнослужащих, членов их семей и иных граждан как одно из условий обеспечения законности в войсках // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2011. № 10 (172). С. 9—11.

[2] Винокуров А. Ю. Методологические основы оценки эффективности деятельности органов прокуратуры: науч. доклад. М.: Изд-во МосГУ, 2008. С. 29—31.

деляется факторами своевременности, актуальности, доступности и усвоения адресатом, реальном внедрении изложенного в них положительного опыта либо об устранении отмеченных недостатков в работе[1].

Конечно, информационно-аналитическая работа относится к факторам, обеспечивающим организационное единство прокурорской системы и взаимодействие составляющих ее звеньев.

При этом нельзя не согласиться с мнением Э. Б. Хатова, который указывает, что уровень организации информационно-аналитической работы прямо зависит от современных средств приема и обработки информации (доступ к ресурсам интернета, применение компьютерного учета, локальных компьютерных сетей, накопительных банков данных), что значительно увеличивает возможности прокуроров по информационному обеспечению своей деятельности, как следствие повышает ее эффективность[2].

Представляется, что органами военной прокуратуры не в полной мере используются возможности интернета и локальных компьютерных сетей для обмена опытом работы в сфере гражданского судопроизводства.

В Главной военной прокуратуре, военных прокуратурах округов (флотов) и отдельных военных прокуратурах гарнизонного звена имеется локальная сеть с доступом к основным руководящим приказам, актам прокурорского реагирования, отчетам каждой такой военной прокуратуры в отдельности. Вместе с тем, до настоящего времени отсутствует возможность информационного обмена и работы с ресурсами между военными прокуратурами хотя бы в пределах округа (флота).

Например, в век информатизации и развития цифровой экономики военному прокурору для того, чтобы найти судебную практику или проанализировать типичные ошибки коллег по тем или иным обстоятельствам, выявленным в ходе прокурорской проверки, необходимо до сих пор поднимать наряды по хранению информационных документов, терять время на их поиск среди многочисленных других информационных писем и документов аналитического характера совсем по другим или смежным вопросам.

С практикой участия военных прокуроров в арбитражных судах гораздо легче, так как она находится в общем доступе, и все судебные акты размещены на едином информационном ресурсе kad.arbitr.ru, тогда как с судами общей юрисдикции все гораздо сложнее, общий информационный поисковый ресурс отсутствует вовсе, да и отдельные суды общей юрисдикции не всегда выкладывают электронные версии своих решений в полном объеме.

При таких обстоятельствах, по мнению автора, просто необходим защищенный информационный ресурс, позволяющий дистанционно каждой военной прокуратуре входить на сервер военной прокуратуры округа (флота), где в режиме реального времени возможно изучить систематизированную информацию о всех информационно-аналитических документах за необходимый период, положительной и отрицательной практике участия военных прокуроров в арбитражных судах и, что очень важно, в судах общей юрисдикции.

На данном сервере организационно-аналитическим отделом военной прокуратуры округа (флота) также может быть размещена другая необходимая для работы актуальная информация, которую порой также тяжело найти среди нарядов гарнизонных военных прокуратур: актуальные приказы Генерального прокурора Российской Федерации, Главного военного прокурора, прокурора округа (флота); методические сборники по проведению прокурорских проверок в различных сферах; типовые формы актов прокурорского реагирования, в том числе исковых заявлений в суды общей юрисдикции и арбитражные суды.

Такая электронная оптимизация информационных документов на электронных ресурсах окружных (флотских) прокуратур позволит меньше времени тратить на изучение проблемных вопросов, поиск судебной

[1] Там же.

[2] Хатов Э. Б. Организация информационно-аналитической работы в прокуратуре субъекта Российской Федерации: лекция. М.: Академ. Ген. Прокуратуры Российской Федерации, 2011. С. 59.

практики и не допускать типичных ошибок при подготовке исковых заявлений (заявлений), которые уже ранее были проанализированы военными прокурорами или их территориальными коллегами.

В данной части настоящей статьи автор обращает внимание на возможные пути повышения эффективности деятельности военных прокуроров по защите экономических интересов государства за счет расширения полномочий прокурора в арбитражном процессе, о чем давно говорят военные юристы[1].

Анализируя полномочия прокурора, закрепленные в положениях АПК РФ, а также задачи и функции органов прокуратуры, предусмотренные Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации» нельзя согласиться с перечнем дел, по которым прокурор вправе обратиться в арбитражный суд. Установив закрытый перечень оснований для обращения прокурора в арбитражный суд, законодатель тем самым ограничил возможности прокуратуры в достижении, стоящих перед ней целей и решении задач, установленных Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации». Возможны ситуации, когда экономические споры затрагивают публичные интересы, но прокурор не вправе обратиться с иском или заявлением в арбитражный суд или вступить в уже начатый процесс, в связи с тем, что отсутствуют основания для такого обращения.

Многие из авторов, в том числе Ф. Б. Байчорова и И. А. Приходько разделяют позицию законодателя, в соответствии с которой произведены изменения в действующем законодательстве, направленные на урезание полномочий прокурора в арбитражном процессе, так как это позволяет более полно проявляться и действовать принципам диспозитивности и равенства сторон в процессе[2].

В то же время, законопроекты о внесении изменений в ст. 52 АПК РФ неоднократно вносились различными органами и лицами, обладающими правом законодательной инициативы, на рассмотрение Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, однако по результатам их проверки были отклонены.

Так, законопроект № 559167-5 «О внесении изменений в статью 52 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации и статьи 34 и 38 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» предусматривал конкретные изменения и предлагал наделить прокурора следующими полномочиями по обращению в арбитражный суд: с заявлением об истребовании государственного и муниципального имущества из чужого незаконного владения; с исками или заявлениями в защиту интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, а также публичных интересов; с исками (заявлениями) в случаях, специально предусмотренных федеральными законами; вступать в процесс по делам о несостоятельности (банкротстве)[3] .

Правительство Российской Федерации в своем отзыве еще в 2009 г. указало на то, что меры по повышению роли прокуратуры в обеспечении законности, в том числе путем расширения полномочий по защите в суде законных прав и интересов государства, организаций и граждан, заслуживают поддержки, поддержав концепцию законопроекта с учетом доработок.

Однако Комитет Государственной Думы по гражданскому, уголовному, арбитражному и процессуальному законодательству длительное время не рассматривал указанный законопроект и только в своем заключении от 2017 г. указал на то, что тот утра-

---

[1] См., например: Харитонов С. С. Правовое обеспечение защиты имущественных прав и интересов военных организаций в суде // Российское правосудие. 2011. № 5. С. 39—44.

[2] Байчорова Ф. Б. Полномочия прокурора в арбитражном процессе // Арбитражный и гражданский арбитражный процесс. 2004. № 9. С. 23—26; Приходько И. А. Доступность правосудия в арбитражном и гражданском процессе: основные проблемы. СПб., 2005. С. 352—355.

[3] Проект Федерального закона № 290811-5 «О внесении изменений в статью 52 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации» (внесен членами Совета Федерации Б. Н. Агаповым, Ю. С. Бирючковым, А. Г. Лысковым, А. Б. Пантелеевым, В. Б. Рушайло).

тил свою актуальность в связи с предоставлением прокурору в 2014 г. прав на истребование государственного и муниципального имущества из чужого незаконного владения.

Автор настоящей статьи полностью согласен с позицией законодателя относительно необходимости сбалансированного подхода и ограничения прокурора от вмешательства в частные интересы, соблюдения принципов состязательности сторон, однако данная позиция законодателя не должна идти в ущерб государственным интересам, которые в определенных случаях нарушаются гораздо больше.

Предоставление прокурору в арбитражном процессе полномочий на заявление любых исков в интересах Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований по аналогии с судами общей юрисдикции, по мнению автора, действительно может повлечь реальное давление на бизнес и основные институты гражданского общества, обоснованное государственными интересами.

Вместе с тем, нельзя ограничивать право прокурора на устранение явных нарушений экономических интересов государства, допущенных юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, в случаях, когда речь идет непосредственно о правах собственности в отношении государственного и муниципального имущества, причинении ущерба окружающей среде, а также в иных случаях, специально предусмотренных законами.

Так, например, помимо случаев, прямо перечисленных в АПК РФ, прокурор также может обращаться в суд со следующими требованиями, предусмотренными федеральными законами:

— о запрете неправомерного использования организацией в своем наименовании словосочетания «торгово-промышленная палата», «торговая палата» или «промышленная палата (ст. 2 Закона Российской Федерации «О торгово-промышленных палатах в Российской Федерации»);

— о ликвидации Торгово-промышленной палаты Российской Федерации (ст. 14 Закона Российской Федерации «О торгово-промышленных палатах в Российской Федерации»);

— о взыскании с юридического лица, осуществляющего банковские операции без лицензии, если получение такой лицензии является обязательным, всей суммы, полученной в результате осуществления данных операций, а также штрафа в двукратном размере этой суммы в федеральный бюджет (ст. 13 Федерального закона «О банках и банковской деятельности» и другие федеральные законы).

Вообще о наличии указанных полномочий у прокурора можно узнать только из приказа Генерального прокурора России от 7 июля 2017 г. № 473 «О реализации прокурорами полномочий в арбитражном процессе», отчего создается впечатление, что законодатель забывает корректировать процессуальное законодательство с учетом принятия отдельных федеральных законов, возлагающих на прокурора дополнительные полномочия в арбитражном процессе.

Такой применяемый законодателем прием, когда федеральный закон наделяет прокурора правом на обращение в арбитражный суд по тем или иным категориям дел, а в действующем арбитражном процессуальном законодательстве такое правило отсутствует, вряд ли можно признать логичным.

Более того, по мнению автора, развитие экономических отношений неизбежно влечет изменение их материально-правового содержания, что, в свою очередь, приводит к необходимости внесения определенных корректив в отдельные правоотношения в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, требующие участие прокурора.

При таких обстоятельствах, в целях единообразного применения законодательства об участии прокурора в арбитражном процессе, автор предлагает дополнить ч. 1 ст. 52 АПК РФ указанием на возможность участия прокурора в случаях, предусмотренных федеральными законами.

Кроме того, действующая редакция ГПК РФ предоставляет возможность прокурору взыскивать с физических лиц ущерб, причиненных окружающей среде, ее водным и биологическим ресурсам, в связи с чем про-

куроры, в том числе военные активно реализуют предоставленные полномочия.

При этом масштаб причиняемого физическими лицами ущерба окружающей среде не может сравниться с ущербом, причиняемым окружающей среде и населению нашей страны юридическими лицами посредством сверхнормативных и (или) аварийных выбросов опасных веществ в окружающую среду.

Однако в данном случае у прокурора отсутствуют полномочия по взысканию ущерба, причиненного окружающей среде, так как он причинен в ходе осуществления коммерческой деятельности.

Учитывая актуальность рассматриваемых вопросов, связанных с защитой окружающей среды и необходимостью возмещения ущерба, причиняемого ее промышленными и перерабатывающими предприятиями, автор считает необходимым дополнить ч. 1 ст. 52 АПК РФ указанием на возможность обращения прокурора в арбитражный суд с иском о возмещении ущерба, причиненного окружающей среде.

Говоря о специальных нормах, нельзя не остановиться на особых правоотношениях, регулирование которых осуществляется Федеральным законом от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)», в соответствие с которым значительно сокращен круг лиц, участвующих в деле о банкротстве, а также имеющих право на обращение в арбитражный суд с заявлением о возбуждении дела о банкротстве.

В настоящее время арбитражное процессуальное законодательство, равно как и действующее законодательство о несостоятельности (банкротстве) не предусматривает в какой-либо форме участие прокурора по названной категории дел.

В целом автор согласен с позиций законодателя в части ограничения возможности прокурора подавать непосредственно заявления о признании должника банкротом, так как такие полномочия должны быть предоставлены только непосредственно материально заинтересованным лицам в порядке, предусмотренном действующем законодательствам.

Вместе с тем, по мнению автора, прокурор и в первую очередь военный прокурор просто обязан быть отнесен законодателем к лицам, участвующим в деле о банкротстве стратегических предприятий и организаций, исключительно для возможности оспаривания сделок должника и привлечения контролирующих и иных лиц к субсидиарной ответственности.

Параграф 5 главы IX Федерального закона от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» предусматривает специальный порядок банкротства стратегических предприятий и организаций, к которым отнесены: федеральные государственные унитарные предприятия и открытые акционерные общества, акции которых находятся в федеральной собственности и которые осуществляют производство продукции (работ, услуг), имеющей стратегическое значение для обеспечения обороноспособности и безопасности государства, защиты нравственности, здоровья, прав и законных интересов граждан Российской Федерации, а также иные организации в случаях, предусмотренных федеральным законом; организации оборонно-промышленного комплекса — производственные, научно-производственные, научно-исследовательские, проектно-конструкторские, испытательные и другие организации, осуществляющие работы по обеспечению выполнения государственного оборонного заказа.

В соответствии с приказом Генпрокуратуры России от 18 ноября 2014 г. № 637 «О мерах по повышению эффективности прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере оборонно-промышленного комплекса» прокуроры, военные прокуроры на постоянной основе принимают комплексные меры по противодействию нарушениям в сфере государственного оборонного заказа[1].

В ходе таких проверок выявляются многочисленные факты недобросовестных действий руководителей предприятий ОПК, в

[1] См. подробнее: Харитонов С. С. О проблемных вопросах обеспечения законности в сфере государственного оборонного заказа средствами прокурорского надзора // Военное право. 2012. № 1. С. 236—245.

том числе хищения и нецелевого расходования бюджетных денежных средств, включения в систему кооперации предприятий — производителей фирм-посредников и фирм-однодневок, завышения фактически выполненных объемов работ, использования более дешевых материалов, чем предусмотрены проектной документацией и иные нарушения в сфере государственного оборонного заказа.

В ходе проведения процедур банкротства лица, участвующие в деле о банкротстве, имеют право обратиться с соответствующими заявлениями о признании недействительными определенных категорий сделок, совершенных должником, а также с заявлением о привлечении к субсидиарной ответственности контролирующих и иных лиц должника в порядке, предусмотренном законодательством о банкротстве.

Учитывая тот факт, что прокурор, военный прокурор на систематической основе осуществляют надзор за предприятиями ОПК, то в материалах проводимых (ранее проведенных) проверок могут содержаться сведения и документы о недобросовестных действиях руководства предприятий, которые в свою очередь могут послужить основанием для направления в рамках дела о банкротстве заявлений об оспаривании соответствующих сделок должника, а также привлечения контролирующих и иных лиц должника к субсидиарной ответственности.

При таких обстоятельствах автор предлагает дополнить ст. 192 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» указанием на возможность отнесения к лицам, участвующим в деле о банкротстве стратегических предприятия или организации, прокурора, а ч. 5 ст. 52 АПК РФ — указанием на возможность участия прокурора в такой категории дел.

Библиография

1. Байчорова, Ф. Б. Полномочия прокурора в арбитражном процессе / Ф. Б. Байчорова // Арбитражный и гражданский арбитражный процесс. — 2004. — № 9. — С. 23—26.

2. Винокуров, А. Ю. Методологические основы оценки эффективности деятельности органов прокуратуры: науч. доклад. М.: Изд-во МосГУ, 2008. — С. 29—31.

3. Приходько, И. А. Доступность правосудия в арбитражном и гражданском процессе: основные проблемы. — СПб., 2005. — 672 с.

4. Харитонов, С. С. Организация надзора за исполнением законов в сфере защиты прав и свобод военнослужащих, членов их семей и иных граждан как одно из условий обеспечения законности в войсках / С. С. Харитонов // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2011. — № 10. — С. 9—11.

5. Харитонов, С. С. Особенности прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции гражданским персоналом военной организации государства / С. С. Харитонов, А. Г. Воробьев // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2013. — № 12. — С. 79—87.

6. Харитонов, С. С. Правовое обеспечение защиты имущественных прав и интересов военных организаций в суде / С. С. Харитонов // Российское правосудие. — 2011. — № 5. — С. 39—44.

7. Харитонов, С. С. Проблемы надзора и расследования органами военной юстиции уголовных дел о мошенничестве с жильем, совершаемом военнослужащим / С. С. Харитонов // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2018. — № 10. — С. 57— 71.

8. Харитонов, С. С. О проблемных вопросах обеспечения законности в сфере государственного оборонного заказа средствами прокурорского надзора / С. С. Харитонов // Военное право. — 2012. — № 1. — С. 236—245.

9. Хатов, Э. Б. Организация информационно-аналитической работы в прокуратуре субъекта Российской Федерации: лекция / Э. Б. Хатов // М.: Академ. Ген. Прокуратуры Российской Федерации, 2011. — 68 с.

Ways to increase the efficiency of defense by the military prosecutor of the economic interests of the state in civil proceedings

© **Kotov A. A.**,
Assistant Deputy of the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation

Annotation. This work is dedicated to the organizational aspects affirming the Military Prosecutor's Office's efficiency increase, to the analysis of the law bills aimed at the extending the prosecutor's powers previously considered by the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation, as well as to the revelation and substantiation of powers that, according to the author, the prosecutor should be endowed with for the effective protection of economic interests of the State through its participation in arbitrary courts.

Key words: military prosecutor, state economic interests, ways of efficiency increase, prosecutor's powers, bankruptcy.

Порядок формирования и классифицирования тактических приемов надзорной деятельности военного прокурора

© **Махьянова Р. М.,**
преподаватель 25 кафедры Военного университета

Аннотация. В статье на основе анализа деятельности прокурорской деятельности обосновывается необходимость: выработки единого подхода к процедуре формирования и классифицирования тактических приемов надзорной деятельности военного прокурора в соответствии с предлагаемой общей обязательной классификационной системой; разработки основ науки тактики в целях применения ее результатов для выработки новых форм и методов осуществления военными прокурорами надзорной деятельности и повышения ее эффективности.

Ключевые слова: органы военной прокуратуры; надзорная деятельность; тактические приемы; классификационная система; основы науки тактики; повышение эффективности надзорной деятельности.

В настоящее время вопросам применения военными прокурорами тактических приемов при осуществлении надзорной деятельности не уделяется достаточного внимания, прежде всего, в теории прокурорского надзора[1].

Связано это с тем, что институт применения тактики в профессиональной и общественно полезной деятельности не исследуется в полной мере учеными и юристами-практиками. А между тем, именно применение тактических приемов при осуществлении прокурорской деятельности создает предпосылки к поиску новых форм и методов совершения конкретных действий в рамках надзорных и иных предусмотренных законодательством о прокурорском надзоре мероприятий. Четкое и правильное совершение действий позволяет улучшить качество осуществляемой деятельности и повысить ее эффективность.

В этой связи, представляется, что институт тактики следует развивать на уровне ее основ, как самостоятельной науки, а результаты таких исследований применять как прикладной элемент в любой общественно полезной деятельности.

Представляется, что в первую очередь необходимо выработать единый подход к процессу формирования тактического приема, предусмотреть все возможные этапы и пути его прохождения, прежде чем он станет конкретным действием, применяемым по отношению к субъекту или объекту надзорной деятельности для достижения задуманной цели, т.е. реализации сформированной тактики.

От соблюдения процедуры формирования тактических приемов, ее последовательности во многом зависит правильная выработка, последующие избрание и применение эффективного тактического приема в конкретной надзорной ситуации.

Еще в прошлом столетии некоторыми учеными, исследовавшими проблемы тактики общенадзорной деятельности органов прокуратуры, предпринимались определенные попытки составления классификаций тактических приемов сообразно классификациям, применяемым в криминалистике (по степени общности; по виду науки и т.д.)[2]. Похожая классификация тактических

[1] См., например: Харитонов С. С. Прокурорский надзор как учебная дисциплина для подготовки военных юристов: некоторые вопросы истории и современность // Право в Вооруженных силах — военно-правовое обозрение. 2014. № 12 (210). С. 85—89.

[2] Ястребов В. Б., Григоренко В. Н., Рябцев В. П., Чернова К. Т. Проблемы тактики общенадзорной деятельности прокуратуры // Вопросы борьбы с преступностью. Вып. № 45. М.: Юридическая литература, 1987. С. 77.

приемов ранее предложена Н. А. Селивановым[1].

К настоящему времени следственной тактикой выработаны различные классификации (деления) тактических приемов (по источникам их происхождения; в зависимости от ситуации их применения и т.д.).

Такие классификации, по сути дела, в большей степени представляют собой деление тактических приемов по одному какому-либо из признаков (по видоизменению признака). В логике под основанием такого деления понимаются различные признаки делимого понятия, выбор которого, зависит от цели деления, от практических задач[2]. В результате такого деления образуются многочисленные разрозненные видовые группы тактических приемов.

Вместе с тем, как уже было отмечено нами ранее, будем все же придерживаться сформированной позиции о том, что именно объекты и субъекты[3] (характерные особенности, включая и надзорные характеристики), деятельность которых охватывается предметом прокурорского надзора в конкретном периоде надзорной ситуации и составляют основу для выработки тактических приемов, источников их происхождения, последующего формирования, избрания и применения. То есть, анализ имеющихся объективных и субъективных данных нацеливает и ориентирует прокурора на выбор правильных конкретных действий тактического характера в отношении указанных субъектов и объектов. Такой процесс являет собой некую единую целостность, которая подразумевает определенную систему последующего упорядочения и классифицирования тактических приемов в зависимости от прохождения того или иного этапа процедуры их формирования. На каждом этапе формирования в зависимости от его содержания образуются (вырабатываются) определенные разновидности тактических приемов, подлежащие дальнейшей фильтрации и отбору.

Принимая во внимание изложенное, представляется, что в основе любой возможной классификации тактических приемов заложен принцип системного подхода распределения предметов, который является базовым элементом в деле формирования (формировать — порождать) различных тактических приемов (независимо от их источников происхождения и формирования) в целях их последующего практического применения.

В данном случае речь идет об общей обязательной классификационной системе формирования и применения тактических приемов (далее — классификационная система), вытекающей, собственно, из самих классификаций (различных делений) тактических приемов, обусловленной содержанием определенных предметов, объектов, которые связаны между собой происходящими процессами и состояниями.

Только при применении классификационной системы возможно раскрыть новые связи с уже известными объектами и предсказать существование новых. Исходя из этого, представляется, что классификационная система должна состоять из таких основных взаимосвязанных между собой происходящими процессами и состояниями постоянных элементов, как классы, разряды, группы (группы также содержат роды, виды и подвиды), представляющих собой определенные признаки, в соответствии с которыми и осуществляется классифицирование тактических приемов. Основу (главное, на чем строится что-нибудь) такой системы должны составлять объекты и субъекты надзора (раздельно и в совокупности), деятельность которых охватывается предметом прокурорского надзора.

Положения Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» регламентируют деятельность органов военной прокуратуры, осуществляемую путем реализации военными прокурорами установленных прав и обязанностей по отношению к субъектам и объектам надзора в соответствии с целями, задачами, принципами

[1] Селиванов Н. А. Советская криминалистика: система понятий. М., 1982. С. 85—92.

[2] Кириллов В. И., Старченко А. А. Логика : учебник / 6-е изд., перераб. и доп. М., 2008. С. 55.

[3] Махьянова Р. М. Тактические приемы надзорной деятельности военного прокурора и их классификация // Военное право. 2018. № 6 (52). С. 199.

организации и деятельности органов прокуратуры.

В соответствии с основными понятиями прокурорского надзора под субъектами прокурорского надзора понимается совокупность поднадзорных военному прокурору должностных и иных лиц, деятельность которых охватывается предметом прокурорского надзора. Объекты надзора представляют собой совокупность поднадзорных военному прокурору органов, организаций и иных структур, деятельность которых охватывается предметом прокурорского надзора. Предметом прокурорского надзора выступает соблюдение Конституции Российской Федерации, исполнение законов, действующих на территории России, органами и должностными и иными лицами, которые поднадзорны военному прокурору.

Субъектами выступают как поднадзорные органы и должностные лица, так и сам военный прокурор; в роли объектов выступают собственно объекты надзора и сама ситуация, возникшее явление или предмет, на которые направлено воздействие.

Необходимость разработки и введения в действие классификационной системы (т.е. применение в практической деятельности военными, территориальными и иными специализированными прокурорами), основывается также, кроме иных обстоятельств, и на результатах анализа экспертного опроса прокурорских работников, свидетельствующего об отсутствии четкого представления о содержании единой обязательной процедуры формирования тактических приемов, последовательности их выработки, избрания и применения.

Формирование тактических приемов с учетом соблюдения последовательности их выработки в соответствии с этапами предложенной системы способствует выбору наиболее действенного и эффективного тактического приема в определенном периоде надзорной ситуации.

Предлагаемая классификационная система применима для надзорной ситуации любого типа (простой, сложной, смешанной), включая все этапы ее развития (с самого начала и до окончания процесса (проверки или определенного периода времени осуществляемой надзорной деятельности (полугодие, год). В ее основе заложен принцип системного подхода (комплекса взаимосвязанных элементов, образующих определенную целостность), сообразно которому осуществляется выработка тактических приемов, их избрание и применение.

Классификационная система приводится в движение условиями и обстоятельствами надзорной ситуации, которая как бы накладывается на нее (систему), запускается механизм выработки, отбора и применения тактических приемов. Система состоит из трех взаимосвязанных звеньев (классов, разрядов и групп), которые представляют собой определенные взаимосвязанные постоянные предметы. Каждый предмет, или звено системы, предполагает содержание (присутствие) различных видовых классификаций (делений) тактических приемов (наиболее постоянных) в зависимости от характеристик (характерной информации) основы системы — классов. Основу данной системы составляют классы, как основные признаки классифицирования и формирования тактических приемов. Иначе говоря, классы соотносятся с остальными предметами (или звеньями) системы (разрядами и группами) как общее и частное. При запуске системы обстоятельствами надзорной ситуации, на базе присутствующих наиболее постоянных характерных для классов тактических приемов вырабатываются новые, отвечающие требованиям условий и обстоятельств надзорной ситуации в определенном периоде времени.

Выработка и применение военными прокурорами тактических приемов в соответствии с процедурой классификационной системы осуществляются на всех стадиях надзора и в иной деятельности, связанной с проведением надзорных мероприятий, предусмотренной положениями Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации».

Первое (главное) звено представляют *классы* (объекты и субъекты надзора (во взаимосвязи), деятельность которых охватывается предметом прокурорского надзора), поскольку от них и зависит последующее системное распределение тактических

приемов на разряды и группы. Здесь следует иметь в виду, что в *классах* должна содержаться вся необходимая характеризующая и имеющая к ним отношение информация (учитывая, в том числе, их надзорную характеристику, а также состояние законности в конкретном периоде времени). Кроме того, класс субъектов подразумевает наличие и иных причастных к этому субъектов, включая самого военного прокурора, туда же следует относить и его субъективную оценку, действия, связанные с осуществлением прокурорского надзора. Наличие имеющейся различной характеризующей информации, содержащейся в классах, служит источником происхождения определенных тактических приемов, т.е. содержит специфическую базовую основу и способствует дальнейшему их возникновению и обновлению с учетом изменяющихся условий информационной картины надзорной ситуации.

Данная информация сосредоточивается и накапливается во втором, самом объемном по содержанию звене, которое составляют *разряды* тактических приемов, классифицируемых в соответствии с источниками их происхождения (на научной, практической основе и по их совокупности) во взаимосвязи с характеризующими данными классов. Это звено является своего рода хранилищем тактических приемов, происхождение которых ориентировано на обобщенные данные характеристик классов (объектов и субъектов). Оно также подвижно и функционирует сообразно изменяющимся информационным характеристикам первого звена.

Третье звено завершающее, в котором происходит распределение тактических приемов по *группам* в зависимости от характеристик *объекта* (*вида* деятельности), *субъекта* (*рода* деятельности — профессии, *вида* деятельности (к примеру, контрольная, надзорная, иная), *подвида* (конкретного действия в рамках рода занятий) в целях отбора и последующего применения тактических приемов. Это звено-фильтр, в котором при определенных условиях и обстоятельствах надзорной ситуации формируется и избирается единственно правильный тактический прием (или несколько приемов) для практической реализации (применения) в виде конкретного действия, направленного на объект (субъект) надзора.

Учитывая вышеизложенное, исходными данными для определения источников и элементов формирования тактических приемов служат оценочные характеристики субъектов и объектов (как в отдельности, так и в своей совокупности) во взаимосвязи с предметом (направлением деятельности) прокурорского надзора и обстоятельствами динамики надзорной ситуации.

Приведенная классификационная система позволит упорядочить процессы происхождения, формирования, распределения и применения тактических приемов; вобрать разрозненные видовые тактические приемы, определив каждому из них в соответствии с прохождением последовательных этапов процедуры их формирования и применения свое место и время.

Принцип системного подхода позволит правильно вырабатывать и избирать наиболее действенные тактические приемы. Способствует этому и само устройство классификационной системы, сообразно которому каждое звено содержит определенную информацию, которую военный прокурор должен проанализировать, прежде чем перейти к следующему звену системы, и в дальнейшем сформировать и реализовать необходимый в конкретной надзорной ситуации тактический прием. Вместе с тем, субъективный оценочный фактор является по-прежнему самым главным, поскольку одну информацию можно по-разному рассматривать и оценивать. Однако поэтапный механизм формирования и применения тактических приемов, предусмотренный классификационной системой, обязывает военных прокуроров придерживаться установленной процедуры (процесса) выработки и применения тактических приемов.

В настоящее время этот процесс осуществляется каждым военным прокурором по собственному усмотрению, в результате чего, зачастую избираются малоэффективные тактические приемы, что в конечном итоге приводит к снижению качества и эффективности надзорной деятельности органов военной прокуратуры.

Таким образом, в настоящее время необходимо предпринимать активные меры по разработке основ науки прокурорской тактики в целях применения ее результатов для выработки новых форм и методов осуществления военными прокурорами надзорной деятельности и повышения ее эффективности.

Библиография

1. Кириллов В. И. Логика : учебник; 6-е изд., перераб. и доп. / В. И. Кириллов, А. А. Старченко. — М., 2008.

2. Махьянова, Р. М. Тактические приемы надзорной деятельности военного прокурора и их классификация / Р. М. Махьянова // Военное право. — 2018. — № 6 (52). — С. 194—200.

3. Селиванов Н. А. Советская криминалистика: система понятий / Н. А. Селиванов. — М., 1982.

4. Харитонов, С. С. Прокурорский надзор как учебная дисциплина для подготовки военных юристов: некоторые вопросы истории и современность / С. С. Харитонов // Право в Вооруженных силах — военно-правовое обозрение. — 2014. — № 12 (210). — С. 85—89.

5. Ястребов, В. Б. Проблемы тактики общенадзорной деятельности прокуратуры / В. Б. Ястребов, В. Н. Григоренко, В. П. Рябцев, К. Т. Чернова // Вопросы борьбы с преступностью. — Вып. № 45. — М.: Юридическая литература, 1987.

The order of formation and classification of tactical methods of Supervisory activity of the military Prosecutor

© **Mahanova R. M.**,
Teacher 25 of the Department of Military University

Annotation. In article on the basis of the analysis of activities of the Prosecutor's activities substantiates the need to: develop a unified approach to the procedure for the formation and classification of tactical methods of the Supervisory activities of the military Prosecutor in accordance with the proposed General compulsory classification system; development of the foundations of the science of tactics for the application of its results to develop new forms and methods of implementation of the military prosecutors in the oversight activities and improve its efficiency.

Key words: bodies of military Prosecutor's office; Supervisory activity; tactical receptions; classification system; bases of science of tactics; increase of efficiency of Supervisory activity.

Уполномоченный по правам человека и судебная власть: практика взаимодействия в субъектах Российской Федерации

© **Туганов Ю. Н.**,
заслуженный юрист Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор, академик РАЕН, профессор Российской таможенной академии
© **Аулов В. К.**,
кандидат юридических наук, доцент, доцент Байкальского государственного университета экономики и права

Аннотация. Статья посвящена проблемам взаимодействия уполномоченного по правам человека с судебной властью в субъектах Российской Федерации. Институт Уполномоченного по правам человека занимает одно из основных мест в системе не судебных органов, осуществляющих защиту прав граждан.

Ключевые слова: судебная власть, уполномоченный по правам человека, омбудсмен, трудовые права, гражданин, закон, контроль.

Деятельность Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации тесным образом связана с его возможностью применять свои полномочия для защиты прав граждан через институты судебной власти.

Одним из таких направлений является защита трудовых прав граждан, посредством обращения с соответствующими заявлениями в судебные учреждения Российской Федерации.

Проблемы деятельности института Уполномоченного по правам человека находит отражение в исследовании ученых-правоведов[1], однако именно его взаимоотношения с судебной властью с целью защиты трудовых прав граждан представляют научный интерес для авторов данной статьи.

Непрерывно модернизируясь, законодательство о труде сначала Российской Империи, СССР, а затем и Российской Федерации, начиная еще с принятого в 1835 г. «Положения об отношениях между хозяевами фабричных заведений и рабочими людьми, поступающими на оные по найму», сформировало систему сдержек и противовесов в области общественных отношений между работодателем и работником.

В основе этой системы находятся взаимосвязанные нормы ст. 2 и 37 Конституции Российской Федерации о том, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью, труд в Российской Федерации свободен и каждый имеет право свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию. Этими же положениями на уровне высшего нормативного правового акта Российской Федерации закреплены: право на защиту от безработицы, на труд в условиях, отвечающих требованиям безопасности и гигиены, на вознаграждение за труд без какой бы то ни было дискриминации и не ниже установленного федеральным законом минимального размера оплаты труда.

[1] См., напр.: Картамышева Н. В. Актуальные проблемы деятельности уполномоченного по правам человека в Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. 2011. № 1. С. 45—56; Кельмакова Д. Г. Проблемы и перспективы развития деятельности уполномоченного по правам человека в субъектах Российской Федерации // Марийский юридический вестник. 2017. №2(21). С. 60—61; Мшецян Д. А. Проблемы и пути совершенствования деятельности института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации // Молодой ученый. 2014. № 11. С. 265—268; Остапец О. Г. Проблемы и перспективы развития института Уполномоченного по правам человека в России на современном этапе // Права и свободы человека: проблемы реализации, обеспечения и защиты. Пенза: Науч.-издат. центр «Социосфера», 2012. С. 67—73 и др.

Еще одним важным нормативно-ценностным конституционным положением является признание права на индивидуальные и коллективные трудовые споры с использованием установленных федеральным законом способов их разрешения, включая право на забастовку.

Конкретизированные в ст. ст. 352—418 ТК РФ фундаментальные конституционные принципы нашли свое отражение в правовом регулировании порядка защиты трудовых прав и свобод, рассмотрении и разрешении трудовых споров, а также в установлении ответственности за нарушение трудового законодательства и иных актов, содержащих нормы трудового права (ст. 419 ТК РФ).

Элементы правового механизма, с помощью которого российское государство и все его органы осуществляют защиту трудовых прав граждан, также базируются на норме высшей юридической силы — на ч. 1 ст. 45 Конституции Российской Федерации, которая гарантирует государственную защиту прав и свобод человека и гражданина.

Тем самым в Российской Федерации в области защиты трудовых прав гражданам обеспечивается реальная возможность достижения юридических стандартов «социального государства»[1], в том числе и через правозащитную деятельность уполномоченных по правам человека в регионах.

По этому направлению деятельности омбудсмена Забайкальского края наблюдается стабильное снижение обращений на нарушения трудовых прав — с 91 жалобы в 2016 г. до 62 жалоб в 2017 г. и 53 жалоб в 2018 г. При всей оперативности и действенности разрешения таких заявлений по существу, основное внимание Уполномоченным уделялось все-таки не индивидуальным обращениям и жалобам. Позитивная динамика в защите трудовых прав граждан на территории Забайкальского края во многом обусловлена сосредоточением основных усилий Уполномоченного на взаимодействии с иными элементами правозащитной системы края — прежде всего с ее судебной компонентой.

Благодаря этому, в 2018 г. удалось обеспечить корректировку судебной практики и эффективное исполнение судебных решений по трудовым спорам, касающимся включения МРОТ надбавки за работу в районах с суровыми климатическими условиями и «северные» надбавки (районные коэффициенты и процентные надбавки за непрерывный стаж работы).

Благоприятная для граждан правовая позиция судебных органов Забайкальского края, которые начиная еще с 2012 г. обязывали работодателя рассчитывать МРОТ, не включая в итоговую сумму названные выше надбавки, с октября 2016 г. была изменена на противоположную.

Формальным основанием для этого послужило принятие Судебной коллегией по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации двух определений: от 8 августа 2016 г. по гражданскому делу № 72-КГ16-4 по иску Могочинского межрайонного прокурора, действующего в интересах Кондр. М. А., Сух. Е. Г., Глушк.Т. Н., к муниципальному общеобразовательному учреждению — средней общеобразовательной школе поселка, администрации муниципального района «Могочинский район» Забайкальского края, министерству образования, науки и молодежной политики Забайкальского края о взыскании не доначисленной заработной платы; от 19 сентября 2016 г. по гражданскому делу № 51-КГ16-10 по иску Благовещенского межрайонного прокурора, действующего в интересах Лис. Е. Г., Жиг. А. С., Ред. И. А., Тен. О. А., Б.Л.Д., Бер. О.Н., к краевому государственному бюджетному учреждению здравоохранения «Благовещенская центральная районная больница» о признании права на получение заработной платы с начислением на нее районного коэффициента, о возложении обязанности произвести перерасчет заработной платы.

Согласно этим судебным решениям установление окладов (тарифной ставки)

[1] Подробнее о стандартах социального государства см.: Абдулкеримов К. К. Государственная социальная политика в современной России: автореф. дис. … канд. полит. наук. М., 2012; Аристов Е. В. Социальность государства: зарубежный опыт конституционно-правового обеспечения: автореферат дис. … д-ра юрид. наук. М., 2017.

работника в размере менее МРОТ не является нарушением трудового законодательства при условии, что общий размер зарплаты, включающий все ее элементы, в том числе районный коэффициент, будет не меньше МРОТ.

По вышеназванной категории трудовых споров суды Забайкальского края продолжали удовлетворять требования только лишь тех работников, которые осуществляли трудовую деятельность в местностях, приравненных к районам Крайнего Севера в соответствии с Перечнем, утвержденным постановлением Совета Министров СССР от 3 января 1983 г. № 12 — для Забайкальского края это Тунгокоченский, Тунгиро-Олекминский, Каларский районы.

В этих административно-территориальных единицах районный коэффициент и процентную надбавку за стаж работы суды продолжали начислять к заработной плате сверх установленного федеральным законодательством МРОТ. В остальных районах Забайкальского края в случае, если размер заработной платы работника, полностью отработавшего норму рабочего времени, с учетом оклада, начислений районного коэффициента и процентной надбавки за непрерывный стаж работы в районах с неблагоприятными условиями, был не ниже МРОТ, требования истцов судами оставлялись без удовлетворения.

Ситуация осложнилась тем, что суды Забайкальского края расценили изменение практики применения соответствующих правовых норм в указанных выше решениях Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации как вновь открывшиеся обстоятельства.

Со ссылкой на ст. 392 ГПК РФ и практику высшего судебного органа Российской Федерации, суды на территории Забайкальского края начали активно пересматривать собственные вступившие в законную силу судебные акты по искам об удовлетворении требований работников о взыскании заработной платы в размере не ниже МРОТ с учетом начислений на него районного коэффициента и процентной надбавки за непрерывный стаж работы. Ранее принятые по делу решения суды отменяли и принимали новые решения — об отказе в удовлетворении заявленных требований. Только за 5 месяцев 2017 г. судами края по новым обстоятельствам пересмотрено 163 вступивших в законную силу судебных постановления.

После обращения ряда граждан к Уполномоченному по правам человека экспертный совет при Уполномоченном по правам человека в Забайкальском крае проанализировал практику пересмотра вступивших в законную силу судебных решений по этой категории трудовых споров и дал научно обоснованные убедительные рекомендации, которые были доведены до сведения судейского сообщества.

На необходимость изучения вызывающих сомнение судебных постановлений на предмет их оспаривания также была ориентирована прокуратура. Кроме того, по тому же предмету омбудсмен края оперативно организовал эффективное взаимодействие и с институтами гражданского общества.

Предложения экспертного совета были положены в основу обращения краевого омбудсмена к Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации в котором ставился вопрос о возможном обращении в Президиум Верховного Суда Российской Федерации для пересмотра дел указанной категории в порядке надзора. Уже в сентябре 2017 г. Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации обратился к Председателю Верховного Суда Российской Федерации с просьбой рассмотреть вопрос о возможности обобщения судебной практики и направлении судам общей юрисдикции необходимых разъяснений.

Результатом, в том числе и этого обращения, стало принятие Конституционным Судом Российской Федерации двух постановлений, которыми признана недопустимость придания обратной силы толкованию правовых норм, ухудшающему положение граждан в их правоотношениях с органами государственной власти, органами местного самоуправления или организациями, наделенными отдельными государственными или иными публичными полномочиями (их должностными лицами), по сравнению с

тем, как оно было определено в пересматриваемом судебном постановлении.

В частности в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 17 октября 2017 г. № 24-П «По делу о проверке конституционности пункта 5 части четвертой статьи 392 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан Д. А. Абрамова, В. А. Ветлугаева и других» указано, что п. 5 части четвертой ст. 392 ГПК РФ не предполагает возможности отмены вступивших в законную силу судебных постановлений по новым обстоятельствам в связи с определением (изменением) практики применения правовой нормы, примененной судом в конкретном деле, в определении судебной коллегии Верховного Суда Российской Федерации, вынесенном по итогам рассмотрения другого дела в кассационном порядке.

В этом документе судебный орган конституционного контроля также обязал законодателя закрепить недопустимость придания обратной силы толкованию правовых норм, ухудшающему положение граждан в их правоотношениях с органами государственной власти, органами местного самоуправления или организациями, наделенными отдельными государственными или иными публичными полномочиями (их должностными лицами), по сравнению с тем, как оно было определено в пересматриваемом судебном акте.

В другом своем Постановлении — от 7 декабря 2017 г. № 38-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 129, частей первой и третьей статьи 133, частей первой, второй, третьей, четвертой и одиннадцатой статьи 133.1 Трудового кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан В. С. Григорьевой, О. Л. Дейдей, Н. А. Капуриной и И. Я. Кураш» — Конституционный Суд Российской Федерации разъяснил, что положения ст. 129, ч. 1 и 3 ст. 133, ч. 1, 2, 3, 4 и 11 ст. 133 ТК РФ не предполагают включения в состав МРОТ (минимальной заработной платы в субъекте Российской Федерации) районных коэффициентов (коэффициентов) и процентных надбавок, начисляемых в связи с работой в местностях с особыми климатическими условиями, в том числе в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях.

Из этого акта судебного органа конституционного контроля также следует, что положения ст. 129, ч. 1 и 3 ст. 133, ч. 1—4 и 11 ст. 133 ТК РФ не предполагают включения в состав МРОТ районных коэффициентов и процентных надбавок, начисляемых в связи с работой в местностях с особыми климатическими условиями, в том числе в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях.

Таким образом, правовая позиция, выработанная Уполномоченным по правам человека в Забайкальском крае при участии членов экспертного сообщества, была подтверждена судебной практикой Конституционного Суда Российской Федерации.

В результате определенная социальная напряженность среди работников была устранена, а репутационные потери судейского сообщества от еще одного изменения практики минимизированы, что, в конечном счете, способствовало поддержанию авторитета суда и повышению доверия и уважения граждан к этому правозащитному институту.

Одновременно было доказано мнение ученых о возможности оказания Уполномоченным по правам человека конструктивного влияния на принятие решений в области прав человека в направлении их большей справедливости, прозрачности и законности[1].

Также был подтвержден тезис о необходимости взаимодействия института уполномоченного по правам человека со структурами гражданского общества и их совместной работы по формулированию предложений, которые могут быть заложены в основу совершенствования деятельности органов государственной власти и местного самоуправления[2].

---

[1] Подробнее об этом: Панова Е. С. Институт Уполномоченного по правам человека как часть политической системы общества // Известия Тульского государственного университета. Гуманитарные науки. 2015. С. 89—92.

[2] Лукашова Н. Ф. Взаимодействие уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации с органами государственной власти и

Фактически же Уполномоченному по правам человека в Забайкальском крае во взаимодействии с экспертным сообществом удалось реализовать потенциал посредника-медиатора, способного продуктивно разъяснить и максимально согласовать позиции сторон.

Другим примером организации взаимодействия правозащитных институтов являются усилия Уполномоченного по правам человека в Забайкальском крае по формированию структуры для досудебного рассмотрения трудовых споров. Внимание к этому вопросу со стороны омбудсмена обусловлено значительной нагрузкой на суды края. Так, согласно информации Забайкальского краевого суда, за последние пять лет в суды края было подано и рассмотрено свыше 110 тыс. исков о защите трудовых прав, из них споры по оплате труда составили почти 109 тыс., требования были удовлетворены по 104 тыс. исков.

Приведенный выше пример, когда суды региона дважды за короткое время меняли свою практику на противоположную, а также очевидные технические трудности, связанные с рассмотрением в установленные сроки большого объема жалоб, объективно не позволяют судебной власти защищать трудовые права граждан с надлежащей стабильностью принятых решений.

Во многом именно поэтому все более актуальным становится «необходимость создания структуры досудебного рассмотрения трудовых споров»[1]. Предполагается, что такая целостная структура, наряду с медиаторами, может включать комиссии по трудовым спорам и Государственную инспекцию труда в Забайкальском крае — орган, который в крае уполномочен осуществлять федеральный государственный надзор за соблюдением трудового законодательства.

Между тем, экспертный совет при Уполномоченном по правам человека обратил внимание, что одной из причин низкой эффективности досудебного рассмотрения трудовых споров является дифференциация трудовых споров на коллективные и индивидуальные и зависимость способа разрешения таких споров от их категории. Разграничение по указанному критерию создает ситуацию, когда «внесудебное разрешение индивидуальных трудовых споров о праве возможно только в комиссии по трудовым спорам и посредством медиации, а для коллективных трудовых споров о праве установлен закрытый перечень способов их разрешения»[2].

Для устранения выявленного правового дефеката омбудсменом края подготовлено обращение в Законодательное собрание Забайкальского края с предложением об инициировании изменений трудового законодательства в направлении создания единого перечня способов разрешения для всех категорий трудовых споров (как коллективных споров о праве, так и индивидуальных).

Таким образом, роль и место Уполномоченного по правам человека в Забайкальском крае в защите трудовых прав граждан состоит не только во взаимодействии со всеми ветвями государственной власти, но и в коммуникации между иными государственными и общественными правозащитными институтами, где омбудсмен выступает в качестве своеобразного медиатора в системе «сдержек и противовесов».

Библиография

1. Абдулкеримов, К. К. Государственная социальная политика в современной России : автореф. дис. … канд. полит. наук / К. К. Абдулкеримов. — М., 2012.

2. Аристов, Е. В. Социальность государства: зарубежный опыт конституционно-правового

другими структурами в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина: конституционно-правовой аспект : дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2011.

[1] Подробнее об этом: Ханукаева Т. Э. Трудовые споры о праве: сравнительный анализ правовых норм Российской Федерации и зарубежных государств : дис. … канд. юрид. наук. М.: МГЮА, 2017.

[2] Т. Э. Ханукаева предлагает понимать под трудовым спором о праве «разногласие между работниками, действующими лично или в лице их представителей, и работодателями, действующими лично или в лице их представителей, по вопросам толкования и выполнения трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, коллективного договора, соглашения, локального нормативного акта, трудового договора». (Ханукаева Т. Э. Указ. соч.).

обеспечения : автореф. дис. … д-ра юрид. наук / Е. В. Аристов. — М., 2017. — 29 с.

3. Картамышева, Н. В. Актуальные проблемы деятельности уполномоченного по правам человека в Российской Федерации / Н. В. Картамышева // Актуальные проблемы российского права. — 2011. — № 1. — С. 45—56.

4. Кельмакова, Д. Г. Проблемы и перспективы развития деятельности уполномоченного по правам человека в субъектах Российской Федерации / Д. Г. Кельмакова // Марийский юридический вестник. — 2017. — № 2(21). — С.60—61.

5. Лукашова, Н. Ф. Взаимодействие уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации с органами государственной власти и другими структурами в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина: конституционно-правовой аспект : дис. ... канд. юрид. наук / Н. Ф. Лукашова. — Саратов, 2011. — 182 с.

6. Мшецян, Д. А. Проблемы и пути совершенствования деятельности института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации / Д. А. Мшецян // Молодой ученый. — 2014. — № 11. — С. 265—268.

7. Остапец, О. Г. Проблемы и перспективы развития института Уполномоченного по правам человека в России на современном этапе / О. Г. Остапец // Права и свободы человека: проблемы реализации, обеспечения и защиты. — Пенза: Науч.-издат. центр «Социосфера», 2012. — С. 67—73.

8. Панова Е. С. Институт Уполномоченного по правам человека как часть политической системы общества / Е. С. Панова // Известия Тульского государственного университета. Гуманитарные науки. — 2015. — С. 89—92.

9. Ханукаева, Т. Э. Трудовые споры о праве: сравнительный анализ правовых норм Российской Федерации и зарубежных государств : дис. …канд. юрид. наук / Т. Э. Ханукаева. — М.: МГЮА, 2017. — 255 с.

The commissioner for human rights and the judiciary: the practice of interaction in the constituent entities of the Russian Federation

© **Tuganov Yu. N.**,
Honored Lawyer of the Russian Federation, Doctor of Law, Professor, Professor of the Russian customs Academy, capo della cattedra caterina istituto, RANS
© **Aulov V. K.**
candidate of legal Sciences, docente, associate Professor of the chair of the Baikal state University of Economics and law

Abstract. The article is devoted to the problems of interaction between the Commissioner for human rights and the judiciary in the subjects of the Russian Federation. The institution of the Commissioner for human rights occupies one of the main places in the system of non-judicial bodies that protect the rights of citizens.

Key words: judicial power, Commissioner for human rights, Ombudsman, labour rights, citizen, law, control.

Уголовное право и криминология

Криминологическая характеристика преступлений, совершаемых в сфере информационных технологий

© **Магомедов Г. Б.**,
кандидат юридических наук, доцент, Северо-Кавказский институт (филиал) ВГУЮ (РПА Минюста России), кафедра уголовного права
© **Ахмедханова Самира Т.**,
кандидат юридических наук, доцент, Северо-Кавказский институт (филиал) ВГУЮ (РПА Минюста России) кафедра уголовного права
© **Ахмедханова Сабина Т.**,
кандидат экономических наук, доцент, Дагестанский государственный технический университет
© **Кахбулаева Э. Х.**,
кандидат юридических наук, доцент, Северо-Кавказский институт (филиал) ВГУЮ (РПА Минюста России), кафедра уголовного права

Аннотация. На современном этапе развития и постоянного совершенствования информационных отношений в различных сферах общества имеет место тенденция роста числа случаев неправомерного доступа к компьютерной информации. В связи с этим возникает необходимость реформирования законодательства с целью обеспечения информационной безопасности и защиты общегосударственных интересов в данной сфере. В настоящей статье предложены меры по предупреждению и профилактике преступлений в сфере компьютерной информации.

Ключевые слова: информационная безопасность; компьютерные преступления; профилактика и предупреждение преступности в сфере оборота компьютерной информации.

Из изучения истории последних десятилетий можно сделать вывод о том, что происходит постоянный, прогрессирующий рост преступлений, совершаемых с использованием ЭВМ, усложняются и изменяются способы совершения данных преступлений и тем самым затрудняется возможность для правоохранительных органов обнаружить признаки такого рода преступлений, выявить и привлечь к уголовной ответственности лиц, их совершающих, а также установить число потерпевших и сумм ущерба, причинённого этими преступлениями.

Это обусловлено рядом обстоятельств. Во-первых, преступления рассматриваемой категории приносят колоссальные прибыли преступникам, поскольку данные действия осуществляются сравнительно легким способом посредством доступа к финансовым средствам определенных физических лиц либо организаций. Во-вторых, получение информации, относящейся к категории конфиденциальной для ряда государственных органов и значимых на мировом рынке коммерческих структур, является для преступных группировок мощным инструментом оказания воздействия на данные структуры с целью реализации своих преступных замыслов и обеспечения собственной безопасности, а также для выдвижения определенных требований, что создает угрозу причинения вреда общественным интересам. В-третьих, преступления, направленные на создание, распространение и последующее использование вредоносных компьютерных программ, создают существенную угрозу национальной безопасности, имеют огромное социально-правовое значение, так как

все основные системы жизнеобеспечения страны сегодня закреплены именно в электронных носителях и возможность вмешательства в них со стороны может причинить колоссальный вред.

В условиях современной глобализации информационное поле становится ареной, на которой возникают различного рода криминальные соглашения международного характера. Вмешательство в данный процесс со стороны различных преступных группировок способствует росту международного терроризма. В подтверждение данного тезиса можно привести статистические данные, полученные с официального сайта Совета Безопасности Российской Федерации, согласно которым в 2017 г. было выявлено 900 тыс. попыток проникнуть в секретные данные служб государственной власти, 79 тыс. из которых квалифицированы как попытки проникнуть на официальный сайт Президента Российской Федерации[1].

Российской информационной сфере присуще несовершенство правовых отношений и поэтому пользователи не всегда располагают точными юридическими ориентирами нормального правомерного поведения при пользовании информационными носителями. Это в свою очередь порождает и повышает степень криминологической уязвимости основных центров компьютерной секретной информации для участников информационных отношений.

Но есть и другая сторона, связанная с тем, что информационная сфера не имеет возможности развиваться сбалансированно, поскольку технические меры безопасности и соответствующие организационно-правовые структуры развиты достаточно слабо, что ухудшает и делает пассивной работу организаций, чья деятельность направлена на создание устойчивой и сильной базы для информационного обмена. На сегодняшний день существует угроза криминальных посягательств на государство, общество, коммерческие организации со стороны преступных хакерских группировок, и поэтому необходимость разработки эффективной предупредительной и профилактической программы, направленной на защиту и обеспечение информационной безопасности, является приоритетом для Российского государства[2]. Для того, чтобы разработать такие программы, необходимо постоянно и целенаправленно изучать криминологические особенности компьютерных преступлений, работать с лицами, совершающими данные преступления, изучать их личностные характеристики, основные детерминанты их преступного поведения с целью постоянного совершенствования системы информационной безопасности, создания прочной и устойчивой базы, не подвергающейся хакерским атакам со стороны преступных группировок, для формирования прочной и недоступной для незаконного вмешательства государственной системы внутреннего и внешнего управления. Компьютерные технологии все чаще выступают орудиями совершения преступлений, о чем свидетельствует статистика ущерба, нанесенного бюджету Российской Федерации за последний год, который оценивается в 6 млрд. долларов, тогда как в США ущерб от данной категории преступлений составляет 4 млрд. долларов, во Франции — 1 млрд. евро, в Германии — 2 млрд. евро. При этом по данным статистики наблюдается постоянное увеличение и рост числа преступлений данной направленности[3].

Увеличение числа преступлений с использованием компьютерных технологий обусловлено также тем, что такие преступления все чаще совершаются интеллектуально предприимчивой категорией лиц, использующих изощренные методы проникновения в засекреченную базу данных государственных структур и коммерческих организаций. Возраст преступников весьма различен: от молодых до взрослых, от малообразованных до высококвалифицированных специалистов.

---

[1] Вехов В. Б., Голубев В. А. Расследование компьютерных преступлений в странах СНГ: монография / под ред. Б. П. Смагоринского. Волгоград: ВА МВД России, 2014.

[2] Грунин О., Грунин С. Экономическая безопасность организации. СПб.: Питер, 2002.

[3] Егоров В. С. Понятие состава преступления в уголовном праве : учебное пособие. М.: Московский психолого-социальный институт, 2001.

В качестве детерминанта выступают также трудности, возникающие в процессе применения уголовно-правовых диспозиций судебными и следственными органами, вызванные казуистичными формулировками норм, квалифицирующих преступления в области компьютерных программ, а также влиянием других норм при их применении правоохранительными органами. Причиной распространенности преступлений данной категории является также недостаточное исследование всех аспектов, касающихся привлечения лиц к уголовной ответственности, недостаточно точное определение понятия компьютерных преступлений. Это предопределяет необходимость совершенствования института ответственности за преступления данной направленности с использованием опыта зарубежных стран[1].

Основными тенденциями, причинами и условиями роста и развития компьютерных преступлений являются: увеличение количества преступлений в области компьютерных программ с использованием постоянно совершенствующихся хакерских программ; рост профессионализма, респектабельности, интеллекта компьютерных преступников; усложнение процесса изучения личности преступника в связи с постоянным омоложением состава преступников и увеличения количества лиц, раннее не привлекаемых к уголовной ответственности; колоссальные суммы причиненного материального ущерба бюджету, явно превалирующие над размерами ущерба от других видов преступлений; активный процесс перерастания компьютерной преступности в разряд международной, а также относительно высокий уровень латентности подобных преступлений. Все это усложняет возможности разработки и применения программ, направленных на предупреждение компьютерных правнарушений.

Латентность данного вида преступлений связана, прежде всего, с небрежностью пользователя-правонарушителя в силу его неопытности и неосведомленности о противоправном характере совершаемых им действий. Часто потерпевшая сторона умалчивает о противоправном деянии в силу незаинтересованности, либо не сообщает вовремя об имевшем место факте готовящегося преступления в силу неосведомленности. Количество нераскрытых и неучтенных правоохранительными структурами преступлений в области компьютерной информации также влияет на уровень латентности преступности в рассматриваемой сфере[2].

Криминологическая характеристика личности преступника показывает, что система их ценностей выражена искажением нравственных приоритетов. Чаще всего личностные качества характеризуются ярко выраженными чертами эгоизма и стремлением к материальному обогащению. Данные лица создают для себя наиболее комфортные условия, закрываясь от общества, но в то же время создавая узкие группы лиц, объединенных эгоистическими интересами (так называемые объединения «хакеров»). Такие группы создаются для удобства совершения преступлений с использованием компьютерной информации и новейших компьютерных технологий. Им свойственно обычно деформированное, ослабленное сознание, их нравственные приоритеты искажены призмой эгоистических представлений об окружающем мире, что является причиной выбора преступной линии поведения[3].

Основными мотивами противоправного поведения преступников данной категории, как справедливо отмечает В. Б. Вехов, являются:

1) корыстные соображения;

2) цели политического характера, связанные со шпионажем, направленные на подрыв финансово-экономической и денежно-кредитной политики государства как внутри страны так на международной арене;

[1] Малышенко Д. Г. Уголовная ответственность за неправомерный доступ к компьютерной информации : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002.

[2] Приговор Басманного районного суда г. Москвы от 06.05.2011 г. [Электронный ресурс].

[3] Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 27 декабря 2007 г. № 51 «О судебной практике по делам о мошенничестве, присвоении и растрате».

3) совершение такого рода противоправных действий студентами и профессиональными программистами в целях реализации исследовательской мотивации различных современных технологий и программ;

4) хулиганские побуждения, а также по мотивы личной вражды и мести.

При изучении структуры личности преступников можно выделить следующие подструктуры: физиологические, социально-демографические, психологические, нравственно-моральные, уголовно-правовые[1].

С криминологической точки зрения можно составить портрет преступника, совершающего преступления в сфере компьютерной информации, примерно так: это лицо в возрасте от 20 до 40 лет, имеющее достаточный опыт работы в данной сфере, к уголовной ответственности ранее не привлекавшееся, являющееся достаточно мыслящей личностью, способной принимать ответственные решения; это работник, как правило, добросовестно исполняющий свои обязанности, нетерпимый к насмешливому к себе отношению, имеющий устойчивый статус в глазах окружающих людей, любящий работать в уединённой атмосфере, для решения рабочих вопросов часто задерживающийся на рабочем месте и редко использующий отпуск.

При тщательном изучении характеристики лиц, совершающих преступления в сфере компьютерной информации, можно прийти к выводу, что это лица, чертами которых являются аутизация и интравертность, т.е. данным лицам свойственно уходить в себя, отгораживаться от всех внешних проблем и от окружающих, направлять свои интересы только на удовлетворение своих собственных потребностей и нужд, а связанно это в основном с нарушением социального общения и отгороженностью от нормальных контактов.

В целях недопущения неправомерного доступа к компьютерной информации и сохранения секретности государственный информации необходимо применять правовые, социальные и организационно-технические меры[2].

В качестве организационно-технических мер можно рассматривать разработку специальных защитных программ, направленных на исключение возможности доступа к информации, составляющей государственную тайну. Посредством использования защитных программ можно постепенно прийти к сокращению количества преступлений в области неправомерного доступа к компьютерной информации, осуществить совершенствование социально-экономических, функциональных проблем, возникающих в информационной сфере путем изменения системы ценностей и формирования определенных морально-этических, основанных на диспозициях уголовно-правовых норм правил работы с компьютерными технологиями.

Если говорить о социальной направленности, то меры предупреждения и профилактики должны быть в первую очередь сориентированы на достаточно широкую социальную превенцию, основной целью которой является минимизация компьютерных преступлений, снижение зависимости индивида, начиная с детского возраста, от компьютерной игромании и интернет-зависимости. Возникает необходимость создания дополнительных субъектов, осуществляющих постоянную борьбу с данными видами преступлений. Это могут быть негосударственные общественные объединения и структуры, объединения молодежи, основной задачей которых является обогащение духовно-нравственной сферы современного индивида, воспитание чувства от-

[1] Старичков М. В. Уголовная ответственность за неправомерный доступ к компьютерной информации, повлекший ее копирование: Деятельность правоохранительных органов и государственной противопожарной службы в современных условиях: проблемы и перспективы развития: сб. науч. тр. / отв. ред. А. В. Чернов. Иркутск: ВСИ МВД России, 2013. С. 202—204.

[2] Спирина С. Г. Криминологические и уголовно-правовые проблемы преступлений в сфере компьютерной информации: дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2014.

ветственности и формирование этико-правовых приоритетов, вовлечение современного поколения в научные и спортивные мероприятия, а также привитие с детского возраста чувство любви к Родине.

Что касается правовых мер предупреждения преступлений в области компьютерных технологий, то здесь имеется необходимость совершенствования законодательства, регулирующего данную сферу. Предлагается изложить ч. 1 ст. 273 УК РФ в следующей редакции: «Создание программ для персонального компьютера путем внесения изменений в существующие программы, целью которого является несанкционированное уничтожение, блокирование, изменение и модификация любых нарушений работы персонального компьютера, системы, сети, а равно использование, распространение таких программ и машинных носителей».

Выявление новых тенденций и мер противодействия преступности в высокотехнологичных сферах цифровой экономики, виртуальных финансов, средств коммуникации и воздействия на массовое сознание людей, объектах оборонно-промышленного комплекса, сил и средств обороны и безопасности становится реальной потребностью[1]. Это обусловливает необходимость конвергенции, взаимопроникновения специальных знаний, взаимодействия специалистов на развивающейся новой общей основе интересов, достижения значимых результатов.

Возникает вопрос о целесообразности включения в качестве квалифицирующего обстоятельства преступления, предусмотренного ст. 272 УК РФ, еще одного непосредственного объекта — отношения собственности, где потерпевший рассматривается как главный обязательный элемент данного объекта. Это можно решить посредством дополнения ч. 2 ст. 272 УК РФ новым квалифицирующим признаком: «сопряженное с причинением значительного материального ущерба потерпевшему».

Необходимость дифференциации и усиления ответственности за неправомерный доступ к компьютерной информации, учитывая признаки, раскрывающие субъективную сторону данного преступления, требует выделить некоторые дополнительные мотивы и цели совершения преступления, рассматривая их в качестве новых квалифицирующих признаков:

— из корыстных побуждений с целью извлечения определенной выгоды для себя либо для третьих лиц;

— из хулиганских побуждений, направленных на нарушение установленных в обществе норм;

— с целью сокрытия факта совершения другого преступления либо облегчения его совершения.

На наш взгляд, необходимо дополнить гл. 28 УК РФ новой статьей 272.1 «Незаконное завладение персональным компьютером с целью осуществления доступа к охраняемой законом компьютерной информации». В составы большей части преступлений рассматриваемой категории можно включить в качестве квалифицирующего дополнения «совершение преступления с использованием компьютерной информации, персонального компьютера и сети ЭВМ»[2].

Рассмотренный в данной статье материал и предложенные меры, направленные на совершенствование действующего законодательства, позволяют использовать их в научных исследованиях по данной тематике и должны способствовать повышению эффективности работы по профилактике преступлений в области компьютерных программ.

Библиография

1. Вехов, В. Б. Расследование компьютерных преступлений в странах СНГ : монография / В. Б. Вехов, В.А. Голубев [под ред. заслуженного деятеля науки Российской Федерации, д-ра юрид. наук, проф. Б. П. Смагоринского]. — Волгоград: ВА

[1] Корякин В. М. «Цифровизация» общественных отношений и ее влияние на состояние коррупции в военной организации государства // Военное право. 2019. № 1. С. 217—228; Сотникова В. В., Гороховский А. А. Влияние социальных сетей Интернета на преступность в Российской Федерации. Военное право. 2018. № 6. С. 270—274.

[2] Шмонин А. В. Формирование понятия «преступления, сопряженные с банковскими технологиями» // Банковское право. 2005. № 6. С. 28—32.

МВД России, 2014. — 304 с.

2. Грунин, О. Экономическая безопасность организации / О. Грунин, С. Грунин. — СПб.: Питер, 2002. — 160 с.

3. Егоров, В. С. Понятие состава преступления в уголовном праве : учебное пособие / В. С. Егоров. — М.: Московский психолого-социальный институт, 2001. — 80 с.

4. Корякин В. М. «Цифровизация» общественных отношений и ее влияние на состояние коррупции в военной организации государства // Военное право. — 2019. — № 1. — С. 217—228.

5. Малышенко, Д. Г. Уголовная ответственность за неправомерный доступ к компьютерной информации : дис. ... канд. юрид. наук / Д. Г. Малышенко. — М., 2002. — 166 с.

6. Сотникова, В. В. Влияние социальных сетей Интернета на преступность в Российской Федерации / В. В. Сотникова, А. А. Гороховский // Военное право. — 2018. — № 6. — С. 270—274.

7. Спирина, С. Г. Криминологические и уголовно-правовые проблемы преступлений в сфере компьютерной информации : дис. ... канд. юрид. наук / С. Г. Спирина. — Краснодар, 2014. — 216 с.

8. Старичков, М. В. Уголовная ответственность за неправомерный доступ к компьютерной информации, повлекший ее копирование // Деятельность правоохранительных органов и государственной противопожарной службы в современных условиях: проблемы и перспективы развития : сб. науч. тр. / отв. ред. А. В. Чернов. — Иркутск: ВСИ МВД России, 2013. — С. 202—204.

10. Шмонин, А. В. Формирование понятия «преступления, сопряженные с банковскими технологиями» / А. В. Шмонин // Банковское право. — 2005. — № 6. — С. 28—32.

Criminological characteristics of crime information

© **Magomedov G. B.**,
candidate of law, associate Professor, North Caucasus Institute (branch) of VSU (RPA of the Ministry of justice of Russia), Department of criminal law
© **Ahmedjanova S. T.**,
candidate of law, associate Professor, North Caucasus Institute (branch) of VSU (RPA of the Ministry of justice of Russia) Department of criminal law
© **Ahmedjanova S. T.**,
candidate of economic Sciences, associate Professor, Dagestan state technical University
© **Kahbulatva E. H.**,
candidate of law, associate Professor, North Caucasus Institute (branch) of VSU (RPA of the Ministry of justice of Russia), Department of criminal law

Annotation. At the present stage of development and continuous improvement of information relations in various spheres of society there is a tendency of increase in the number of cases of unauthorized access to computer information. In this regard, there is a need to reform the legislation in order to ensure information security and protection of national interests in this area. This article proposes measures to prevent and prevent crimes in the field of computer information.

Keywords: information security; computer crime; crime prevention and prevention in the field of trafficking in computer information.

Уголовная ответственность за уничтожение и повреждение культурного наследия в период ведения вооруженных конфликтов: международно-правовые стандарты и национальные особенности ее регламентации

© **Болотова Е. Д.,**
соискатель кафедры уголовно-правовых дисциплин
Университета прокуратуры Российской Федерации

Аннотация. В статье исследуются уголовно-правовые нормы об ответственности за причинение вреда объектам культурного наследия в период ведения вооруженных конфликтов. Международное сообщество определило основные стандарты защиты культурных ценностей в локальных и межгосударственных вооруженных столкновениях. Отдельные случаи нападений на культурные ценности отнесены Римским статутом Международного уголовного суда к военным преступлениям. Страны-участники международных соглашений, имплементируя положения международных норм, применяют меры уголовной или дисциплинарной ответственности в отношении лиц, виновных в уничтожении или повреждении объектов культурного наследия в период вооруженных конфликтов, в случаях, когда содеянное нарушение международного гуманитарного права не влечет за собой международно-уголовную ответственность. Выявлены недостатки российского уголовного законодательства в сфере охраны культурных ценностей в период вооруженных конфликтов и сформулированы предложения по его совершенствованию.

Ключевые слова: культурное наследие, международное право, уголовное право, культурные ценности, вооруженный конфликт, военные преступления.

В силу международных договоров и обычаев в международных и локальных вооруженных конфликтах запрещаются какие-либо агрессивные действия, направленные против культурных ценностей. Враждебные действия в отношении памятников истории, культуры и искусства, вызывающие «озабоченность всего международного сообщества», отнесены Римским статутом к военным преступлениям. Такие действия являются серьезным нарушением законов и обычаев, применяемых в вооруженных конфликтах, и подпадают под юрисдикцию Международного уголовного суда[1]. За их совершение предусмотрена индивидуальная уголовная ответственность по нормам международного права.

Несмотря на существующие запреты, в последние десятилетия количество вооруженных столкновений увеличивается, а демонстративное уничтожение культурных ценностей приобретает все больший резонанс. Печально известными случаями посягательств на объекты культурного наследия конца XX начала XXI в. стали: нападение на монастыри в Косово и Метохии (в 1999 — 2001 гг. разграблено и сожжено 112 православных церквей), уничтожение боевиками статуй Будды в Афганистане в марте 2001 г., разрушение храмов и мавзолеев Тимбукту в ходе военного конфликта в 2012 — 2013 г., разграбление Монастыря Девы Марии и Святого Авраама в Египте в 2013 г., масштабное уничтожение храмов и исторических памятников в результате вооруженного конфликта в Сирии в 2011 — 2014 гг.

Европейский парламент в Резолюции от 12 марта 2015 г. «О Ежегодном докладе о правах человека и демократии в мире за 2013 г. и политике Европейского союза по этому вопросу (2014/2216 (INI)» «вновь подтвердил» необходимость международного сотрудничества в вопросах защиты культурного наследия. Согласно Резолюции, преднамеренные формы уничтожения куль-

[1] Римский статут Международного уголовного суда. Принят на дипломатической конференции в Риме17 июля 1998 г. и вступил в силу с 1 июля 2002 г. [Электронный ресурс] // Официальный сайт ООН. — URL: http://www.un.org/ru/law/icc/rome_statute(r).pdf

турных ценностей в период ведения вооруженных столкновений должны преследоваться в судебном порядке как военные преступления и преступления против человечности[1].

Международный трибунал по бывшей Югославии также призвал оценивать нападения на культурные ценности как преступления против человечности и устанавливать за них соответствующее наказание.

Осуществление уголовной юрисдикции над лицами, несущими ответственность за совершение международных преступлений, является обязанностью каждого государства (Преамбула Римского Статута Международного уголовного суда).

Международные договоры также обязывают стран-участниц применять меры уголовной или дисциплинарной ответственности в отношении лиц, виновных в уничтожении или повреждении объектов культурного наследия в период вооруженных конфликтов, в случаях, когда содеянное нарушение международного гуманитарного права не влечет за собой международно-уголовную ответственность. Данное обязательство требует от государств выработки четких нормативных оснований и эффективных мер в целях предотвращения серьезных нарушений международного права и наказания тех, кто был признан виновным в них[2].

Первым международным соглашением, установившим «правила и ограничения» ведения вооруженных столкновений, является Брюссельская декларация о законах и обычаях войны (принята по итогам международной конференции по кодификации законов и обычаев войны в 1874 г. в Брюсселе, инициатором которой выступила Россия). Положения декларации предусматривают преследование со стороны властей за захват, умышленное разрушение и повреждение памятников, произведений искусства, научных и художественных учреждений в период ведения военных конфликтов (ст. 8). Декларация рекомендовала сторонам конфликта принимать все необходимые меры, для предотвращения или, насколько это возможно, минимизации ущерба, который может быть нанесен культурным ценностям, находящимся на территории ведения военных действий.

Положения Декларации в последующем были отражены в Гаагских Конвенциях 1907 г. «О законах и обычаях сухопутной войны»[3] и «О бомбардировании морскими силами во время войны»[4].

Вторая мировая война стала самым масштабным сражением за всю историю существования человечества. Ущерб, нанесенный участникам сражений, сложно оценить, а точное количество объектов культурного наследия, утраченных странами, на территории которых велись вооруженные столкновения, не определено и на сегодняшний день.

После Второй мировой войны, основные усилия международного сообщества были направлены на то, чтобы создать соответствующую юридическую базу для предотвращения международных преступлений, отличавшихся особой жестокостью, и наказания за них[5]. По инициативе ЮНЕСКО в 1954 г. в Гааге была проведена специальная международная конференция по защите культурного наследия, по итогам

[1] Резолюция Европейского Парламента от 12 марта 2015 г. «О Ежегодном докладе о правах человека и демократии в мире за 2013 г. и политике Европейского союза по этому вопросу (2014/2216 (INI)» § 211. [Электронный ресурс] // Официальный сайт Европейского Парламента. — URL: http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P8-TA-2015-0076&language=EN

[2] Дамаскин О. В., Холиков И. В. Военные аспекты международного гуманитарного права // Военное право. 2017. № 2 (42). С. 233.

[3] IV Конвенция о законах и обычаях сухопутной войны, 18 октября 1907 года. [Электронный ресурс] // Официальный сайт Министерства обороны Российской Федерации. — URL: https://doc.mil.ru/documents/quick_search/more.htm?id=11967448@egNPA

[4] IX Гаагская конвенция «О бомбардировании морскими силами во время войны», 18 октября 1907 г. [Электронный ресурс] // Официальный сайт Министерства обороны Российской Федерации. — URL: https://doc.mil.ru/documents/quick_search/more.htm?id=11911632@egNPA

[5] Дамаскин О. В. Современные военные проблемы международного права и международной юрисдикции // Военное право. 2017. № 1 (41). С. 10.

которой 14 мая 1954 г. была заключена Конвенция «О защите культурных ценностей в случае вооруженного конфликта». В преамбуле договаривающиеся стороны признали, что ущерб, наносимый культурным ценностям отдельных народов в ходе вооруженных конфликтов, является серьёзным ущербом для культурного наследия всего человечества, поскольку каждый народ вносит свой вклад в мировую культуру. Вместе с тем сохранение культурного наследия имеет большое значение для всех народов мира и важно обеспечить международную защиту этого наследия[1].

Страны-участники Гаагской конвенции 1954 г. приняли на себя обязанность уважать культурные ценности, расположенные на их собственной территории, и территории других стран-участников, запрещать и пресекать любые акты кражи, грабежа или незаконного присвоения культурных ценностей, запрещать использование этих ценностей в случае вооруженного конфликта, и воздерживаться от какого-либо акта агрессии или вандализма, направленного против этих ценностей. В мирное время подписанты конвенции договорились воспитывать личный состав вооруженных сил в духе уважения культурных ценностей всех народов.

В целях сохранения культурного наследия странам-участникам Конвенции рекомендовано перевезти ценности подальше от мест, где происходят военные действия, или, если речь идет о памятниках истории, не размещать вблизи них военные объекты.

В случае оккупации территории других стран страны-участники Конвенции обязаны принимать все меры, необходимые для обеспечения защиты культурных ценностей, находящихся на оккупированной территории, в том числе, сотрудничая с национальными властями, если это необходимо.

Согласно Конвенции, все культурные ценности подпадают под общую защиту. Культурные ценности, сохранение которых имеет значение не только для одного государства, но представляет особую ценность для человечества в целом, должны быть включены в Международный реестр, который ведется ЮНЕСКО. С момента внесения в реестр ценность получает иммунитет и находится под специальной защитой. Страны-участники обязуются воздерживаться от любого враждебного акта, направленного против культурной ценности и использования таких ценностей и прилегающих к ним участков в военных целях. Положения Конвенции применяются в случае любого вооруженного конфликта, который может возникнуть между сторонами, даже если состояние войны не было признано одной из них, при частичной или полной оккупации и даже при вооруженном конфликте, не имеющем международного характера.

Отличительным знаком Конвенции 1954 г. признан щит, заостренный снизу, разделенный на четыре части синего и белого цветов. Знак применяется для идентификации культурных ценностей, находящихся под специальной защитой, персонала, предназначенного для охраны культурных ценностей, и транспорта, перевозящего культурные ценности.

Для наибольшей эффективности защита культурных ценностей должна быть организована еще в мирное время принятием как национальных, так и международных мер. Страны-участники обязуются включить изучение текста Конвенции в программы военного и, по возможности, гражданского обучения, для того, чтобы принципы международной охраны культурных ценностей были известны всему населению, в особенности вооруженным силам. В рамках уголовного законодательства страны-участники обязуются принимать меры, необходимые для выявления и наказания лиц, нарушивших или приказавших нарушить принципы Конвенции.

Второй протокол к Конвенции (далее — Протокол), принятый 26 марта 1999 г., дополняя положения Конвенции, перечисляет действия, по смыслу Протокола и Конвен-

[1] Указанная конвенция была принята на основе «Пакта Рериха», выдвинутого русским художником и общественным деятелем Н. К. Рерихом. Она объединила в себе нормы, направленные на охрану культурных ценностей во время вооруженных столкновений, которые содержались в конвенциях 1899 г. и 1907 г., и определила термин «культурные ценности».

ции, относящиеся к международным преступлениям в отношении культурных ценностей. К таким действиям относятся: превращение культурных ценностей в объект нападения, уничтожение или присвоение культурных ценностей, совершение в отношении них актов грабежа или актов вандализма (ст. 15)[1].

Как известно, страны-участники международных соглашений принимают законодательные меры, необходимые для признания перечисленных деяний преступлениями по национальному законодательству и устанавливают для таких преступлений соответствующие наказания, руководствуясь общими принципами права и международного права. Однако пока только несколько государств-участников имплементировали положения ст. 15 на национальном уровне.

Так, например, Королевство Испания, страна-участник Конвенции и двух дополнительных протоколов, имплементируя положения Конвенции, включила в уголовное законодательство ст. 613, содержащую норму о защите от нападений во время вооруженного конфликта признанных культурных ценностей и мест поклонения, которые составляют культурное либо духовное достояние народов и которые наделены защитой в силу специальных соглашений[2].

В ст. 414 Уголовного Кодекса Болгарии так же предусмотрена ответственность для того, «кто в нарушение правил международного права о ведении войны уничтожит, повредит или приведет в негодное состояние культурные, исторические памятники и предметы, произведения искусства, строения и сооружения культурного, научного или другого гуманитарного значения». Данная норма расположена в гл. 14 «Преступления против мира и человечества»[3]. Расположение запрета в соответствующей главе свидетельствует о важном значении, придаваемом сохранности культурных ценностей.

Законотворцы Польши, Швеции, Литвы, Латвии, Азербайджана и Армении также не обошли вниманием проблему сохранения культурных ценностей во время ведения вооруженных конфликтов.

В соответствии ст. 106 Уголовного Кодекса Литвы «Уничтожение охраняемых объектов либо расхищение культурных ценностей» уголовная ответственность наступает для лица, которое отдало приказ, не оправданный военной необходимостью, об уничтожении охраняемых международным договором, либо актами внутреннего права исторических памятников, объектов культуры и искусства, просвещения, воспитания, науки, религии, либо уничтожил их, занимался расхищением национальных ценностей на оккупированной либо аннексированной территории и причинил большой вред[4].

Ст. 116 Уголовного Кодекса Азербайджана устанавливает ответственность «за нарушения норм международного гуманитарного права во время вооруженных конфликтов по признаку нападения без военной необходимости на объекты, не являющиеся военной целью, ясно видимые и различаемые, в том числе особо охраняемые исторические объекты, объекты искусства»[5].

Уголовная ответственность по ст. 390 Уголовного Кодекса Армении установлена за серьезные нарушения норм международ-

---

[1] Второй протокол к Гаагской Конвенции о защите культурных ценностей в случае Вооруженного Конфликта 1954 г., Гаага, 26 марта 1999 г. [Электронный ресурс] // Официальный сайт ООН. — URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/hague_conv_2nd_prot.shtml

[2] Criminal Code of The Kingdom of Spain (1995) (as of 2013): [Электронный ресурс] : URL: http://www.legislationline.org/documents/section/criminal-codes (дата обращения: 20.10.2018)

[3] Уголовный Кодекс Республики Болгария. Criminal Code of the Republic of Bulgaria (1968) (as of 2015) : [Электронный ресурс] : URL: http://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/en/bg/bg024en.pdf (дата обращения: 15.10.2018)

[4] Уголовный Кодекс Литовской Республики. Criminal Code of Lithuania (2000) (as of 2015) : [Электронный ресурс] : https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalActPrint/lt?jfwid=q8i88l10w&documentId=a84fa232877611e5bca4ce385a9b7048&category=TAD (дата обращения: 15.10.2018)

[5] Уголовный Кодекс Республики Азербайджан. Criminal Code of the Republic of Azerbaijan (1999) (в ред. от 30.10.2018): [Электронный ресурс] : URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30420353 (дата обращения: 15.10.2018)

ного гуманитарного права во время вооруженных конфликтов, а именно: превращение в объекты нападения исторических памятников, произведений искусства, мест отправления культа, находящихся под особой защитой, отчетливо различимых, считающихся культурным и духовным наследием народов, причинение им большого ущерба, если они не находятся в непосредственной близости от военных объектов и если нет данных об использовании противником этих исторических памятников, произведений искусства, мест отправления культа, для способствования военным действиям»[1].

Российская Федерация, как страна-участник Конвенции и I Дополнительного протокола к ней, разработала «Наставление по международному гуманитарному праву для Вооруженных Сил Российской Федерации» (далее — Наставление), утвержденное Министром обороны Российской Федерации 8 августа 2001 г., а также издан приказ Министра обороны Российской Федерации от 8 августа 2001 г. № 360 «О мерах по соблюдению норм международного гуманитарного права в Вооруженных Силах Российской Федерации».

Согласно ст. 14 Наставления, лица, виновные в нарушении норм международного гуманитарного права, в соответствии с нормами международного гуманитарного права и уголовного законодательства Российской Федерации могут привлекаться к уголовной ответственности за «умышленное превращение ясно опознаваемых исторических памятников, произведений искусства или мест отправления культа, которые являются культурным или духовным наследием народов и которым специальным соглашением, заключенным в рамках компетентной организации, предоставляется особая защита, в объект нападения, в результате чего им наносятся большие разрушения, когда не имеется свидетельства об использовании таких объектов противной стороной для поддержки военных усилий и когда такие исторические памятники, произведения искусства и места отправления культа не находятся в непосредственной близости от военных объектов».

Ст. 356 УК РФ предусматривает ответственность за применение запрещенных средств и методов борьбы. Среди перечня деяний, составляющих объективную сторону преступления, названы: жестокое обращение с военнопленными или гражданским населением, депортация гражданского населения, разграбление национального имущества на оккупированной территории, применение в вооруженном конфликте средств и методов, запрещенных международным договором Российской Федерации.

Под разграблением национального имущества в юридической науке предложено понимать «хищение, уничтожение или повреждение культурных ценностей и гражданских объектов, как они определены в международном праве, не вызванное военной необходимостью»[2]. Данная формулировка представляется вполне удачной с точки зрения охвата противоправных деяний, способных причинить ущерб культурному наследию. В то же время уточнение «на оккупированной территории» ограничивает применение данной нормы вооруженными конфликтами исключительно международного характера и делает ее неприменимой к вооруженным конфликтам немеждународного характера, внутренним конфликтам на территории какого-либо государства.

Вместе с тем, на протяжении последних десятилетий количество децентрализованных столкновений в разы превысило количество межгосударственных конфликтов. Данное обстоятельство было отмечено на конференции «Войны XXI века — 2000 —

[1] Уголовный кодекс Республики Армения. Criminal Code of the Republic of Armenia (2003) (в ред. от 16.12.2016 г.) // Официальный сайт Национального Собрания Республики Армения: [Электронный ресурс] : URL: http://www.parliament.am/legislation.php?sel=show&ID=1349&lang=rus#0 (дата обращения: 15.10.2018)

[2] Берко А. В. Уголовная ответственность за применение запрещенных средств и методов ведения войны : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ставрополь: 2002. С. 19; Наумов А. В. Российское уголовное право. Курс лекций : В 3 т. / Т. 3. Особенная часть. М., 2007. С. 614—615; Клебанов Л. Р. Бланкетность уголовно-правовых норм и защита культурных ценностей // Журнал российского права. 2009. № 9. С. 81—82.

2014 гг.», организованной Университетом ООН.

Помимо прочего, альтернативность деяний и «смешанность» в рамках одной уголовно-правовой нормы совершенно различных по своей природе действий (ст. 356 УК РФ), приводят к неопределённости пределов уголовной ответственности. Подобное нормотворческое решение не позволяет должным образом дифференцировать уголовную ответственность в зависимости от характера и особенностей преступных посягательств на различные объекты.

В контексте международно-правовых стандартов существующее нормативное решение искусственно принижает высокое значение и роль государства в сохранении культурных ценностей.

На основании изложенного, следует заключить, что российское уголовное законодательство в вопросах защиты культурных ценностей не вполне совершенно, что позволяет поставить вопрос о направлениях его модернизации в обозначенном ключе. Как представляется, при совершенствовании отечественного уголовного законодательства об охране культурных ценностей следует учитывать богатый международный опыт. И в частности предусмотреть отдельную уголовно-правовую норму, об ответственности за нападение на объекты культурного наследия, неоправданное военной необходимостью.

Библиография

1. Берко, А. В. Уголовная ответственность за применение запрещенных средств и методов ведения войны : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08 / Берко Александр Владимирович. — Ставрополь: СГУ, 2002. — 23 с.

2. Дамаскин, О. В. Современные военные проблемы международного права и международной юрисдикции / О. В. Дамаскин // Военное право. — 2017. — № 1 (41). — С. 6—15.

3. Дамаскин, О. В. Военные аспекты международного гуманитарного права / О. В. Дамаскин, И. В. Холиков // Военное право. — 2017. — № 2 (42). — С. 231—237.

4. Клебанов, Л. Р. Бланкетность уголовно-правовых норм и защита культурных ценностей / Л. Р. Клебанов // Журнал российского права. — 2009. — № 9. — С. 78—82.

5. Наумов, А. В. Российское уголовное право. Курс лекций: В 3 т. / Т. 3. Особенная часть / А. В. Наумов. — М.: Волтерс Клувер, 2007. — 504 с.

Criminal liability for the destruction and damage of cultural heritage during the conduct of armed conflicts: international legal standards and national peculiarities of its regulation

© **Bolotova E. D.,**
Applicant for a degree of the Criminal-Law of University of the Prosecutor's Office of the Russian Federation

Abstract: the article examines the criminal law on liability for causing damage to cultural heritage sites during the conduct of armed conflicts. The international community has established basic standards for the protection of cultural property in local and interstate-armed conflicts. The Rome Statute of the International Criminal Court attributes separate attacks on cultural property to the war crimes. The countries parties to international agreements, implementing the provisions of international norms, apply criminal or disciplinary measures against persons guilty of destroying or damaging cultural heritage sites during armed conflicts, in cases where the committed violation of international humanitarian law does not entail international criminal a responsibility. The shortcomings of the Russian criminal legislation in the field of the protection of cultural values during armed conflicts are identified and proposals for its improvement are formulated.

Keyword: cultural heritage, international law, criminal law, cultural values, armed conflict, war crimes.

Генезис понятия «убийство» в отечественном законодательстве

© **Борисов А. В.**,
кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой «Уголовное право, уголовный процесс и криминалистика» Юридического института Российского университета транспорта

Аннотация. В статье рассматривается генезис понятия «убийство» в отечественном законодательстве в различные этапы исторического развития нашей страны. В статье обозначены понимание убийства в царской Руси, в Российской Империи, в советское время и на современном этапе развития правовой системы. Статья также содержит различные точки зрения выдающихся ученых на понятие «убийство».

Ключевые слова: генезис понятия «убийство», убийство, квалификация преступления, квалификация убийства, квалифицированные виды убийства.

Работа выполнена при информационной поддержке СПС «КонсультантПлюс»

В законодательных актах России в разные периоды истории в качестве тяжких признавали самые разные виды убийств: к примеру, по Русской Правде это было убийство в разбое; по Уложению Алексея Михайловича это убийство через отравление; в Своде законов уголовных от 1832 г. это убийство родственное, особенно если убивали отца или мать; по Уложению о наказаниях 1845 г. это — убийство предумышленное, когда умысел обдумывался заранее, и т.п.

Разные проявления языческих обрядов были сохранены и в христианской Руси, чего, разумеется, церковь не допускала. Однако, церковь, осудив убийство, не назначала наказания за его совершение, как это было принято в компетенции общества: родственников убитого, а позднее — князя.

В связи с этим, при обнаружении лица, которое приносило в жертву человека, оно, вероятно, должно было подвергаться церковному наказанию за совершение обряда язычества и светскому закону должно было быть осуждено за совершение убийства.

Первые упоминания об убийстве, по свидетельству М. Д. Шаргородского, А. Н. Красикова и С. В. Бородина[1], содержатся в договорах князей Олега и Игоря с греками, которые относятся соответственно, к 911 и 945 гг.

Древний российский правовой акт — Русская Правда, содержала в себе наибольшую регламентацию преступлений против жизни, нежели других преступлений. Во времена действия Русской Правды уголовная ответственность за совершение убийства никак не разграничивалась по формам вины (умыслом или неосторожностью).

Ответственность за совершение убийства предусматривалась и положениями судебников — нормами ст. 8 Судебника 1497 г., положениями ст. 60 Судебника 1550 г. Причем, кроме общего состава совершенного «душегубства» в судебниках были выделены уже квалифицированные составы указанного преступного деяния — совершение убийства господина, совершение убийства в разбое, совершение убийства путем поджога.

Как представляется, отсутствие в указанных источниках правовых норм об ответственности за подобные деяния для совершения изъятия и использования человеческих органов можно объяснить тем, что

[1] Шаргородский М. Д. Преступления против жизни и здоровья // Избранные работы по уголовному праву. СПб.: Юридический центр Пресс, 2003. С. 26; Красиков А. Н. Преступления против права человека на жизнь: в аспектах de lege lata и de lege ferenda. Саратов, 1999. С. 7; Бородин С. В. Преступления против жизни. СПб.: Юридический центр Пресс, 2003. С. 31—32.

если такое изъятие было установлено, то оно имело лишь культовый характер, помышляло исполнение определенных магических ритуалов, различных обрядов либо способствовало совершению данных действий.

При царствовании Петра I уголовная ответственность за преступления против жизни ужесточилась и значительно дифференцировалась, в частности, убийства классифицировались уже на умышленные и неосторожные. Непосредственно умышленные убийства подразделялись на простые и квалифицированные, санкция за совершение которых была одна и та же — смертная казнь[1].

Выявить отягчающие убийство факторы — весьма важно, чтобы наступила ответственность за противоправное деяние. Уголовные законы России содержат два вида подобных факторов.

Некоторые важны, чтобы определить наказание осуществившему преступное деяние — ст. 63 УК РФ; другие служат признаками определенного состава противоправного деяния, которые влияют на квалификацию преступления.

Соотнося отягчающие факторы из ст. 63 УК РФ с факторами, которые воздействуют на квалификацию отдельных противоправных деяний, можно увидеть, что первые — своего рода юридическая основа, которая определяет направление последних.

Иначе говоря, перечисленные в Общей части УК РФ отягчающие факторы обретают конкретную форму в отдельных составах противоправных действий Особенной части. К факторам, которые отягчают наказание за убийство, это имеет отношение в полной мере.

К примеру, ст. 63 УК РФ содержит следующие преступления — причинение тяжких последствий преступным деянием, осуществление преступления в целях скрытия иного преступного деяния, осуществление преступного деяния с садизмом или особой жестокостью, осуществление преступного деяния тем, кто раньше осуществил какое-либо противоправное деяние, общеопасный способ осуществления преступления, а ч. 2 ст. 105 УК РФ формулирует их, детализируя в применении к убийствам, учитывая специфичность этих противоправных действий.

Ч. 2 ст. 105 УК РФ предусматривает убийство при наличии отягчающих обстоятельств, которое, в сравнении с иными убийствами, несет большую опасность для общества.

Чтобы убийство было признано как совершенное при наличии отягчающих обстоятельств, требуется определить: поступки обвиняемого соответствуют одному или более признакам из названных в ч. 2 ст. 105 УК РФ.

УК РФ, по сравнению с УК РСФСР по-новому классифицирует отягчающие убийство обстоятельства, уточняет изложение некоторых признаков, которые являются модифицирующими, и вводит новые. Все данные факторы рассматривают, когда анализируют каждый из отягчающих факторов.

Стоит обратить внимание на некоторые моменты — если сравнивать ч. 2 ст. 105 УК РФ и ст. 102 УК РСФСР, то число подпунктов не изменилось, их также 13, но увеличено число факторов, позволяющих провести квалификацию убийства по ч. 2 ст. 105 УК РФ.

Так как в какие-то пункты были включены смежные по мотивам или другим признакам отягчающие факторы, не относившиеся ранее к этой категории, то сейчас их 22.

Из факторов, которые раньше были отягчающими, исключен лишь один — когда убийство совершил особо опасный рецидивист, потому что новым УК РФ признание осужденных в качестве особо опасных рецидивистов не предусмотрено, это связано с назначением более строгого наказания в границах предусмотренных Особенной частью санкций статей, с особо опасным рецидивом.

Факторы, которые воздействуют на квалификацию убийства по ч. 2 ст. 105 УК РФ в сравнении со ст. 102 УК РСФСР, были классифицированы по-другому — поэтапно,

[1] Коробеев. А. И. Полный курс уголовного права: Преступления против личности. В 5-ти томах. Т. 2 / Под ред.: Коробеев А. И. СПб.: Юрид. центр Пресс, 2008. С. 133—135.

соответственно элементам состава преступного деяния:

— по личности пострадавшего от противоправного деяния — убийство двух или больше человек;

— лица или близких его по причине исполнения общественного долга или проведения этим лицом служебной деятельности;

— лица, которое заведомо для виновного беспомощно, равно и связанное с захватом заложника или похищением;

— убийство женщины, которая заведомо для обвиняемого была беременной;

— по объективному моменту — осуществленное с особой жестокостью убийство; общеопасный способ;

когда преступное деяние совершает группа лиц, группа лиц, предварительно сговорившись, либо организованная группа;

— по субъективному моменту — убийство совершено по найму или из корыстных мотивов, а равно сопряженное с бандитизмом, вымогательством или разбоем;

— хулиганские мотивы;

— в связи с кровной местью;

— в целях скрытия иного преступления или облегчения осуществления его, а равно связанное с насильственными деяниями сексуального свойства или изнасилованием;

— с целью в последующем использовать ткани или органы пострадавшего[1].

Легко увидеть, что отягчающие убийство факторы расположены так, чтобы соотноситься с элементами составов преступных деяний. Несмотря на условность данной связи, она важна при характеристике каждого состава убийства, которые отягчает один или больше из числа названных факторов.

В УК РСФСР понятие убийства не раскрывалось, а в УК РФ 1996 г. убийство определяется в качестве причинения смерти другому лицу умышленно. Правда, в теории уголовного права продолжаются жаркие споры на тему определения понятия убийства. В этом вопросе можно выделить три самых основных мнения[2].

Убийство некоторыми учеными определялось в качестве преступных действий, в результате которых смерть была причинена другому лицу; в качестве неправомерного лишения жизни другого лица.

По их мнению, иные элементы в определении этого понятия — излишни. В такой методике невозможно убийство отличить от несчастного случая, потому что не всякое признанное виновным действие соответствует праву.

К противозаконному причинению смерти другому лицу иными учеными добавлялось указание на виновность поступков — неосторожное или умышленное причинение смерти.

По словам В. И. Шиян, убийство является предусмотренным в Особенной части УК РФ виновным действием, которое посягает на жизнь другого лица и причиняет ему смерть[3]. По мнению А. А. Пионтковского, с позиции советского уголовного права убийство является противозаконным умышленным или неосторожным лишением человека жизни[4].

Имелись и приверженцы взгляда, что считать убийством нужно лишь причинение смерти умышленно. Они высказывались за то, чтобы не причислять к убийству лишение жизни по неосторожности, потому что хоть смерть и наступает от неправомерных действий, но помимо воли обвиняемого это неосторожное причинение смерти.

Но в то время этот взгляд не был широко распространен, напротив, он подвергался резкой критике. Однако, не приводили особые доводы — полагали, что если лишение жизни по неосторожности признать как убийство, то мораль и право ослабят отрицательный момент такого преступного деяния.

[1] Суденко В. Е. Уголовное право. Общая часть : учебное пособие / В. Е. Суденко ; под ред. А. Г. Кибальника. Пятигорск, 2007. С. 88.

[2] Кабурнеев Э. В. Развитие законодательства об ответственности за убийство // Журнал российского права. 2013. № 8. С. 99—106.

[3] Старостин С. А., Шиян В. И., Ильин И. С. Убийства, совершаемые по найму. Тенденции и экспертная оценка. М, 2007. С. 34.

[4] Наумов А. В. Курс советского уголовного права : в 4 т. Т. III. Л.: Высший институт, 1993.С. 21.

Свое мнение было и у Ю. М. Антоняна: убийство он определял в качестве противозаконного неосторожного или умышленного лишения жизни человека, вне зависимости от состояния здоровья и возраста[1].

Нельзя в качестве полного признать определение убийства из ч. 1 ст. 105 УК РФ (к примеру, там не сказано о противоправности причинения смерти), но в нем есть определенность: к убийству им относится лишь причинение смерти умышленно, тем самым из разряда убийств исключается неосторожное причинение смерти[2].

Не уяснив суть таких определений, как смерть или жизнь, определить убийство нельзя, потому что с понятиями смерти и жизни понятие убийства связано прочно.

Жизнь является естественным правом, его охраняет уголовное законодательство. Законодателем жизнь любого охраняется одинаково, на это не влияет ни возраст, ни состояние здоровья, ни жизнеспособность, ни моральные или физические качества на протяжении всей жизни.

Ценность человеческой личности провозглашается во Всеобщей Декларации прав человека как право каждого на жизнь в ст. 3.

Неотъемлемость данного права отмечает Международный пакт о гражданских и политических правах, ст. 6 говорит, что оно охраняется законом, и что недопустимо лишать жизни произвольно. Исходя из аналогичных положений, Конституция Российской Федерации провозглашает, что каждый имеет право на жизнь (ч. 1 ст. 20)[3].

Требуемую для квалификации убийства полную юридическую характеристику можно получить, лишь анализируя признаки состава убийства на основе общего учения о составе преступного деяния. Это является единственной причиной для уголовной ответственности.

Если в поведении человека установлен состав преступления, это значит, что он признается виновным, что ведет в дальнейшем к уголовной ответственности[4].

Поэтому исследование признаков, которыми характеризуется объект, субъективная и объективная стороны, субъект преступления — причины как ответственности за убийства, так, и чтобы квалифицировать данное противоправное деяние и определить наказание за осуществление его[5].

Таким образом, становление уголовной ответственности за убийство в российском уголовном законодательстве указывает, что с вступлением в силу УК РФ действующая система составов преступных деяний против жизни обрела законченный вид. Убийством является насильственное незаконное лишение жизни человека. Ст. 105 УК РФ предусматривает наступление уголовной ответственности как за совершение простого убийства (ч. 1), так и за совершение убийства с отягчающими признаками, предусмотренными ч. 2 ст. 105 УК РФ.

Библиография

1. Антонян, Ю. М. Психология убийства / Ю. М. Антонян. — М.: Зерцало, 2009.

2. Афанасьева, О. Р. Нематериальные последствия насильственной преступности против личности: проблема определения, структуры и оценки / О. Р. Афанасьева П. Б. Афанасьев / В сборнике: Взаимодействие науки и бизнеса // Сборник научных статей по материалам международной научно-практической конференции. Лаборатория прикладных экономических исследований имени Кейнса. — М., 2015. — С. 171—174.

3. Бородин, С. В. Преступления против жизни / С. В. Бородин. — СПб.: Юридический центр Пресс, 2003.

4. Кабурнеев, Э. В. Развитие законодательства об ответственности за убийство / Э. В. Кабурнеев // Журнал российского права. — 2013. — № 8. — С. 99—106.

[1] Антонян Ю. М. Психология убийства. М.: Зерцало, 2009. С. 36.

[2] Уголовное право России. Особенная часть / под. ред. В. Н. Кудрявцева. М.: Проспект, 2009. С. 115.

[3] Якушин В. А. Некоторые вопросы квалификации убийств // Вестник Волжского университета им. В. Н. Татищева. 2015. № 2. С. 211—230.

[4] Афанасьева О. Р., Афанасьев П. Б. Нематериальные последствия насильственной преступности против личности: проблема определения, структуры и оценки / В сборнике: Взаимодействие науки и бизнеса // Сборник научных статей по материалам международной научно-практической конференции. Лаборатория прикладных экономических исследований имени Кейнса. М., 2015. С. 171—174.

[5] Суденко В. Е. Причинно-следственная связь в преступлениях против военной службы // Военное право. 2017. № 2. С. 209—215.

5. Коробеев, А. И. Полный курс уголовного права: Преступления против личности. В 5-ти томах. Т. 2 / Под ред. Коробеева А. И. — СПб.: Юрид. центр Пресс, 2008.

6. Красиков, А. Н. Преступления против права человека на жизнь: в аспектах de lege lata и de lege ferenda. — Саратов, 1999.

7. Наумов, А. В. Курс советского уголовного права : в 4 т. Т. III / А. В. Наумов. — Л. : Высший институт, 1993.

8. Старостин, С. А. Убийства, совершаемые по найму. Тенденции и экспертная оценка / С. А. Старостин, В. И. Шиян, И. С. Ильин. — М., 2007.

9. Суденко В. Е. Причинно-следственная связь в преступлениях против военной службы / В. Е. Суденко // Военное право. — 2017. — № 2. — С. 209—215.

10. Суденко, В. Е. Уголовное право. Общая часть. учебное пособие / В. Е. Суденко; под ред. А. Г. Кибальника. — Пятигорск, 2007.

11. Уголовное право России. Особенная часть / под. ред. В. Н. Кудрявцева. — М. : Проспект, 2009.

12. Шаргородский, М. Д. Преступления против жизни и здоровья / М. Д. Шаргородский // Избранные работы по уголовному праву. СПб.: Юридический центр Пресс, 2003.

13. Якушин, В. А. Некоторые вопросы квалификации убийств / В. А. Якушин // Вестник Волжского университета им. В.Н. Татищева. — 2015. — № 2.

Genesis of the concept of "murder" in the domestic legislation

Borisov A. V.,
K. Yu.N., associate Professor, head of department «Criminal law, criminal procedure and criminalistics» law Institute Russian University of transport

Annotation. The article deals with the Genesis of the concept of "murder" in the domestic legislation at various stages of the historical development of our country. The article outlines the understanding of murder in tsarist Russia, in the Russian Empire, in Soviet times and at the present stage of development of the legal system. The article also contains different views of prominent scientists on the concept of "murder".

Key words: Genesis of the concept "murder", murder, qualification of crime, qualification of murder, qualified types of murder.

Транснациональная организованная преступность в XXI веке: генезис и проблемы исследования

© **Дамаскин О. В.**,
доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, действительный член Академии военных наук, главный научный сотрудник Института государства и права РАН

Аннотация: рассматриваются генезис, криминогенные факторы, актуальные потребности и возможности криминолого-правового исследования и военно-правового противодействия современной транснациональной организованной преступности, в интересах национальной и международной безопасности.

Ключевые слова. уголовное право, военное право, международное право, преступления против мира и безопасности человечества, транснациональная организованная преступность.

1. Генезис научной разработки проблем исследования

Транснациональные преступления, согласно классификации ООН, включают: терроризм, отмывание денег, кражи произведений искусства и предметов культуры, кражу интеллектуальной собственности, незаконную торговлю оружием, угон самолетов, морское пиратство, захват наземного транспорта, мошенничество со страховкой, компьютерную преступность, экологическую преступность, торговлю людьми, торговлю человеческими органами, незаконную торговлю наркотиками, ложное банкротство, проникновение в легальный бизнес. Исследование тенденций транснациональной организованной преступности в XXI в., её трансформации и роли в сфере международной и национальной безопасности, обусловливает потребность обращения к ранее опубликованным трудам, в частности к монографическому исследованию, выполненному В. В. Лунеевым, «Преступность XX века. Мировые, региональные и российские тенденции»[1].

В названной книге дается анализ мировых, региональных и российских тенденций преступности в XX в., рассматриваются ее различные виды. Контроль над преступностью исследуется на основе тенденций выявленных правонарушителей, судимости и численности заключенных.

Этот научный труд, войдя в научный оборот, стал фундаментом последующих исследований научных и практических работников. В предисловии к книге академик РАН В. В. Кудрявцев констатировал, что В. В. Лунеев заложил основы того, что можно было бы назвать криминологией социального контроля, соединил в своем исследовании динамику преступности и меры уголовной политики, которая в его изложении явно приближается к тому, чтобы стать заключительной частью общей криминологической теории. Возможно, что дальнейшие научные разработки проблем борьбы с преступностью пойдут именно в этом направлении, прозорливо отметил В. В. Кудрявцев.

Будучи результатом многолетнего труда, книга В. В. Лунеева содержит обширный материал о состоянии и динамике преступности и ее видах в СССР, России и в мире на протяжении XX в. По существу, впервые было предпринято сопоставление их с мировыми показателями, выявление глобальных закономерностей. На основе такого сопоставления анализируется статистика административных и других правонарушений; изучение преступности в годы Второй мировой войны, а также преступности межнациональных войн и конфликтов, происходивших в разных регионах СНГ; преступности политической элиты страны. Рассматри-

[1] Лунеев В. В. Преступность XX века. Мировые, региональные и российские тенденции / Предисловие академика Российской академии наук В. Н. Кудрявцева. М.: НОРМА, 1997.

ваются проблемы социального и правового контроля за состоянием преступности в стране и в мире, показывая состояние пенитенциарной практики в России и в СССР в сравнении с мировыми показателями.

Такую содержательную и объемную работу В. В. Лунеев, являвшийся экспертом ассоциированного с ООН Европейского института (HEUNI) по анализу мировой преступности, прошедший школу практической, преподавательской и научно-исследовательской работы, смог создать, работая в Институте государства и права РАН.

Книга, по мнению академика В. В. Кудрявцева, образует уникальную исследовательскую базу для всех последующих работ, а российская криминологическая наука приобретает редкую исследовательскую возможность, как для ретроспективной оценки движения преступности в нашей стране за 70 с лишним лет ее существования, так и для прогнозирования ее динамики в будущем, а также для изучения ее социальных, экономических и политических причин. Весьма значимыми представляются выводы и обобщения, сделанные В. В. Лунеевым.

Во-первых, выявление и констатация мировой и российской общей тенденции: неуклонный рост преступности и повышение степени ее общественной опасности. Он правильно полагает, что в России действует сумма факторов: экономический, социальный и духовный кризис, неадекватная внутренняя политика властей, их недееспособность к правовому управлению обществом, ослабление правоохранительных органов, бедственное положение системы уголовной юстиции и др. (с. 77).

Во-вторых, состояние преступности, по мнению В. В. Лунеева, определяется балансом между двумя составляющими: степенью демократизации общества и строгостью социального контроля. Общая тенденция роста преступности в мире при одновременном снижении наказуемости виновных квалифицируется им «как криминологически значимые признаки отставания социально-правового контроля от интенсивно растущей преступности, как желаемая гуманизация уголовного правосудия и как нежелательное ослабление борьбы с преступностью» (с. 459). Он убедительно возражает против односторонности этого процесса, когда гуманизация оборачивается всепрощенчеством и анархией.

Выход из «криминального капкана», в который человечество загнало себя на пороге XXI в., как он полагал, «лежит в расширении и углублении социально-правового контроля над противоправным поведением, криминологического и уголовно-правового. У каждого народа такая преступность, насколько он способен к самоконтролю, насколько он хочет себя контролировать, насколько он умеет себя контролировать, насколько он осознал диалектику свободы и необходимости» (с. 475).

В-третьих, нельзя руководствоваться двойной моралью: свобода — для себя и необходимость — для других. Нужно покончить с коррупцией, злоупотреблениями чиновничества, его безразличием к нуждам народа. «Пока политическая и правящая элита не на словах, а на деле не осознает, что борьбу с преступностью следует начать с самих себя, трудно рассчитывать на какой-либо успех криминологического и уголовно-правового контроля» (с. 478). Есть достаточные основания согласиться с этим утверждением. В. В. Лунеев признает, что «радикальной стратегией борьбы с преступностью было бы предупреждение ее путем изучения и устранения криминогенных факторов». Однако дело в том, что «реальное устранение наиболее значимых причин преступности на современном этапе не под силу обществу в целом, поскольку они кроются во всех сферах общественных отношений и связаны с социальными противоречиями, которые пока остаются неразрешимыми» (с. 476).

Констатируя полезность ранее выполненных исследований, представляется необходимым изучение новых тенденций преступности XXI в., выявление потребностей и возможностей противодействия транснациональной организованной преступности в современных условиях нарастания угроз суверенитету, национальной безопасности России, миру и безопасности человечества.

2. Криминогенные факторы современной преступности.

Около четверти века прошло после публикации основного научного труда, характеризовавшего преступность XX в. За этот период произошли значительные события, существенно меняющие общую картину мира, состояние международной и национальной безопасности, состояние и роль преступности в глобализирующемся мире. Распад СССР в конце XX в. положил начало происходящим в XXI в. процессам нарастания гегемонизма США, их агрессии в экономической, политической, военной сферах экспансии в мире.[1] Актуализируются проблемы социального расслоения современного общества, потребности и возможности адекватного правового обеспечения суверенитета, национального единства и национальной безопасности России. Хорошо известно высказывание Президента Российской Федерации В. В. Путина: «Кто не жалеет о распаде СССР, у того нет сердца. А у того, кто хочет его восстановления в прежнем виде, у того нет головы».[2]

Достижение СССР статуса мировой сверхдержавы, через революцию, гражданскую войну, ликвидацию неграмотности, коллективизацию, электрификацию, индустриализацию, Великую Отечественную войну, восстановление народного хозяйства, разрушенного войной, освоение космического пространства обеспечили его влияние во всех международных процессах и относительно достойный социальный уровень жизни большинства трудящихся граждан.

В 2005 г. на вопрос Аналитического центра Юрия Левады (Левада-Центр)[3]: «С каким из следующих мнений о том, что принесла Октябрьская революция народам России, вы бы скорее согласились?», 26 % респондентов ответили: «она открыла новую эру в истории народов России»; 31 % — она дала толчок их социальному и экономическому развитию»; 15 % — «она стала для них катастрофой». При проведении подобного опроса 2 — 6 марта 2017 г.[4] на вопрос: «Была ли революция неизбежной?», 48 % респондентов ответили утвердительно; столько же опрошенных сочли, что «Октябрьская революция сыграла положительную роль в российской истории»; и столько же — что «она нанесла серьезный урон русскому крестьянству»; 49 % — что «она нанесла серьезный урон российской культуре».

Одной из важных проблем является ответственность за случившееся тогдашней правящей элиты, частично поплатившейся своим состоянием и жизнью. Однако это следует рассматривать и как предостережение современному обществу, представителям власти и тем, кто претендует на то, чтобы считаться элитой в настоящее время. Несомненно, 1917 г. стал кульминацией нараставшей социальной пропасти между аристократией и людьми труда. Монархия не столько была свергнута, сколько сама разложилась и пала. Либерально-буржуазная элита, оказавшаяся на вершине власти в феврале 1917 г., показала свою несостоятельность, будучи связана теми интересами и зависимостями, что и их предшественники.

В настоящее время в ряде СМИ по отношению к малоимущим гражданам употребляются оскорбительные выражения: «быдло», «лох». «нищеброд». Эти внешние проявления являются отражением социального расслоения нашего общества и торможения развития страны. Поэтому та часть политической и управленческой элиты, которая утратила человечность и право вести за собой общество, чувство долга перед со-

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

[2] http://www.aif.ru/politics/wordl/251189 13:41 16/12/2010.

[3] Репрезентативный опрос был проведен 14—17 октября 2005 г. среди 1 600 россиян в 128 населенных пунктах 46 регионов страны. Цит. по: http://www.levada.ru/ 2017/04/05/ oktyabrskaya-revolyusiya-2.

[4] Опрос проведен 2—6 марта 2017 г. по репрезентативной всероссийской выборке городского и сельского населения среди 1 600 человек в возрасте 18 и старше в 137 населенных пунктах 48 регионов страны. Цит. по: http: //www.levada.ru/ 2017/04/05/ oktyabrskaya-revolyusiya-2.

циальным государством, должна быть сменена[1].

В одной из речей, произнесенных на семинаре в американском университете в Турции, М. С. Горбачёв заявил: «Целью всей моей жизни было уничтожение коммунизма, невыносимой диктатуры над людьми. Меня полностью поддержала моя жена, которая поняла необходимость этого даже раньше, чем я. Именно для достижения этой цели я использовал своё положение в партии и стране. Именно поэтому моя жена всё время подталкивала меня к тому, чтобы я занимал всё более и более высокое положение в стране. Когда же я лично познакомился с Западом, то я понял, что не могу отступить от поставленной цели»[2].

В 2008 г. Джордж Буш-старший, в бытность президентом США, вручил М. С. Горбачёву медаль Свободы и премию в 100 тыс. долларов. В 2011 г. тогдашний Президент Российской Федерации Д. А. Медведев наградил М. С. Горбачёва высшей государственной наградой Российской Федерации — орденом Андрея Первозванного. По статусу ордена он дается «за исключительные заслуги, способствующие процветанию, величию и славе России».

Корень зла кадровой проблемы в нашей стране состоит в том, что в органах государственной власти еще слишком много либеральных выскочек конца прошлого века. Именно поэтому не осуществляется комплекс необходимых мер по преодолению социального расслоения общества, угрожающего единству нации. В частности, игнорируется введение прогрессивной шкалы налогообложения. Если платить повышенный налог будут хотя бы 500 тыс. граждан с доходами от 1 млн. руб. в месяц, бюджет получит дополнительно 1,5 трлн. руб., что может служить базой демпфирования проблем малообеспеченных специалистов.

Социальная справедливость, как принцип, должна получить правовую основу. Наряду с совершенствованием закона о ветеранах актуализируется потребность в принятии закона о «детях войны», т.е., кто родился накануне и во время Великой Отечественной войны, которых около 12 млн. человек.

Особого внимания требует сфера помощи малообеспеченным семьям с детьми, содействие её сохранению и укреплению, потому что именно в семье происходит социализация личности. Органы социальной защиты нашего государства явно не решают свою основную задачу реальной содержательной помощи сохранению семей, делая своим основным занятием изъятие детей из семей с последующей передачей сомнительным опекунам или в детские дома, результативность деятельности которых известна, преимущественно, по криминальным последствиям.

Социальное расслоение в современной России продолжает стремительно расти. В начале 2000 г. была проведена некоторая реструктуризация власти в стране. Олигархи были отстранены от прямого участия в принятии политических решений. Действующие политики образуют систему законотворчества в интересах экономически доминирующей элиты. Пропасть между богатыми и бедными в России растет не столько в связи с очередным мировым кризисом, сколько в связи с конкретными решениями органов власти. Отменяя пошлины на ввоз яхт и частных самолетов, представительная власть придумывает все новые ограничительные законы для простых россиян. И хотя идея платить за сбор грибов и рыбалку утонула в народном возмущении, Госдума одобрила взносы на капитальный ремонт жилого фонда, «экологический сбор» и «Платон». Введение системы «Платон» последовало сразу за снижением объема перевозок вследствие кризиса, что оставило без работы тысячи дальнобойщиков по всей стране.

По официальным данным Росстата, в нашей стране проживает 21,4 млн. человек, имеющих доходы ниже прожиточного минимума. Формируется классовое общество и так называемая «элита» общества, состоящая, в основном, из финансовой олигархии, и все решения принимаются только с уче-

[1] Тер-Акопов А. А. Нравственность и право. М.: Юрлитинформ, 2015.

[2] До основанья — а зачем? // Аргументы недели. 28 сентября 2017 г.

том их интересов. При этом манипулирование сознанием населения достигло такого совершенства, что позволяет игнорировать многие реальные экономические и социальные проблемы, под предлогом защиты интересов безопасности.

Бюджетные потребности возмещаются, преимущественно, за счет бедноты и середняков. При этом оформляются сословия, требующие для себя новых преференций. В марте 2017 г. Госдума срочно внесла, рассмотрела и утвердила поправку в НК РФ, освобождающую от налогов физических лиц, попавших под персональные санкции. При этом возврату подлежат налоги, уплаченные с 2014 г. Скорость принятия этого закона объяснялась приближением 1 апреля — последнего срока подачи налоговых деклараций. Российские суды с 2014 г. возвращают из бюджета деньги, если ваше поместье в Италии отобрали карабинеры, в соответствии с санкционными списками. С 2016 г. решено обнулить пошлины на ввоз в Россию частных самолетов. Вероятно, господствующей элите неудобно: в России зарегистрировано чуть более 70 бизнес-джетов, а реально российским владельцам принадлежит 500 — 600 бортов. С 2017 г. освобождены от налогов и пошлин ввозимые в Россию яхты. Таким образом, на формально правовой основе увеличивается социальное неравенство в России.

Деятельность, направленная на выявление объективных тенденций, потребностей и возможностей позитивного развития общества и позволяющая выработать оптимальное правотворческое решение и оптимальный механизм его реализации, имеет смысл и перспективу лишь тогда, когда органы государственной власти реально стремятся к достижению общественного блага и защите интересов законопослушного населения. Если же правотворческая и правоприменительная деятельность осуществляется не для решения жизненно важных социальных проблем, а носит имитационный характер, прикрывая корыстные интересы экономически доминирующих групп, то в реальной деятельности общественности, формировании гражданского общества нет особой необходимости, что мы и наблюдаем на практике и что, очевидно, является основополагающим фактором современного состояния коррупции и преступности.

Обзор научных исследований и репрезентативных социологических опросов показывает, что уровень социального расслоения актуализируется. При этом представители власти пытаются ссылаться на то, что пресловутый индекс Джини в России такой же как в США — 0,4. Однако, индекс Джини является очень относительным показателем имущественного расслоения. Следует учитывать, что в США бедным считается тот, у кого доля расходов на питание больше 30 % душевого дохода, а в России — более 50 %. Поэтому для нашей страны индекс Джини 0,4 означает высокое неравенство. Во Всероссийском центре уровня жизни (ВЦУЖ) пользуются другой методикой расчетов. Например, если взять общий объем всех доходов населения, то на 64 % населения приходится всего 33 % доходов, а на самые богатые 2 % населения приходится 10 % всех доходов. Это огромный разрыв, загоняющий большую часть населения в маргинальные слои. Всего 29 стран мира имеют плоскую шкалу налога на доходы физических лиц. Большинство из них находятся на постсоветском пространстве. Эта шкала сильнее всего бьёт по бедным, которых в нашей стране большинство. Это осмысленная экономическая политика правящего финансового олигархического класса, который, не желая сокращать свой уровень потребления, просто экономит на трудящихся, которым некуда деваться. В ВЦУЖ подсчитано, что среднероссийский социально-приемлемый бюджет каждого члена семьи должен быть не ниже трех прожиточных минимумов, что составляет более 30 тыс. руб. Семья из четырех человек, где двое взрослых и двое детей, должна иметь бюджет домохозяйства примерно в 120 тыс. руб. К среднему классу относятся семьи, у которых доходы составляют от 70 до 110 тыс. руб. на одного человека. Высший класс имеет доход на одного члена семьи от 11 прожиточных минимумов, составляя 2 % населения. Для выравнивания разрыва необходимо поднять прожиточный минимум и МРОТ до социально приемлемого

уровня, ввести минимальный гарантированный доход семьи, а главное, больше платить работающим людям.

Смена общественно-экономической формации в России, реставрация отношений частной собственности, борьба за ее захват на этапе приватизации, передел собственности, включая рейдерские захваты, стали факторами активизации коррупции и преступности. Эти процессы нашли свое отражение на всех уровнях законодательной, исполнительной и судебной власти, а также отношений между людьми в обществе[1].

Правовая безопасность Российской Федерации обеспечивается: соответствием конституции и других законов нашего государства жизненно важным интересам законопослушного большинства граждан, объективным потребностям развития страны; легитимным формированием органов государственной власти; законным способом принятия нормативных правовых актов; точным исполнением норм конституции и законов государственными и муниципальными служащими; развитым правосознанием граждан, их организованностью и гражданской активностью; наличием эффективной системы правоохранительных и судебных органов, других сил поддержания правопорядка в государстве; оптимальными мерами воздействия на правонарушителей.

Поражение коррупцией властных структур ведёт к снижению роли государства как регулятора экономических и социальных процессов, стимулирует паразитирование отдельных групп общества на проблемах и тяготах большинства населения, способствует криминализации общества. Особенно опасна коррупция в правоохранительных органах, прокуратуре, судах, поскольку она подрывает веру населения в способность государства защитить права и свободы своих граждан.

Приоритетными направлениями в стратегии противодействия коррупции должны стать: пресечение проникновения криминала в органы государственной власти Российской Федерации; системное формирование антикоррупционного законодательства, направленного против факторов, способствующих созданию благоприятных условий для коррупции; парламентский гражданско-правовой контроль за социально-экономическими процессами, финансовыми и товарными потоками; реальная ответственность государственных должностных лиц за вредные последствия принятия экономически значимых решений, нарушающих жизненно важные социально-экономические интересы законопослушного большинства граждан; развитие уголовно-правовой и гражданско-правовой ответственности за коррупционные противоправные деяния (действие и или бездействие), включая адекватную конфискацию имущества; финансовый контроль за доходами, расходами и имуществом должностных лиц, их родственников и связанных с ними лиц; обеспечение открытости, обоснованности и результативности антикоррупционной деятельности средств массовой информации; укрепление законности и повышение ответственности правоохранительных органов и судов за результативность их деятельности по противодействию коррупции, с учетом общественного мнения.

Нуждается в дальнейшем правовом урегулировании проблема конфликта интересов в сфере государственной и муниципальной службы, правоохранительной службы и деятельности судов. Условием, способствующим широкому распространению коррупции в нашей стране, является юридическая безответственность значительной части должностных лиц, включая занимающих высшие должности в системе исполнительной власти. В современной России внешние признаки коррупционеров, качество жизни которых, обладание собственностью в нашей стране и за рубежом, масштабы расходов явно превышают легальный доход, к сожалению, признаются основным показателем успеха и публично демонстрируются средствами массовой информации. Сохранение такого положения по экспертным оценкам

[1] О теоретических основах борьбы с коррупцией / Научные труды Международной академии менеджмента и Вольного экономического общества России. М., 2009. № 124 (11).

«Левада-центра» ведет к деградации человеческих отношений в обществе, распаду нравственных норм коллективного взаимодействия. Поэтому преобладающие формы протеста в обществе приобретают характер медленного разложения, роста преступности и иных правонарушений, агрессии и спонтанных социальных эксцессов.

Учитывая, что коррупция является существенным фактором, способствующим осуществлению наиболее опасных преступлений, включая терроризм, она является реальной угрозой национальной безопасности.

Анализ современного состояния, динамики и структуры преступности, в том числе транснациональной организованной преступности, выявление дефектов законотворческой и правоприменительной деятельности, характера внешних и внутренних опасностей и угроз стабильности законности и правопорядка актуализируют необходимость научного исследования потребностей и возможностей практики противодействия преступности в интересах национальной и международной безопасности. Существенную новизну, теоретическую и практическую значимость представляет исследование состояния преступности в сфере компьютерной информации, перспектив криминализации сферы новых цифровых технологий, обоснование упреждающего криминологического прогнозирования и противодействия криминализации отдельных направлений цифровых технологий на современном теоретическом уровне, соответствующем потребностям практики[1].

В Послании Президента Российской Федерации В. В. Путина к Федеральному Собранию Российской Федерации 20 февраля 2019 г. определяются потребности и возможности существенного повышения качества жизни населения нашей страны на основе развития новых технологий в сфере производства, социализации общественных отношений, повышения трудовой активности граждан, ответственности государственных и муниципальных служащих. Две трети положений, содержащихся в Послании, относятся к сфере конкретного обеспечения жизненно важных интересов граждан, около трети положений образуют основу обороны страны и безопасности государства.

Фундаментальность новых подходов, правовое упорядочение социальных, экономических, административных отношений, в случае их реализации, могут способствовать консолидации общества. Реализация положений Послания становится важным фактором противодействия преступности[2].

3. Транснациональная организованная преступность как составная часть гибридной войны США против России.

Определившийся курс США на демонтаж действующей системы международной безопасности, выход из системы ракетно-ядерного сдерживания, игнорирование норм международного гуманитарного и уголовного права образует реальную угрозу миру и безопасности человечества.

При этом транснациональная организованная преступность становится составной частью организуемой США гибридной войны против России.

Обзор и анализ современной ситуации позволяет констатировать возрастающую актуальность научного исследования криминолого-правовых проблем:

— угроз миру и безопасности человечества в XXI в.: глобальных угроз международной и национальной безопасности;

— эволюции системы ракетно-ядерного сдерживания и международной безопасности: развития новых средств ведения гибридных войн;

[1] Корякин В. М. «Цифровизация» общественных отношений и ее влияние на состояние коррупции в военной организации государства // Военное право. 2019. № 1. С. 217—228.

[2] Послание Президента Российской Федерации В. В. Путина Федеральному Собранию Российской Федерации // Российская газета. 20 февраля 2019.

— трансформации системы международного гуманитарного права: потребностей и возможностей её воссоздания в современных условиях;

— выявления новых тенденций преступности в условиях глобализации, научно-технической революции, цифровых систем;

— исследования транснациональной организованной преступности как средства экспансии США;

— изучения терроризма, психолого-информационного воздействия, как средств ведения гибридной войны;

— надежного обеспечения психолого-правовой устойчивости государственных служащих, военнослужащих сил обороны и безопасности, укрепления суверенитета государства в системе национальной и международной безопасности;

— исследования правовых аспектов защиты мира и безопасности человечества: состояния, проблем, перспектив;

— обоснования потребностей и возможностей решения проблем международного права и международной юрисдикции с использованием средств международного сотрудничества;

— обоснования ведущей роли Россия в мировой системе противодействия агрессии США, как духовно-нравственного и организационно-силового лидера миролюбивых сил разумной части человечества.

Созданная Ассоциацией юристов России Комиссия по военному праву и правовому обеспечению национальной безопасности (председатель комиссии — член-корреспондент РАН А. Н. Савенков) инициирует разработку фундаментального научного труда «Преступность XXI в.: мировые, региональные и российские тенденции».

Актуальность, теоретическая и практическая значимость такого исследования подтверждается обзором материалов Военно-научной конференции Академии военных наук, проведенной 2 марта 2019 г. совместно с Генеральным штабом Вооруженных Сил Российской Федерации, Российской академией наук и другими структурами военной организации России. В докладе Начальника Генерального штаба Вооруженных Сил Российской Федерации-первого заместителя Министра обороны Российской Федерации В. В. Герасимова убедительно обоснована потребность научного исследования актуальных проблем военной теории и её правовых аспектов в современных условиях.

Рассмотрение опыта контртеррористической операции в Сирии, выявление связи террористических организаций, их финансирования, обеспечения оружием, необходимым транспортом и имуществом, координации их деятельности правительствами ряда государств обусловливают потребность адекватного правового и военного противодействия, разработки задач фундаментальной юридической науки по обеспечению обороны и безопасности нашего государства.

За последние 10 лет в современном мире произошло более 6 тыс. терактов. Жертвами их стали более 25 тыс. человек. В настоящее время, по различным оценкам экспертов, насчитывается примерно 500 экстремистских групп и террористических организаций. В последнее время наблюдается рост экстремизма среди молодежи[1].

В соответствующем научном правовом обеспечении и правовом сопровождении нуждаются: развитие военной стратегии в современных условиях; проблемные вопросы оперативного развертывания и организации управления группировками войск (сил); перспективы развития военной техносферы и вопросы будущих войн и небоевого применения военной силы; характер современных военных конфликтов и их влияние на военную стратегию; совершенствование стратегического руководства обороной Российской Федерации; торговля оружием как инструмент политического влияния на международной арене; военно-политические аспекты межгосударственного противодействия; цифровая экономика, роль Вооруженных

[1] http://fb.ru/article/227106/samyiy-krupnyiy-v-mire-terakt-v-istorii-spisok-opisanie-i-interesnyie-faktyi

Сил Российской Федерации и обеспечение лидерства России на глобальном рынке цифровой трансформации; проблемы обеспечения биологической безопасности России от биотерроризма; роль Арктики, как передового рубежа обороны России.

Рассмотрение генезиса, проблем изучения современной транснациональной организованной преступности, позволяет констатировать потребности и возможности научного криминолого-правового и организационного военно-правового противодействия ей в интересах национальной и международной безопасности.

Библиография

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

2. Корякин, В. М. «Цифровизация» общественных отношений и ее влияние на состояние коррупции в военной организации государства / В. М. Корякин // Военное право. — 2019. — № 1. — С. 217—228.

3 Лунеев, В. В. Преступность XX века. Мировые, региональные и российские тенденции / Предисловие академика Российской академии наук В. Н. Кудрявцева / В. В. Лунеев. — М.: НОРМА, 1997. — 525 с.

4. Тер-Акопов, А. А. Нравственность и право / А. А. Тер-Акопов. — М.: Юрлитинформ. 2015. — 528 с.

Transnational organized crime of XXI century: genesis and problems of research

© **Damaskin O. V.**,
doctor of law, Professor, honored lawyer of the Russian Federation An active member of the Academy of Military Sciences The chief researcher of the Institute of State amd Law of Russian Academy of Sciences

Abstract: the article considers genesis, criminogenic factors, actual needs and opportunities of criminologic and legal research and military and legal counteraction to modern transnational organized crime for national and internetional security.

Key words: criminal law, military law, international law, crimes against the peace and security of humankind, transnational organized crime.

Самовольное оставление части и дезертирство: проблемы квалификации и разграничения

© **Должиков Р. С.,**
студент ФГБОУ ВО «Кубанский государственный университет», филиал в г. Новороссийске
© **Телегина Е. Г.,**
кандидат юридических наук, доцент филиала ФГБОУ ВО «Кубанский государственный университет» в г. Новороссийске

Аннотация. В настоящее время при общем снижении преступлений против военной службы сохраняется негативная стабильная тенденция уровня преступлений против порядка пребывания на военной службе. Приведенные обстоятельства свидетельствуют о том, что исследование вопросов квалификации данных преступлений приобретает все более важное значение. Многие вопросы правоприменительной практики в данной сфере остаются проблемными и дискуссионным. Материалами судебной практики подтверждается тезис о проблемах разграничения квалификации ст. 337 УК РФ и ст. 338 УК РФ. В статье обосновывается значимость правильной квалификации в правоприменительной практике и в сфере уголовно-правовой охраны порядка пребывания граждан на военной службе.

Ключевые слова: дезертирство; самовольное оставление части; квалификация преступлений; уклонение от военной службы; место прохождения военной службы; военная служба; военнослужащий; уголовное наказание.

Целью настоящего исследования является изучение проблемных задач квалификации и разграничения самовольного оставления части или места службы и дезертирства. Объектом исследования являются общественные отношения, возникающие в сфере разграничения квалификации самовольного оставления части и дезертирства. Предметом исследования являются: составы преступлений, предусмотренных ст. 337 УК РФ «Самовольное оставление части или места службы» и ст. 338 УК РФ «Дезертирство», и порядок их применения в правоприменительной практике. Правовую основу исследования составляют нормы уголовного законодательства Российской Федерации, регламентирующее квалификацию самовольного оставления части и дезертирства, а также судебная практика. Методами, использованными при проведении данного исследования, являются: общенаучные методы (системный метод, анализ и синтез, индукция и дедукция, аналогия, конкретизация, метод историзма); конкретно-социологические методы (математический, сравнительно-правовой); специально-научные методы (герменевтика и др.).

Вооруженные Силы Российской Федерации занимают одно из основных мест в обеспечении безопасности государства. От качественного и количественного состава Вооруженных Сил зависит качество боевой подготовки войск, успешное выполнение учебных и боевых задач в мирное и военное время. За 27 лет современной истории России статус, престиж и качество службы в Вооруженных Силах с каждым годом возрастали, но даже эти улучшения не в полной мере исключают преступления совершаемые военнослужащими против порядка пребывания на военной службе, такие как «Самовольное оставление части» (ст. 337 УК РФ), «Дезертирство» (ст. 338 УК РФ) и «Уклонение от исполнения обязанностей военной службы путем симуляции болезни или иным способом» (ст. 339 УК РФ), продолжают составлять подавляющую часть от общего количества совершаемых преступлений против военной службы[1].

[1] Оноколов Ю. П. Принятыми в Российской Федерации мерами удалось добиться стабильного и значительного уменьшения преступности военнослужащего // Военное право. 2018. № 2. С. 180—189.

При исследовании судебной практики окружных (флотских) военных судов, которые сейчас реорганизуются и совершенствуют направления своей деятельности[1], нами было установлено, что в 2014 г. из 1 902 преступлений 1 056 составляют преступления против порядка пребывания на военной службе; аналогичная ситуация наблюдалась и в 2015 г., где из 1 919 преступлений 1 070 составляют преступления против порядка пребывания на военной службе, а в 2016 г. из 1 632 преступлений — 1055 преступлений относятся к рассматриваемой категории[2] (см. рис.).

Проанализировав данные показатели, мы приходим к выводу о негативной тенденции преступлений против пребывания на военной службе. Так, среди общего количества преступлений против военной службы преобладающее количество преступлений составляют преступные деяния против порядка пребывания на военной службе. Также наблюдается негативная стабильная тенденция роста рассматриваемого вида преступлений на фоне снижения показателей общего количества преступлений против военной службы.

В условиях реформирования Вооруженных Сил, уголовное законодательство не претерпевало масштабных изменений в части преступлений против военной службы. Однако из-за проблем, связанных с разграничением преступлений рассматриваемой категории Пленумом Верховного Суда Российской Федерации было принято Постановление от 3 апреля 2008 г. № 3 «О практике рассмотрения судами уголовных дел об уклонении от призыва на военную службу и от прохождения военной или альтернативной гражданской службы». Но несмотря на разъяснения Верховного Суда Российской Федерации по вопросам разграничения и правильной квалификации самовольного оставления части и дезертирства, у военных следственных отделов и гарнизонных военных судов по сей день имеются затруднения и ошибки в правильной квалификации самовольного оставления части и дезертирства.

Прежде чем давать оценку причинам ошибок в квалификации данных преступлений, рассмотрим составы преступлений, предусмотренных ст. 337 УК РФ «Самовольное оставление части или места службы» и ст. 338 УК РФ «Дезертирство»:

— *объект преступления.* Родовой, видовой и непосредственный объект данных преступлений совпадает, где родовой и видовой объект — это совокупность общественных отношений в сфере охраны военной службы, непосредственным объектом является совокупность общественных отношений в сфере охраны порядка пребывания на военной службе. Объект в данных составах совпадает, и они находятся в одном разделе и главе УК РФ;

— *объективная сторона.* В диспозиции ст. 337 УК РФ преступное деяние выражается в форме действия и совершается самовольным оставлением части или места службы без уважительных причин, а равно неявкой в тех же целях на службу; в диспозиции ст. 338 УК РФ преступное деяние так же выражается в форме действия и совершается самовольным оставлением части или места службы в целях уклонения от прохождения военной службы, а равно не явкой в тех же целях на службу;

— *субъективная сторона.* Деяния, предусмотренные ст. 337 УК РФ «Самовольное оставление части или места службы» и ст. 338 УК РФ «Дезертирство», совершаются с прямым умыслом, но с разными целями. Именно в этой части состава преступления кроются различия самовольного оставления части или места службы от дезертирства. Целью самовольного оставления части или места службы является временное уклонение от прохождения военной

[1] См. подробнее: Харитонов С.С. Военные суды как фактор поддержания законности и правопорядка в войсках // Право в Вооруженных силах — военно-правовое обозрение. 2018. № 12 (257). С. 23—26; Харитонов С.С. Выездные заседания военных судов в расположении воинских частей: вопросы правового регулирования процедур применительно к необходимости их совершенствования // Право в Вооруженных силах — военно-правовое обозрение. 2018. № 8 (253). С. 41—49.

[2] Обзоры судебной практики окружных (флотских) военных судов по уголовным делам и справки о работе военных судов по рассмотрению уголовных дел за 2014 — 2016 гг.

службы, тогда как в дезертирстве целью является вовсе уклониться от прохождения военной службы;

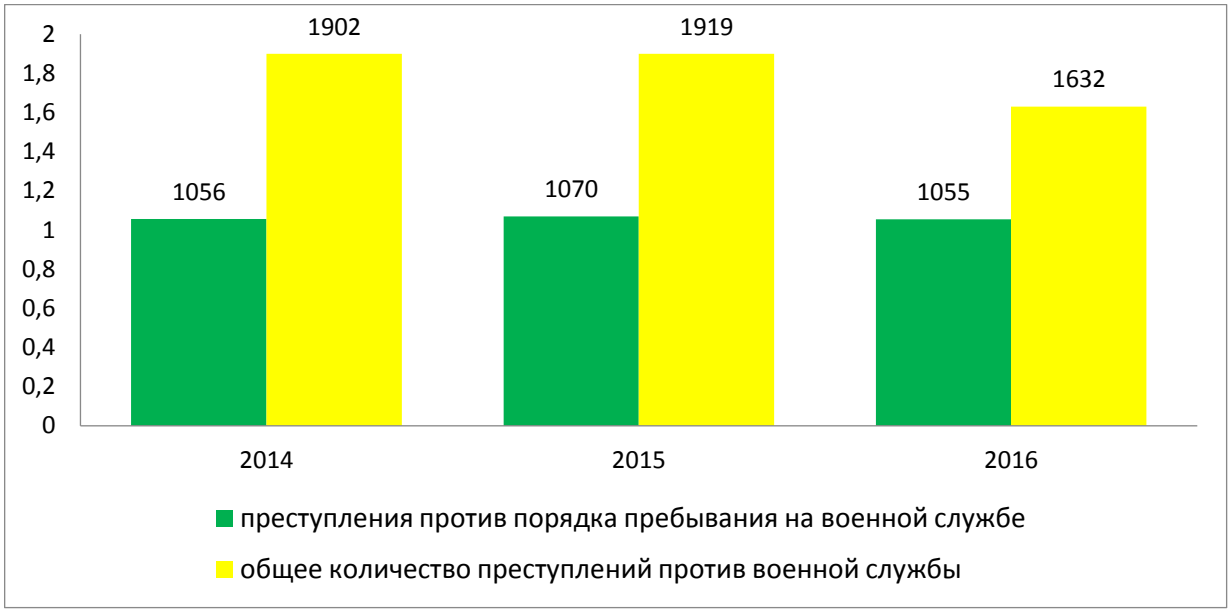


Рис. Сравнительная характеристика преступлений против порядка пребывания на военной службе и общего числа преступлений против военной службы

— *субъект преступления.* В соответствии со ст. 331 УК РФ субъектом в преступлениях против военной службы выступает специальный субъект, которым являются военнослужащие, проходящие военную службу по призыву или по контракту, а также граждане, пребывающие в запасе, во время прохождения ими военных сборов.

В УК РФ законодателем не даётся прямого указания на различия целей совершения данных смежных преступлений, однако отличия самовольного оставления части или места службы от дезертирства указаны в п. 15 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 3 апреля 2008 г. № 3, в котором указано следующее: «При разграничении преступлений, предусмотренных статьями 337 и 338 УК РФ, судам необходимо исходить из того, что ответственность по статье 337 УК РФ наступает лишь при наличии у лица намерения временно уклониться от исполнения обязанностей военной службы и по истечении определенного срока возвратиться в часть (к месту службы) для прохождения военной службы. При дезертирстве (статья 338 УК РФ) лицо имеет цель вовсе уклониться от исполнения обязанностей военной службы. Если такая цель появилась у военнослужащего после самовольного оставления части (места службы), содеянное следует квалифицировать только как дезертирство».

Фактами, подтверждающими умысел лица вовсе уклониться от прохождения военной службы, можно считать: длительное время уклонения от военной службы, попытки легализовать свое положение в период уклонения от службы (приобретение фальшивых документов, удостоверяющих личность, приобретение документов указывающих об окончании прохождения службы, устройство на работу, прохождение обучения и т.д.), а также отсутствие попыток вернуться на место службы, заявить о себе в органы военного учёта либо в правоохранительные органы.

«Длительное время» — является оценочным понятием и чёткого ответа на вопрос, какой промежуток времени является длительным, ни в УК РФ, ни в Постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 3 апреля 2008 г. № 3 нет. Исследовав судебную практику гарнизонных военных судов, мы пришли к выводу, что длительным временем признаётся продол-

жительность отсутствия на военной службе от года и более.

Задачи разграничения квалификации (по содержанию, цели, мотиву и характеру действия виновного) ясны, однако имеют место проблемы оценки доказательств. Так, судебная практика показывает, что нелегкими для разрешения вопросами являются:

1. Установление времени, которое является длительным уклонением от военной службы и отсутствие таких данных, которые указывали бы на наличие состава ст. 337 или ст. 338 УК РФ.

Примером данной ошибки квалификации может послужить приговор Санкт-Петербургского гарнизонного военного суда, по которому Л. при совершении марша в составе подразделения к месту постоянной дислокации с целью уклониться от прохождения службы скрылся от командира подразделения и направился к месту жительства родителей и там проводил время по своему усмотрению 3 года и 10 дней, до момента его задержания. Рядовой Л. был осужден по ч. 4 ст. 337 УК РФ. Судебная коллегия Ленинградского окружного военного суда, рассмотрев дело по кассационному представлению, приговор отменила и направила дело на новое судебное рассмотрение, поскольку суд первой инстанции дал неправильную правовую оценку и не установил фактические обстоятельства совершенных Л. преступных действий. Судом первой инстанции не было правильной юридической оценки того, что Л. в судебном заседании хоть и говорил о намерении вернуться к месту службы, но фактически каких-либо действий к возвращению на службу он не предпринимал, его уклонение продолжалось более 3 лет и было прекращено задержанием. В период уклонения Л. приобрел фальшивый студенческий билет, указывающий на то что он якобы обучается на очном отделении высшего учебного заведения и имеет право на отсрочку от военной службы; также он скрывал от круга близких лиц информацию о том, что он призван на военную службу и должен находится в воинской части.

2. Проблема квалификации при даче противоречивых показаний о целях и мотивах уклонения от военной службы.

Примером данного рода ошибок при квалификации может служить приговор Читинского гарнизонного военного суда по обвинению рядового М. в совершении преступления, предусмотренного ч. 4 ст. 337 УК РФ. Военными следственными органами рядовой М. обвинялся в дезертирстве, в обвинительном заключении были изложены факты длительного уклонения, сокрытия принадлежности к военной службе, устройство на работу, и отсутствие действий, направленных на возвращение к военной службе. Однако суд установил, что рядовой М. с целью временного уклонения оставил место службы и уехал к месту проживания родителей, где стал проводить время по своему усмотрению на протяжении 3 лет, после заявил о себе в военный следственный отдел Читинского гарнизона. Расценивая указанные действия М., суд переквалифицировал действия рядового М. с ч. 1 ст. 338 УК РФ на ч. 4 ст. 337 УК РФ (самовольное оставление части или места службы совершенное военнослужащим по призыву или по контракту, свыше одного месяца), сослался на показания рядового М., в которых он указал на то, что он хотел временно отдохнуть от военной службы. Кроме того, суд принял во внимание показания близких родственников М., в которых они указали на то, что М. в период уклонения не раз пытался обратиться в военную прокуратуру с желанием разобраться в вопросе прохождения военной службы.

Данный приговор был, отменён, коллегией по уголовным делам Восточно-Сибирского окружного военного суда, а дело было направленно на новое судебное рассмотрение, поскольку суд первой инстанции основывал приговор только на показаниях обвиняемого М. и его близких родственников, без их тщательной проверки и подтверждения и сопоставления с другими объективными доказательствами. Также суду было необходимо проанализировать все преступное поведение рядового М. на всем протяжении уклонения: факты бездействия, отношение к военной службе, факт

трудоустройства, длительность пребывания вне части.

3. Невнимательное отношение к целям и мотивам уклонения от военной службы. Так, в некоторых случаях судьи гарнизонных военных судов некачественно излагают мотивы и цели обстоятельств совершения преступления, тем самым подвергая сомнению правильную квалификацию деяния.

Например, преступление, совершенное сержантом З., отражено в приговоре Борзинского гарнизонного военного суда так: «З., желая навестить мать, 13 октября 2008 г. самовольно оставил часть и убыл к месту жительства, где проживал у родственников, а 29 октября 2008 г. добровольно прибыл в часть и заявил о себе».

Преступные действия рядового Л. описаны в приговоре этого же суда таким образом: «Л., желая помочь матери по хозяйству, 2 ноября 2008 г. самовольно оставил часть и убыл в село N, где проживал у матери, а 8 декабря 2008 г. добровольно прибыл в администрацию указанного села и заявил о себе».

В приговоре того же суда в отношении рядового К. указано: «25 августа 2008 г. К., с целью помогать семье, самовольно оставил место службы — военный полигон и убыл к месту жительства, где проживал, проводя время по своему усмотрению, а 17 июля 2009 г. прибыл по вызову в военный комиссариат района и заявил о себе».

При таком описании остается неясным, в каком же преступлении виновны З., Л. и К. — в дезертирстве или в самовольном оставлении части продолжительностью свыше десяти суток, но не более одного месяца, и части (места службы) продолжительностью свыше одного месяца.

Рассматривая проблемные вопросы квалификации и разграничения самовольного оставления части и дезертирства, следует обозначить значимость правильной квалификации указанных преступлений.

Во-первых, общесоциальный фактор правильной квалификации преступлений, который представляет собой характеристику правовой системы, фундамент законности, и вместе с тем занимает основное место в формировании правового государства[1].

Мы согласны с мнением В. Г. Павлова, который утверждает, что общесоциальное и политическое значение квалификации преступлений состоит также в том, что наряду с основным принципом законности обеспечиваются соблюдение и реализация других принципов уголовного права, нашедших своё законодательное закрепление в УК РФ, — принципа равенства граждан перед законом (ст. 4); принципа вины (ст. 5); справедливости (ст. 6) и гуманизма (ст. 7). Следовательно, неправильная квалификация нарушает эти принципы, в связи с чем нарушаются и предоставляемые государством и обществом гарантии реализации и осуществления социальных и политических прав в отношении лиц, совершивших преступные деяния[2].

Во-вторых, цель наказания, его индивидуализация и справедливость могут быть обеспечены только правильной квалификацией деяния. Так, важно обозначить уголовно-правовые последствия, связанные с назначением наказания за совершение данных противоправных деяний. Максимальным наказанием по ст. 337 УК РФ «Самовольное оставление части или места службы» является лишение свободы на срок до пяти лет, следовательно, данное деяние предусматривается в соответствии с ч. 3 ст. 15 УК РФ как преступление средней тяжести. Наказанием по ч. 1 ст. 338 УК РФ «Дезертирство» является лишение свободы сроком до семи лет, а по ч. 2 ст. 338 наказание составляет лишение свободы сроком до десяти лет, что говорит о том, что данное деяние в соответствии с ч. 4 ст. 15 УК РФ относится к категории тяжких преступлений. Таким образом, от правильной квалификации зависит справедливое назначение наказания

---

[1] Гаухман Л. Д. Квалификация преступлений: закон, теория, практика : учебник. М.: ЮрИнфоР, 2001. С. 118—121.

[2] Павлов В. Г. Квалификация преступлений со специальным субъектом : учеб. пособие. СПб.: Юридический центр-Пресс, 2011.

и иные правовые последствия, установленные законодательством России.

Например, от тяжести совершенного деяния зависит выбор исправительного учреждения, в котором осужденный будет отбывать наказание. За преступное деяние, предусмотренное:

— ч. 1 ст. 337 УК РФ — за самовольное оставление части или места службы, совершенное военнослужащим, проходящим военную службу по призыву, при его отсутствии свыше 2 суток, но не более 10 суток, ему судом может быть назначено наказание в виде ареста сроком до шести месяцев или содержание в дисциплинарной воинской части на срок до одного года;

— ч. 3 ст. 337 УК РФ — при самовольном оставлении части военнослужащим проходящим службу по призыву или по контракту, при его отсутствии на службе свыше 10 суток, но не более 1 месяца, судом ему может быть назначено наказание в виде ограничения по военной службе на срок до двух лет, либо содержание в дисциплинарной воинской части на срок до двух лет, либо лишением свободы до трёх лет;

— ч. 4 ст. 337 УК РФ — при самовольном оставлении части свыше одного месяца, предусматривается наказание в виде лишения свободы на срок до пяти лет;

При совершении деяния, предусмотренного ч. 1 ст. 338 УК РФ «Дезертирство» в санкции закреплено наказание в виде лишения свободы на срок до семи лет.

Следовательно, при совершении преступления против порядка пребывания на военной службе, совершенное военнослужащим по призыву, и при неправильном исследовании факультативного признака субъективной стороны данного деяния и, соответственно, ошибки квалификации дезертирства от самовольного оставления части, лицу может быть назначено наказание в виде реального лишения свободы вместо содержания в дисциплинарной воинской части. Вследствие этого лицо, отбывая наказание в исправительной колонии, подвергается негативному влиянию криминальных субкультур, тюремных «порядков», криминальных группировок и их лидеров, что впоследствии может отрицательно сказаться на его исправлении и изменении жизненных ценностных ориентаций.

Напротив, отбывая наказание в дисциплинарной воинской части, исключается влияние на личность осужденного криминальных авторитетов, группировок и субкультур, поскольку режим содержания в дисциплинарном батальоне, за исключением некоторых ограничений установленных ст. 157, 158, 159, 160 УИК РФ, соответствует установленному порядку прохождения военной службы в Вооруженных Силах Российской Федерации: занятия по боевой подготовке (строевая подготовка, общественно-государственная подготовка, РХБЗ и т.д.), повышенная физическая подготовка и трудовая деятельность на объектах дисциплинарной части.

В-третьих, значимость правильной квалификации преступных деяний отражается на возможности условно-досрочного освобождения осужденных. В соответствии с ч. 1 ст. 79 УК РФ лицо, отбывающее наказание в дисциплинарной воинской части или в виде лишения свободы, подлежит условно-досрочному освобождению, если судом будет признано, что для своего исправления оно не нуждается в полном отбывании назначенного судом наказания. В соответствии с ч. 3 ст. 79 УК РФ, условно-досрочное освобождение может быть применено только после фактического отбывания осуждённым:

1) не менее одной трети срока наказания, назначенного за преступления небольшой или средней тяжести;

2) не менее половины срока наказания, назначенного за тяжкое преступление.

Так, условно-досрочное освобождение при ошибке в квалификации и назначении наказания по ч. 4 ст. 337 УК РФ «Самовольное оставление части или места службы более одного месяца» в виде лишения свободы на срок, допустим, пять

лет, что соответствует преступлению средней тяжести, возможно будет только после отбытия одного года и шести месяцев лишения свободы. А при назначении наказания по ч. 1 ст. 338 УК РФ «Дезертирство» в виде лишения свободы сроком на шесть лет для условно-досрочного освобождения осужденным должно быть отбыто не менее трёх лет.

В-четвертых, значимость правильной квалификации обусловлена принципом законности, выражающим систему требований общества и государства, заключающуюся в точной реализации норм права всеми и повсеместно. В этой связи следует ещё раз обозначить важность Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 3 апреля 2018 г. № 3, основной задачей которого является обеспечение правильного и единообразного применения уголовного законодательства России об ответственности за преступления против порядка прохождения военной службы. Но, несмотря на достаточно однозначные разъяснения вопросов разграничения самовольного оставления части и дезертирства, в Постановлении есть недоработки: отсутствие понятия «длительность», отсутствие указаний для судов на точное определение цели совершения преступления, что приводит к ошибкам в приговорах, упомянутых выше.

В-пятых, немаловажным аспектом значимости квалификации деяния является то, что правильная квалификация преступлений — самовольное оставление части или места службы и дезертирство — способствует объективному отражению данных в уголовной статистике, что в дальнейшем положительно влияет на общесоциальные и специальные организационно-тактические мероприятия, связанные с предупреждением данного рода преступлений.

Таким образом, преступления против порядка пребывания на военной службе по сей день имеют высокую процентную составляющую от общего количества преступлений против военной службы. Основным признаком разграничения является цель уклонения от военной службы, выступая основополагающим фактором разграничения и квалификации самовольного оставления части или места службы от дезертирства. Правильная квалификации данных деяний оказывает влияние на дальнейшие уголовно-правовые и общесоциальные последствия, такие как: наказание, его индивидуализация и справедливость, поддержание уровня законности, достоверная картина качественного и количественного показателей состояния преступлений против порядка пребывания на военной службе. Несмотря на разъяснения Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 3 апреля 2008 г. № 3, в правоприменительной практике военных следственных органов и гарнизонных военных судов имеют место ошибки из-за одностороннего расследования и неполноты судебного следствия, которые приводят к неправильной квалификации смежных деяний, что отрицательно сказывается на дальнейшем предупреждении и пресечении данных преступлений.

Библиография

1. Гаухман, Л. Д. Квалификация преступлений: закон, теория, практика : учеб. / Л. Д. Гаухман. — М.: ЮрИнфоР, 2001. — 316 с.

2. Павлов, В. Г. Квалификация преступлений со специальным субъектом : учеб. пособие / В. Г. Павлов. — СПб.: Юридический центр-Пресс, 2011. — 460 с.

3. Оноколов, Ю. П. Принятыми в Российской Федерации мерами удалось добиться стабильного и значительного уменьшения преступности военнослужащего / Ю. П. Оноколов // Военное право. — 2018. — № 2. — С. 180—189.

4. Харитонов, С. С. Военные суды как фактор поддержания законности и правопорядка в войсках / С. С. Харитонов // Право в Вооруженных силах — военно-правовое обозрение. — 2018. — № 12 (257) . — С. 23—26.

5. Харитонов, С. С. Выездные заседания военных судов в расположении воинских частей: вопросы правового регулирования процедур применительно к необходимости их совершенствования / С. С. Харитонов // Право в Вооруженных силах — военно-правовое обозрение.. — 2018. — № 8 (253). — С. 41—49.

Absence without leave and desertion: the problem of development and differentiation

© **Doljikov R. S.**,
student of fsbei HE "Kuban state University", branch in G. Novorossiysk
© **Telegina E. G.**,
PhD in law, associate Professor of the branch of fsbei HE "Kuban State University" in Novorossiysk

Annotation. At present, with an overall decrease in crimes against military service, a negative stable trend in the level of crimes against the order of military service remains. These circumstances indicate that the study of the qualification of these crimes is becoming increasingly important. Many issues of law enforcement practice in this area remain problematic and controversial. The jurisprudence confirms the thesis about the problems of differentiation of training article 337 of the criminal code and article 338 of the criminal code. The article substantiates the importance of proper qualification in law enforcement practice and in the field of criminal law protection of the order of stay of citizens in the military service.

Keywords: desertion; unauthorized abandonment of a unit; qualification of crimes; evasion of military service; place of military service; military service; soldier; criminal punishment.

Уголовная ответственность в сфере осуществления государственных закупок как новелла российского уголовного законодательства

© **Овчаров А. В.**,
кандидат юридических наук, научный сотрудник сектора уголовного права, криминологии и проблем правосудия ИГП РАН

Аннотация. Статья посвящена рассмотрению новелл действующего российского уголовного законодательства, регламентирующего обеспечение уголовно-правовой защиты сферы закупок товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд. В статье проводятся анализ элементов составов преступлений, содержащихся в статьях 208 и 359 УК РФ и анализируются случаи совершения данных деяний.

Ключевые слова: уголовная ответственность, государство, государственные и муниципальные закупки, уголовно-правовая защита, новеллы уголовного законодательства, обеспечение государственных и муниципальных нужд.

Сфера осуществления закупок для государственных и муниципальных нужд традиционно является одной из наиболее коррупционных сфер экономической деятельности, а потому представляется, что борьба с коррупцией в рассматриваемой сфере имеет первостепенное значение[1]. Так, в Указе Президента Российской Федерации от 29 июня 2018 г. № 378 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2018 — 2020 годы» совершенствованию мер по противодействию коррупции в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных или муниципальных нужд и в сфере закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц посвящен отдельный раздел.

Данный документ ставит перед федеральными органами исполнительной власти следующие задачи:

1) уточнение условий, при которых может возникнуть конфликт интересов между участником закупки и заказчиком при осуществлении закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных или муниципальных нужд;

2) установление требования, направленного на недопущение возникновения конфликта интересов между участником закупки и заказчиком при осуществлении закупок;

3) определение сведений, подлежащих обязательному раскрытию должностными лицами заказчика в целях недопущения возникновения конфликта интересов, а также порядка раскрытия таких сведений;

4) установление обязанности участника закупки представлять заказчику информацию в целях выявления обстоятельств, свидетельствующих о возможности возникновения конфликта интересов с заказчиком;

5) установление обязанности участника закупки представлять заказчику декларацию об отсутствии факта привлечения к административной ответственности за совершение административного правонарушения, предусмотренного ст. 19.28 КоАП РФ «Незаконное вознаграждение от имени юридического лица», и обязанности заказчика проверять соответствие участников закупки такому требованию при осуществлении закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных или муниципальных нужд;

[1] См. подробнее: Харитонов С. С. О некоторых теоретико-правовых аспектах договорной работы с участием воинских частей // Военное право. 2018. № 1 (47). С. 109—112; Харитонов С. С. О проблемных вопросах обеспечения законности в сфере государственного оборонного заказа средствами прокурорского надзора // Военное право. 2012. № 1. С. 236—245.

6) проведение обязательного общественного обсуждения закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных или муниципальных нужд в случае если начальная (минимальная) цена контракта составляет соответственно 50 млн. руб. и 5 млн. руб.;

7) установление запрета на привлечение к исполнению государственных и муниципальных контрактов субподрядчиков (соисполнителей) из числа юридических лиц, подконтрольных руководителю заказчика, его заместителю, члену комиссии по осуществлению закупок, руководителю контрактной службы заказчика, контрактному управляющему, а также их супругам, близким родственникам и свойственникам;

8) установление запрета на осуществление закупок у поставщиков (подрядчиков, исполнителей), учредители (участники) и (или) контролирующие лица которых зарегистрированы в оффшорных зонах;

9) наделение Генеральной прокуратуры Российской Федерации полномочиями по ведению реестра юридических лиц, привлеченных к административной ответственности в соответствии со ст. 19.28 КоАП РФ, а также по определению сведений, подлежащих включению в названный реестр, и порядка их размещения в единой информационной системе в сфере закупок;

10) обеспечение условий для своевременного выявления заказчиком обстоятельств, свидетельствующих о возможности возникновения конфликта интересов, в том числе посредством межведомственного информационного взаимодействия;

11) установление обязанности заказчиков обосновывать начальные (максимальные) цены договоров при осуществлении закупок в соответствии с Федеральным законом "О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц";

11) установление административной ответственности юридического лица и его должностных лиц за осуществление закупки с нарушением требований Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" (далее — Закон 44-ФЗ) и юридического лица — за предоставление заведомо ложных сведений о непривлечении его в течение двух лет до момента подачи заявки на участие в закупке к административной ответственности за совершение административного правонарушения, предусмотренного ст. 19.28 КоАП РФ;

12) усиление контроля за деятельностью должностных лиц заказчика при осуществлении закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных или муниципальных нужд в целях исключения необоснованного применения к поставщикам (подрядчикам, исполнителям) неустоек (штрафов, пеней) и за привлечением этих должностных лиц к дисциплинарной и материальной ответственности.

13) проведение в федеральных государственных органах, органах государственной власти субъектов Российской Федерации, органах местного самоуправления, государственных внебюджетных фондах и иных организациях, осуществляющих закупки, работы, направленной на выявление личной заинтересованности государственных и муниципальных служащих, работников при осуществлении таких закупок, которая приводит или может привести к конфликту интересов;

14) выявление и минимизация коррупционных рисков при осуществлении закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных или муниципальных нужд.

Кроме того, в апреле 2018 г. УК РФ был дополнен рядом статей, предусматривающих уголовную ответственность за совершение деяний в сфере осуществления государственных закупок. Это ст. 200.4 УК РФ «Злоупотребления в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных или муниципальных нужд» и ст. 200.5 «Подкуп работника контрактной службы, контрактного управляющего, члена комиссии по осуществлению закупок»[1]. Ч. 1

[1] Федеральный закон от 23 апреля 2018 г. № 99-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и статью 151 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации». Подробный комментарий к данному законодательному акту см.: Иванов Р. В., Корякин В. М. Корруп-

ст. 200.4 УК РФ криминализирует нарушение законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд работником контрактной службы, контрактным управляющим, членом комиссии по осуществлению закупок, лицом, осуществляющим приемку поставленных товаров, выполненных работ или оказанных услуг, либо иным уполномоченным лицом, представляющим интересы заказчика в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных или муниципальных нужд, которые не являются должностными лицами или лицами, выполняющими управленческие функции в коммерческой или иной организации, если это деяние совершено из корыстной или иной личной заинтересованности и причинило крупный ущерб,

Ч. 2 рассматриваемой статьи содержит квалифицированный состав и распространяется на случаи совершения анализируемого деяния группой лиц по предварительному сговору или же с причинением особо крупного ущерба.

Согласно ч. 1 ст. 200.5 незаконная передача работнику контрактной службы, контрактному управляющему, члену комиссии по осуществлению закупок, лицу, осуществляющему приемку поставленных товаров, выполненных работ или оказанных услуг, либо иному уполномоченному лицу, представляющему интересы заказчика в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных или муниципальных нужд, денег, ценных бумаг, иного имущества, а также незаконные оказание ему услуг имущественного характера, предоставление других имущественных прав (в том числе когда по указанию такого лица имущество передается, или услуги имущественного характера оказываются, или имущественные права предоставляются иному физическому или юридическому лицу) за совершение действий (бездействие) в интересах дающего или иных лиц в связи с закупкой товаров, работ, услуг для обеспечения государственных или муниципальных нужд (при отсутствии признаков преступлений, предусмотренных частями 1 — 4 ст. 204 и ст. 291 УК РФ) наказываются штрафом в размере от 300 000 до 500 000 или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от 6 месяцев до 2 лет, либо ограничением свободы на срок до 2 лет, либо исправительными работами на срок до 2 лет, либо принудительными работами на срок до 3 лет со штрафом в размере до 10-кратной суммы подкупа или без такового, либо лишением свободы на срок до 3 лет со штрафом в размере до 10-кратной суммы подкупа или без такового. Ч. 2 и 3 рассматриваемой статьи содержат квалифицированный и особо квалифицированные составы.

Часть 4 ст. 200.5 УК РФ криминализирует незаконное получение лицами, указанными в части первой статьи, денег, ценных бумаг, иного имущества, а также незаконное пользование ими услугами имущественного характера или иными имущественными правами (в том числе когда по указанию таких лиц имущество передается, или услуги имущественного характера оказываются, или имущественные права предоставляются иному физическому или юридическому лицу) за совершение действий (бездействие) в интересах дающего или иных лиц в связи с закупкой товаров, работ, услуг для обеспечения государственных или муниципальных нужд (при отсутствии признаков преступлений, предусмотренных ч. 5 — 8 ст. 204 и ст. 290 УК РФ). Санкцию за такое деяние законодатель определил в виде штрафа в размере от 400 000 до 1 000 000 руб. или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от 1 года до 3 лет, либо принудительными работами на срок до 3 лет со штрафом в размере до 20-кратной суммы подкупа или без такового и с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до 3 лет или без такового, либо лишением свободы на срок до 3 лет со штрафом в размере до 20-кратной суммы подкупа или без такового и с лишением

ция в сфере государственных закупок для нужд обороны страны: ответственность ужесточается // Право в Вооруженных Силах – военно-правовое обозрение. 2018. № 6. С. 25 — 39.

права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до 3 лет или без такового. Ч. 5 и 6 статьи содержат квалифицированный и особо квалифицированные составы.

Подобная регламентация рассматриваемых деяний в уголовном законе, по-нашему мнению, может вызвать целый ряд вопросов в теории и значительное число трудностей на практике. Во-первых, совершенно непонятно, почему законодатель решил поместить рассматриваемые преступления в гл. 22 «Преступления в сфере экономической деятельности». Основными нормативными актами, регулирующими деятельность в сфере осуществления закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд Федеральный закон о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг, распространяющий свое действие на подавляющее большинство закупщиков, и Федеральный закон от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц». Согласно ч. 1 ст. 1 Закона 44-ФЗ данный закон регулирует отношения, направленные на обеспечение государственных и муниципальных нужд в целях повышения эффективности, результативности осуществления закупок товаров, работ, услуг, обеспечения гласности и прозрачности осуществления таких закупок, предотвращения коррупции и других злоупотреблений в сфере таких закупок. Таким образом, можно сделать вывод о том, что посягательства на нормальное осуществление закупочной деятельности мешают, в первую очередь, обеспечению государственных и муниципальных нужд, а кроме того, направлены на интересы службы либо в государственных органах, либо в коммерческих или иных организациях, в зависимости от статуса лица, злоупотребляющего полномочиями, либо лица, в отношении которого осуществляется подкуп. Таким образом, рассматриваемые деяния, в первую очередь, являются преступлениями служебными, а не преступлениями в сфере экономической деятельности.

Вместе с тем, представляется весьма неоднозначным вопрос о необходимости появления рассматриваемых норм. Безусловно, закупочная деятельность представляет собой один из важнейших пластов деятельности государства и требует уголовно-правовой охраны. Но в этой связи хотелось бы рассмотреть вопрос касательно того, насколько были необходимы специальные нормы об ответственности в сфере закупок и почему вдруг оказалось недостаточно общих норм, предусматривающих ответственность за взяточничество, подкуп и злоупотребления полномочиями. Для решения этих вопросов предлагаем определить круг субъектов ст. 200.4, 200.5 УК РФ и сравнить сами рассматриваемые специальные нормы с нормами общими.

Из анализа диспозиции ст. 200.4 УК РФ можно сделать вывод, что субъектом рассматриваемого деяния могут быть следующие лица:

— работники контрактной службы;

— контрактные управляющие;

— члены комиссий по осуществлению закупок;

— лица, осуществляющие приемку поставленных товаров, выполненных работ или оказанных услуг;

— иные уполномоченные лица, представляющие интересы заказчика в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных или муниципальных нужд, которые не являются должностными лицами или лицами, выполняющими управленческие функции в коммерческой или иной организации. Первые четыре группы субъектов по своему статусу всегда будут являться либо должностными лицами или лицами, выполняющими управленческие функции в коммерческой или иной организации. Говоря же о последней группе, обращаясь ко всем мыслимым случаям, можно сделать вывод, что к ним относятся либо лица, проводящие внешнюю экспертизу приемки поставленного товара, работы или услуги либо представители так называемой специализированной организации[1]. Действующее уго-

[1] Закон 44-ФЗ в ст. 40 наделяет заказчика правом привлечь на основе контракта специализированную организацию для выполнения отдельных функций по определению поставщика (подрядчика, исполнителя), в том числе для разработки

ловное законодательство содержит нормы, предусматривающие ответственность за злоупотребления в сфере службы. Это ст. 285 УК РФ «Злоупотребление должностными полномочиями», относящаяся к должностным лицам, и ст. 201 УК РФ «Злоупотребление полномочиями», относящаяся к служащим коммерческих и иных организаций. В случае злоупотребления полномочиями при осуществлении закупок лицами первых четырех групп неизбежна конкуренция норм специальных, предусмотренных ст. 200.4 УК РФ с нормами общими, предусмотренными ст. 285 и 201 УК РФ.

В уголовно-правовой литературе отмечалось, что при конкуренции норм одно и то же деяние подпадает под действие нескольких уголовно-правовых норм, но если общая норма охватывает все случаи совершения того или иного деяния, то специальная посвящена деянию конкретному, выделенному из общей совокупности[1]. Согласно ч. 3 ст. 17 УК РФ, если преступление предусмотрено общей и специальной нормами, совокупность преступлений отсутствует, и уголовная ответственность наступает по специальной норме.

Но возникает вопрос. По ч. 1 ст. 200.4 УК РФ наказание предусмотрено в виде штрафа в размере до 200 000 руб. или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до 18 месяцев, либо принудительными работами на срок до 3 лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до 3 лет или без такового, либо лишением свободы на срок до 3 лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до 3 лет или без такового. По ч. 2 ст. 200.4 УК РФ наказание предусмотрено в виде штрафа в размере от 200 000 до 1 000 000 руб. или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от 6 месяцев до 3 лет, либо принудительными работами на срок до 5 лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до 3 лет или без такового, либо лишением свободы на срок до 7 лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до 3 лет или без такового. Максимальный же срок лишения свободы по ч. 1 ст. 201 УК РФ — 4 года, по части 2 — 10 лет. Максимальный срок лишения свободы по ч. 1 ст. 285 УК РФ — 4 года, по ч. 2 — 7 лет, по ч. 3 — 10 лет. С учетом того, что максимальная санкции всех рассматриваемых норм содержит указание лишь на верхний предел лишения свободы, целесообразность появления рассматриваемой нормы представляется дискуссионным, поскольку ее санкция полностью укладывается в санкции общих норм. Фактически она вводит уголовную ответственность, не предусмотренную ранее лишь для иных уполномоченных лиц, представляющих интересы заказчика в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных или муниципальных нужд, которые не являются должностными лицами или лицами, выполняющими управленческие функции в коммерческой или иной организации, но как следует из приведенного выше текста ст. 40 Закона 44-ФЗ данные лица не обладают какими-то либо организационно-распорядительными полномочиями, а потому совершение ими рассматриваемого преступления возможно лишь в соучастии с работниками заказчика.

Точно такая же весьма неоднозначная ситуация просматривается и при анализе состава подкупа работника контрактной службы. Из диспозиции ч. 1 ст. 200.5 УК РФ следует что получателем незаконных выгод может быть:

документации о закупке, размещения в единой информационной системе и на электронной площадке информации и электронных документов, предусмотренных законом, направления приглашений принять участие в определении поставщиков (подрядчиков, исполнителей) закрытыми способами, выполнения иных функций, связанных с обеспечением проведения определения поставщика (подрядчика, исполнителя). При этом создание комиссии по осуществлению закупок, определение начальной (максимальной) цены контракта, предмета и иных существенных условий контракта, утверждение проекта контракта, документации о закупке и подписание контракта осуществляются заказчиком.

[1] Наумов А. В. Российское уголовное право: в 3-х томах. Том 1. М., 2000. С. 478.

— работник контрактной службы;

— контрактный управляющий;

— член комиссии по осуществлению закупок;

— лицо, осуществляющее приемку поставленных товаров, выполненных работ или оказанных услуг;

— иное уполномоченное лицо, представляющее интересы заказчика в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных или муниципальных нужд.

Как и в случае с злоупотреблением полномочиями, только последняя группа получателей может не быть должностными лицами или лицами, выполняющими управленческие функции в коммерческой и иной организации, а с учетом указания на то что ответственность по ст. 200.5 УК РФ наступает лишь при отсутствии признаков преступлений, предусмотренных ст. 204, 290 и 291 УК РФ, применение рассматриваемой статьи на практике представляется проблематичным.

На основании всего вышеизложенного можно сделать вывод о том, что каких-то реальных выгод для правоприменителя от появления специальных норм, предусматривающий уголовную ответственность в сфере закупок из рассматриваемых норм усмотреть невозможно, а рассматриваемые статьи являются примером казуистического подхода к нормотворчеству. Идя по такому пути можно предусмотреть специальную ответственность за злоупотребление полномочиями и за подкуп практически во всех сферах деятельности государства, но вряд ли этот путь будет правильным.

Библиография

1. Иванов, Р. В. Коррупция в сфере государственных закупок для нужд обороны страны: ответственность ужесточается / Р. В. Иванов, В. М. Корякин // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2018. № 6. С. 25 — 39.

2. Наумов А. В. Российское уголовное право в 3-х томах. Том 1. — М., 2000.

3. Харитонов, С. С. О некоторых теоретико-правовых аспектах договорной работы с участием воинских частей / С. С. Харитонов // Военное право. — 2018. — № 1 (47). — С. 109—112.

4. Харитонов, С.С. О проблемных вопросах обеспечения законности в сфере государственного оборонного заказа средствами прокурорского надзора / С. С. Харитонов // Военное право. — 2012. — № 1. — С. 236—245.

Criminal liability of the sphere of public procurement as a novel of Russian criminal legislation

© **OvcharovA. V.**,
candidate of law, researcher of the criminal law, criminology and justice sector, IGP RAS

Annotation. The article is devoted to research of the novels of the Russian criminal legislation, regulating the provision of criminal legal protection of the sphere of procurement of goods, works, services for state and municipal needs. The paper analyzes the elements of the offenseы, as defined in Arts. 200.4 and 200.5 in the Criminal Code of the Russian Federation and analyses the cases of committing this crimes.

Keywords: criminal lability, state, state and municipal procurement, criminal law protection, novelties of criminal legislation , procurement of goods, works and services for state and municipal needs

Незаконные вооружённые формирования и разоблачение участвующих в них лиц

© Суденко В. Е.,
кандидат юридических наук, доцент, доцент Юридического института Российского университета транспорта (МИИТ)

Аннотация. В статье рассматриваются некоторые проблемные вопросы, относящиеся к разоблачению участия в незаконных вооружённых формированиях, и собиранию доказательств для привлечения к уголовной ответственности. Кратко раскрываются понятия «незаконность», «вооружённость», «формирование», относящиеся к рассматриваемым преступлениям. Даны отдельные рекомендации по допросам лиц, подозреваемых в участии в таких формированиях, приводятся некоторые тактические приёмы их разоблачения. Показана тактика освидетельствования лиц, подозреваемых в рассматриваемых преступлениях, с целью поиска следов их причастности к незаконным вооружённым формированиям и их разоблачения.

Ключевые слова: преступление; незаконное вооружённое формирование; свидетели; следователь; оперативный работник; террористические акты; нападения; допрос; освидетельствование.

Незаконные вооружённые формирования представляют собой потенциальную опасность для безопасности как общества, так и государства, а также граждан и организаций. В этой связи отечественный законодатель установил уголовную ответственность за их организацию, руководство ими и участие в них, включив в УК РФ ст. 208 «Организация незаконного вооружённого формирования или участие в нём». Понятно, что подобные формирования могут создаваться и для благих целей — для охраны безопасности населённых пунктов, приисков и т.д. Однако, поначалу вроде благие намерения данного формирования нередко перерастают в криминальные, направленные на совершение преступлений, прежде всего, против общественной безопасности, в которую входит и безопасность граждан, организаций и всего общества. Борьба с подобными опасными вооружёнными формированиями, особенно осуществляющими экстремистские и террористические акты, представляет особую сложность[1]. Их раскрытие и расследование — довольно трудоёмкая деятельность, часто связанная с риском для жизни следователей, дознавателей, оперативно-розыскных работников, криминалистов и других специалистов как правоохранительных, так и других государственных органов.

Попытаемся кратко рассмотреть отдельные проблемные вопросы борьбы с данными видами преступлений и также раскрыть наиболее важные направления работы следователя по разоблачению и доказыванию вины лиц, являющихся активными участниками незаконных вооружённых формирований, совершающих преступления вместе с другими их членами.

Обращаясь к раскрытию незаконного вооружённого формирования и совершаемых им преступлений, попытаемся понять, что же понимается под словосочетанием «незаконное вооружённое формирование». Согласно ст. 208 УК РФ, законодатель понимает под ним объединение, отряд, дружину или иную группу, не раскрывая их содержания. Выходит, если формирование — это группа людей, созданная в тех или иных целях, то значит это группа соучастников. В то же время из уголовного закона не ясно, какой это вид соучастия, поскольку из положений ст. 35 УК РФ невозможно определить, что такое «объединение», «отряд»,

[1] Давыдов А. В. К вопросу о силах обеспечения государственной безопасности и их компетенции // Военное право. 2018. № 4. С. 7—15.

«дружина», ибо таких видов соучастия УК РФ не знает[1].

Думается, незаконное вооружённое формирование можно определить либо как организованную группу, либо как преступное сообщество (преступную организацию), хотя и здесь вряд ли применима аналогия с понятием, например, банды как устойчивой вооружённой группы (ст. 209 УК РФ), данном Пленумом Верховного Суда Российской Федерации, которая создаётся в целях нападения на граждан или организации. Создание же незаконного вооружённого формирования, как следует из диспозиции ст. 208 УК РФ, не преследует никакой цели, то есть получается, что цель создания такого формирования заключается в «его создании», но это же бессмыслица.

Как сказано выше, не требует доказательств то, что незаконные вооружённые формирования представляют реальную угрозу общественной безопасности государства, поскольку их деятельность связана с незаконным оборотом оружия, нередко используемого в экстремистских и иных общественно опасных противоправных целях. Но наибольшую опасность представляет перерастание действий незаконных вооружённых формирований в крупномасштабные акты терроризма и насилия[2].

Неупорядоченная федеральными правовыми актами, а потому неконтролируемая деятельность названных формирований включает в себя незаконный оборот боевого огнестрельного оружия и боеприпасов, что таит в себе вполне вероятную угрозу появления конфликтных ситуаций, особенно опасных, если незаконное вооружённое формирование пытается реализовать сепаратистские, экстремистские, преступно-политические либо лжерелигиозные цели. Это довольно ясно проявилось в некоторых субъектах Российской Федерации на Северном Кавказе, когда широкомасштабные действия вооружённых формирований, сопровождались насилием, убийствами ни в чём не повинных гражданских людей, когда они становились наиболее опасным источником террористических актов и вообще терроризма. Способствующим преступности фактором, остается несовершенство и нестабильность законодательства, включая многочисленные изменения УК РФ[3] и УПК РФ.

Думается, незаконное вооружённое формирование можно определить либо как вооружённую организованную группу, либо вооружённое преступное сообщество (преступную организацию) и добавить его определение в ст. 35 УК РФ. Незаконным признаётся вооружённое формирование, организованное или реформированное противоправно, то есть так, как не предусмотрено законодательством.

Организация указанного формирования, руководство формированием, участие в формировании считаются оконченными после совершения перечисленного, в то же время при совершении других преступлений, кроме предусмотренных ст. 208 УК РФ, ответственность наступает по совокупности преступлений и содеянное необходимо квалифицировать по ст. 208 УК РФ и соответствующим статьям, предусматривающим ответственность за содеянное (хищение оружия, ношение огнестрельного боевого оружия, нападения на граждан, банки и другие объекты и т.д.).

Раскроем вопрос об ответственности участника вооружённого формирования. Сбор доказательств о причастности членов незаконного вооружённого формирования к совершению взрывов и других террористических актов, имеет свои специфические особенности. К примеру, при расследовании данных преступлений, с целью установления объективной истины по делу[4], получение личностных доказательств весьма про-

[1] Суденко В. Е. Уголовное право. Общая часть. Учебное пособие под ред. А. Г. Кибальника. Пятигорск, 2007.

[2] Колотушкин С. М., Лосева С. Н. Реконструкция взрывного устройства по следам его взрыва на месте происшествия // Военное право. 2018. № 4. С. 211—215.

[3] Дамаскин О. В. Актуальные вопросы формирования уголовно-правовой политики в сфере обеспечения национальной безопасности России // Военное право. 2019. № 1. С. 281—288.

[4] Суденко В. Е. Объективная истина как цель уголовного процесса при расследовании транспортных преступлений // Транспортное право и безопасность. 2017. № 9 (21). С. 66—73.

блематично, а то и невозможно. Это объясняется боязнью мести со стороны других членов формирования, препятствующей даче правдивых показаний или нужной для следствия иной информации, важной для расследования. В связи с названными проблемными обстоятельствами, при расследование подобных преступлений следует отходить от построения обвинения на основе личностной информации как источнике доказательств (показания свидетелей, даже потерпевших, очные ставки), а перенести акцент на обнаружение вещественных доказательств, на их материальные источники (осмотры места происшествия, исследование обнаруженных предметов, производство экспертиз, освидетельствование тела живого человека). Скажем, независимо от показаний подозреваемого или обвиняемого, а нередко и свидетелей, наиболее убедительным доказательством в причастности лица к незаконному вооружённому формированию будет наличие на его теле рубцов и шрамов от ранений, потёртостей и ссадины на коленях, появляющиеся при длительной стрельбе «с колена», синяки на плечевой ямке от упора приклада автомата или ручного пулемёта, обнаруженные при освидетельствовании. При освидетельствовании тела боевика, подозреваемого в изнасиловании, могут быть обнаружены телесные повреждения (царапины, укусы), волосы потерпевшей, следы её крови, в подногтевом пространстве подозреваемого — микрочастицы клеток кожи жертвы, а у пострадавшей — насильника.

Освидетельствование лица, заподозренного в причастности к вооружённому незаконному формированию и в совершении преступлений, может выявить следы сурьмы от капсюльных зарядов на верхней части тела и на щеках, возникшие при частом употреблении лицом огнестрельного оружия.

В ходе допросов обвиняемых в участии в незаконном вооружённом формировании и в совершённых им преступлениях, часто подсудимые отказываются в суде от ранее данных ими показаний, объясняя это давлением на них со стороны органов следствия. Для исключения подобных заявлений целесообразно предлагать допрашиваемому собственноручно написать, что он не участвовал в таких формированиях, если среди материалов дела имеются какие-либо записки и другие документы, написанные «от руки», при экспертизе почерка которых можно выявить, не является ли данное лицо одним из авторов какого-либо из обнаруженных документов. Если подозреваемое или обвиняемое лицо частично признаёт своё участие в незаконном формировании, но уклоняется от подробного рассказа своей деятельности, рекомендуется предложить ему составить схемы, планы мест, где он находился вместе с боевиками, где они хранили оружие, боеприпасы, постепенно предлагать ему составить схемы движений групп боевиков к населённому пункту, их расположение перед боестолкновением, после него и во время отхода, места закладки мин-ловушек на путях отхода и пр. Подобные материалы хотя бы косвенно подтвердят участие данного лица в боевых действиях.

Весьма высоким психологическим потенциалом при разоблачении участия в боевых действиях обладает предъявление видеозаписи или её частей лицу, отказывающемуся давать правдивые показания. Поэтому следует больше применять видеозапись хода допроса и иных следственных действий. Если подсудимый в судебном заседании резко меняет свои показания, ссылаясь на применение к нему недозволенных действий, принятие решения о просмотре видеозаписи допросов данного лица позволит суду и присутствующим убедиться в том, что ранее данные им показания были получены без принуждения, обо всём он рассказывал добровольно.

К важным психолого-тактическим методам относится выбор момента представления допрашиваемому боевику видеозаписей либо их фрагментов, в которых записана информация, изобличающая допрашиваемого в том или ином преступлении или ином деянии. Лучше всего предъявлять такие доказательства внезапно, когда допрашиваемое лицо несколько расслабится, думая, что ему удалось ввести следователя в заблуждение.

Как нами отмечено выше, поиски свидетелей по рассматриваемым уголовным

делам не всегда приводят к положительным результатам, поскольку многие граждане отказываются по тем или иным мотивам как личного, так и иного характера, от сотрудничества со следствием. Успех поиска свидетелей по делам рассматриваемой категории зависит от отношения свидетеля к следующим обстоятельствам:

— как лицо относится к совершаемым незаконными вооружёнными формированиями действиям против федеральных войск: не одобряет; одобряет; безразлично;

— как относится к конкретному участнику формирования: безразлично, с ненавистью за совершённое им в отношении данного лица насилие; с уважением за сопротивление федеральным сила; уважает его как уважаемого в роду человека; как к мстительному человеку, способному отомстить за связь с правоохранительными органами;

— как относится к ваххабитской идеологии. Это обстоятельство важно для жителей Дагестана, которые пострадали от многих террористических и иных актов незаконных вооружённых формирований, проникшими в республику с территории Чечни и приведших к гибели сотен жителей;

— имели ли место со стороны членов незаконного вооружённого формирования насильственные действия к данному лицу, к его имуществу (не отбирали ли скот, автомашину, продовольствие, не втягивали ли насильно кого-то из родственников или близких в свои ряды), или относились ко всему с уважением, не причиняя никому вреда;

— как относится к правоохранительным органам вообще и к конкретному следователю, прокурору, оперативному работнику, в частности;

Необходимо иметь в виду, что полученные от свидетелей показания требуется тщательно проверять, так как предупреждение об уголовной ответственности за дачу заведомо ложных показаний не стоит расценивать как гарантию правдивых показаний свидетелей. Из этого вытекает, что наиболее объективными доказательствами всё же будут вещественные, в виде различных фотографий и видеозаписей подозреваемых (обвиняемых), на которых они сняты в боевой обстановке, на отдыхе в лесу среди других боевиков, где они «красуются» друг перед другом, на совещаниях руководителей незаконных вооружённых формирований и т. п. От таких доказательств виновному будет довольно сложно «отвертеться».

Обращаясь к специальному освобождению от уголовной ответственности, предусмотренном в примечании к ст. 208 УК РФ, то при его реализации могут возникнуть некоторые затруднения. Среди условий освобождения от уголовной ответственности закон называет такое условие, как сдача оружия правоохранительному органу, а это означает, что участник незаконного вооружённого формирования сдаёт органам власти имеющееся у него оружие, боеприпасы, взрывчатые вещества, взрывные устройства. Если же данное лицо совершило какое-то другое преступления, то его освобождают от ответственности за участие в незаконном вооружённом формировании и привлекают к ответственности за то другое преступление, не связанное с деятельностью указанного формирования.

Однако, как быть, когда лицо по своей инициативе прекращает участие в вооружённом незаконном формировании и не совершило никакого иного преступления, но не смогло сдать оружие, ибо получало его только для дежурств, занятий и т.п., а потом сдавало его. Можно ли в таком случае освободить лицо от уголовной ответственности на основании указанного примечания? Хотя законодатель не дал ответа на этот вопрос, но такие лица на практике также освобождаются от уголовной ответственности. Конечно, было бы правильнее прописать в законе, что если участник незаконного вооружённого формирования не мог по независящим от него обстоятельствам сдать оружие, то он освобождается от ответственности при наличии добровольности и отсутствия в его действиях состава иного преступления.

Таковы наиболее общие рассуждения относительно расследования организации незаконных вооружённых формирований и преступлений, совершённых их участниками.

Библиография

1. Давыдов, А. В. К вопросу о силах обеспечения государственной безопасности и их компетенции / А. В. Давыдов // Военное право. — 2018. — № 4. — С. 7—15.

2. Суденко, В.Е. Уголовное право. Общая часть. / В. Е. Суденко; под ред. А. Г. Кибальника. — Пятигорск, 2007.

4. Колотушкин, С. М. Реконструкция взрывного устройства по следам его взрыва на месте происшествия / С. М. Колотушкин, С. Н. Лосева // Военное право. — 2018. — № 4. — С. 211—215.

5. Дамаскин, О. В. Актуальные вопросы формирования уголовно-правовой политики в сфере обеспечения национальной безопасности России / О. В. Дамаскин // Военное право. — 2019. — № 1. — С. 281—288.

6. Суденко, В. Е. Объективная истина как цель уголовного процесса при расследовании транспортных преступлений / В. Е. Суденко // Транспортное право и безопасность. — 2017. — № 9 (21). — С. 66—73.

Separate features of the struggle with participation in illegal armed groups

© Sudenko V. E.,
PhD in Law, Associate Professor, Associate Professor at the Law Institute of the Russian University of Transport (MIIT)

Annotation. The article discusses some of the problematic issues related to exposing participation in illegal armed forces, and collecting evidence for criminal prosecution. The concepts of “illegality”, “armament”, “formation” relating to the crimes under consideration are briefly disclosed. Separate recommendations are given on the interrogation of persons suspected of participating in such formations, and tactical methods of exposing them are given. The tactics of examining persons suspected of the crimes in question with the aim of finding traces of their involvement in illegal armed groups and their exposure is shown.

Keywords: crime; illegal armed formation; witnesses; investigator; operative worker; Act of terrorism; attacks; interrogation; survey.

Уголовный процесс и криминалистика

Место жительства лица как обстоятельство, учитываемое при принятии решения об избрании меры пресечения в виде заключения под стражу: проблемы правоприменения

© **Макогон А. А.,**
аспирант кафедры уголовного процесса и криминалистики Санкт-Петербургского юридического Института (филиала) Университета прокуратуры Российской Федерации

Аннотация. Автор рассматривает вопросы избрания меры пресечения в виде заключения под стражу по мотивам отсутствия у подозреваемых и обвиняемых постоянного места жительства, исследует взаимосвязь отсутствия у лица места жительства и применения в отношении него названной меры пресечения, анализирует практику обжалования решений районных и гарнизонных военных судов. Кроме того, приводит и анализирует результаты проведенного социологического исследования.

Ключевые слова: уголовный процесс, заключение под стражу, место регистрации, постоянное место жительства, мера пресечения, военный суд.

От решения вопроса об избрании в отношении подозреваемого или обвиняемого меры пресечения в виде заключения под стражу во многом зависит дальнейший ход предварительного расследования. Кроме того, как отмечают некоторые авторы, это решение оказывает серьезное влияние на ход судебного разбирательства и даже на его итоговый результат[1]. Эти обстоятельства обуславливают важность принятия судами исключительно взвешенных и обоснованных решений при рассмотрении ходатайств органов предварительного расследования об избрании меры пресечения.

Принятие решения об избрании меры пресечения в виде заключения лица под стражу требует скрупулезной оценки всех обстоятельств. Ст. 99 УПК РФ в качестве таких обстоятельств называет тяжесть преступления, сведения о личности подозреваемого или обвиняемого, его возраст, состояние здоровья, семейное положение, род занятий. При этом приведенный перечень не является исчерпывающим.

Из положений ст. 108 УПК РФ следует, что отсутствие у подозреваемого или обвиняемого постоянного места жительства на территории Российской Федерации является исключительным обстоятельством и позволяет избрать в отношении него меру пресечения в виде заключения под стражу даже в случае подозрения или обвинения в совершении преступления небольшой тяжести. Таким образом, важность этого обстоятельства, по мнению законодателя, достаточно велика. По своим правовым последствиям оно приравнено к нарушению ранее избранной меры пресечения и случаям, когда лицо скрылось от органов предварительного расследования и суда (в том смысле, что все названные обстоятельства позволяют избирать меру пресечения в виде заключения под стражу при подозрении или обвинении лица в совершении преступления небольшой тяжести).

Несмотря на это, данному обстоятельству в науке уголовного процесса до сих пор не уделялось должного внимания, а боль-

[1] Дикаева М. С. О влиянии практики применения мер пресечения на назначение уголовного наказания // Сборник статей по материалам круглого стола «Применение меры пресечения в виде заключения под стражу: соблюдение прав и свобод человека и гражданина»: 2 ноября 2016 г. / Северо-Западный филиал ФГБОУ ВО «Российский государственный университет правосудия» / Сост. К. Б. Калиновский, Л. А. Зашляпин. Под общ. ред. А. В. Шишлова. СПб., 2017. С. 30—35.

шинство исследований лишь отчасти затрагивали этот аспект, но отдельно и целенаправленно на нем не фокусировались. В то же время, анализ результатов правоприменительной деятельности свидетельствуют о наличии целого ряда проблемных вопросов.

Первой проблемой является отсутствие в законе четкого указания на необходимость исследования сведений о месте проживания лица.

Особенно актуален этот вопрос применительно к военнослужащим, которые могут быть зарегистрированы в одном месте, проживать в служебных жилых помещениях в другом, и в то же время фактически находиться длительное время в интересах военной службы в третьем населенном пункте (например, когда флотский экипаж подводной лодки убывает на длительный срок к месту ремонта субмарины)[1].

Фактически суды сталкиваются с необходимостью давать этому обстоятельству оценку.

Так, Верховный Суд Российской Федерации разъяснил, что отсутствие у лица в Российской Федерации постоянного места жительства может свидетельствовать о том, что лицо имеет возможность скрыться за границей[2].

Вместе с тем, из буквального толкования действующего УПК РФ следует, что место жительства подозреваемого (обвиняемого) не является обстоятельством, которое подлежит обязательной оценке во всех случаях, а оценивается лишь в случае, если лицо подозревается или обвиняется в преступлении небольшой тяжести. Закон прямо не устанавливает необходимость учитывать наличие или отсутствие постоянного места жительства в случаях, если лицо подозревается или обвиняется в совершении более тяжких преступлений. Однако определенное влияние этих обстоятельств существует, о чем свидетельствует судебная практика. Так, суды говорят об отсутствии или наличии постоянного места жительства у лица даже когда оно подозревается (обвиняется) в совершении преступлений, за которые предусмотрено наказание свыше 3 лет лишения свободы. Стороны при этом ссылаются на место жительства подозреваемого (обвиняемого) в обосновании своих доводов[3]. Этому обстоятельству дают оценку и военные суды при рассмотрении вопроса об избрании (продлении) меры пресечения в виде заключения под стражу в отношении военнослужащих[4].

Кроме того, в судебной практике встречаются решения, в которых военные суды учитывают наличие постоянного места жительства у лица до поступления на службу по контакту, то есть не в настоящее время, а в предшествующий период. Так, Приволжский окружной военный суд учел, что обвиняемый «зарегистрирован в жилом помеще-

---

[1] См. подробнее: Фатеев К. В., Харитонов С. С. О некоторых проблемах злоупотребления правом на предоставление жилого помещения военнослужащему в период военной службы и его правовых последствиях // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2010. № 5 (155). С. 31—34; Харитонов С. С. Организация надзора за исполнением законов в сфере защиты прав и свобод военнослужащих, членов их семей и иных граждан как одно из условий обеспечения законности в войсках // Право в Вооруженных силах — военно-правовое обозрение. 2011. № 10 (172). С. 9—11; Харитонов С. С. О понятиях «близлежайший населенный пункт» и «место военной службы» в контексте жилищных отношений с участием военнослужащих // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2017. № 12 (245). С. 46—51; Харитонов С. С. Проблемы надзора и расследования органами военной юстиции уголовных дел о мошенничестве с жильем, совершаемом военнослужащим // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2018. № 10 (255). С. 67—71 и др.

[2] Постановление Пленума Верховного суда Российской Федерации от 19 декабря 2013 г № 41 «О практике применения судами законодательства о мерах пресечения в виде заключения под стражу, домашнего ареста и залога.

[3] Апелляционное постановление от 30 декабря 2017 г. № 22К-2084/2017 по делу № 22К-2084/2017; Апелляционное постановление Ивановского областного суда от 29 декабря 2017 г. № 22к-2345/17; Апелляционное постановление Пермского краевого суда от 29 декабря 2017 г. № 22К-8505/2017.

[4] Апелляционное постановление Западно-Сибирского окружного военного суда от 16 декабря 2016 г. № 22-145/2016 22-3/1-145/2016 по делу № 22-145/2016, Апелляционное постановление Приволжского окружного военного суда от 26 февраля 2016 г. № 22К-18/2016 по делу № 22К-18/2016, Апелляционное постановление Приволжского окружного военного суда от 24 сентября 2015 г. № 22К-134/2015 по делу № 22К-134/2015.

нии, где постоянно проживал с матерью до поступления на военную службу по контракту». В совокупности с иными, данное обстоятельство послужило основанием для изменения меры пресечения в виде заключения под стражу на подписку о невыезде и надлежащем поведении[1].

Представляется, что место жительства лица относится к числу важнейших обстоятельств и должно учитываться судьями районных судов и гарнизонных военных судов при избрании меры пресечения во всех случаях. С учетом этого считаем возможным дополнить перечень обстоятельств, которые должны учитываться при избрании меры пресечения, путем внесения в ст. 99 УПК РФ такого обстоятельства как «место жительства лица».

Вторая проблема заключается в том, что на практике суды указывают на отсутствие у подозреваемого (обвиняемого) регистрации по месту фактического проживания, как на один из мотивов для применения в отношении него меры пресечения в виде заключения под стражу.

Верховный Суд Российской Федерации разъяснил, что отсутствие у лица регистрации на территории Российской Федерации может являться лишь одним из доказательств отсутствия у него постоянного места жительства, но само по себе не является предусмотренным п. 1 ч. 1 ст. 108 УПК РФ обстоятельством, дающим основание для избрания в отношении его меры пресечения в виде заключения под стражу. Вместе с тем, в судебных решениях до сих пор имеет место смешение понятий «место жительства», «место регистрации» и «место проживания».

Так, в постановлении Советского районного суда г. Владивостока от 15 февраля 2018 г. указано, что обвиняемый имеет регистрацию в Хабаровском крае, однако по месту регистрации не проживает, а фактически с 2016 г. проживает на территории другого субъекта Российской Федерации, а именно в г. Владивостоке, где в нарушение Закона Российской Федерации от 25 июня 1993 г. № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» не зарегистрирован. Эти факты послужили одной из причин продления срока содержания под стражей. Судом апелляционной инстанции решение оставлено без изменений[2].

Таким образом, в качестве одного из мотивов своего решения суд использовал отсутствие у лица регистрации по месту фактического проживания и нарушения им порядка регистрации по месту проживания.

В литературе встречается упоминание случаев, когда суды используют такой тезис, как отсутствие регистрации по месту проведения предварительного расследования[3].

Представляется, что нарушение миграционного законодательства в части регистрационного учета не может быть положено в основу принятия решения о заключении лица под стражу. Тем более что современный российский институт регистрационного учета, трансформировавшийся из существовавшей в советский период системы "прописки", вполне обоснованно критикуется, как несовершенный[4].

На наш взгляд, правоприменителям следует выработать единый подход к определению категорий «место жительства», «место регистрации», «место проживания» и их использованию при рассмотрении судами ходатайств о применении мер пресечения.

Третья проблема заключается в том, что вопреки положениям ст. 97 УПК РФ, на практике значение приобретает не только отсутствие места жительства на территории Российской Федерации, но и отсутствие такового на территории субъекта Российской

[1] Апелляционное постановление Приволжского окружного военного суда от 11 сентября 2014 г. № 22-117/2014 по делу № 22-117/2014.

[2] Апелляционное постановление от 14 марта 2018 г № 22-1608/2018 по делу № 22-1608/2018.

[3] Назаров А. Д. Следственные и судебные ошибки при заключении под стражу // Российская юстиция. 2010. № 4. С. 41.

[4] Плюгина И. В. Институт регистрационного учета: сравнительно-правовой анализ // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2018. № 3. С. 101—106.

Федерации, а в некоторых случаях — на территории муниципального образования.

По смыслу закона, наличие постоянного место жительства на территории Российской Федерации свидетельствует о связи лица с данной страной, отсутствии аналогичных связей с иными странами (что могло бы стать препятствием для осуществления уголовного преследования, позволило бы лицу скрыться на территории другой страны).

Однако проведенное исследование демонстрирует, что на сегодняшний день данное обстоятельство приобретает иную роль. Оно часто толкуется, как обстоятельство, создающее удобство для проведения предварительного расследования. О подобном преломлении правовой нормы свидетельствует судебная практика. К примеру, постановлением Пролетарского районного суда г. Тулы от 26 декабря 2017 г. обвиняемому продлен срок содержания под стражей. Решение обжаловано стороной защиты, при этом в жалобе защитника указывается, что обвиняемый имеет постоянное место жительства на территории конкретного муниципального образования в нескольких сотнях метров от места нахождения органа предварительного следствия, в производстве которого находится уголовное дело[1].

Таким образом, одним из аргументов сторон в судебных заседаниях становится физическое расстояние от места проживания подозреваемого/обвиняемого до места нахождения органа предварительного расследования.

Полагаем, что подобная позиция может являться ответной реакцией участников процесса на складывающуюся судебную практику, при которой суды проверяют факт наличия у лица постоянного места жительства на территории конкретного субъекта Российской Федерации. Так, в апелляционном постановлении Верховного суда Республики Саха (Якутия) от 28 декабря 2017 г. указывается, что судом первой инстанции, верно учтены данные о личности А., который не имеет постоянного места жительства на территории Республики Саха (Якутия).

Из приведенного примера следует, что лицо имеет постоянное место жительства на территории страны, но при этом судом учитывается, что оно находится за пределами территории субъекта Российской Федерации. Имеющаяся в законе формулировка «на территории Российской Федерации» правоприменителем заменяется на «территорию субъекта Российской Федерации».

Аналогичный подход встречается в решениях военных судов. Так, из апелляционного постановления Западно-Сибирского окружного военного суда от 11 декабря 2014 г. по делу № 22-133/2014 следует, что обвиняемый проходит военную службу, зарегистрирован по месту жительства в Республике Тыва, тогда как предварительное следствие осуществляется на территории Республики Хакасия, где он не имеет места жительства. Названные обстоятельства, по мнению суда, дают достаточные основания полагать, что обвиняемый может скрыться от следствия и суда[2].

В некоторых судебных решениях в качестве основания полагать, что лицо может скрыться от органов предварительного расследования и суда, используется отсутствие у подозреваемого места жительства на территории конкретного муниципального образования. К примеру, Советским районным судом г. Брянска указано, что отсутствие у А. постоянного или временного места жительства на территории г. Брянска и области, где проводится предварительное расследование, явилось на момент избрания меры пресечения одним из оснований полагать, что он может скрыться от органа следствия и суда. Этот довод продублирован в апелляционном постановлении Брянского областного суда, а решение суда первой инстанции оставлено без изменений[3].

Как верно отмечено В. И. Рудневым, органы предварительного расследования и су-

[1] Апелляционное постановление от 28 декабря 2017 г. Суда апелляционной инстанции Верховного суда Республики Саха (Якутия), дело № 22-2087.

[2] Апелляционное постановление Западно-Сибирского окружного военного суда от 11 декабря 2014 г. по делу № 22-133/2014.

[3] Апелляционное постановление от 19 апреля 2018 г. № 22-623/2018 22К-623/2018 3/2-144/2018 по делу № 22-623/2018.

ды склонны учитывать, что подозреваемый или обвиняемый не проживают либо по месту совершения преступления, либо по месту нахождения населенного пункта, где было совершено преступление, или же не имеет там регистрации[1].

Результаты анкетирования практических работников демонстрируют, что 85 % опрошенных государственных обвинителей считают, что отсутствие у подозреваемого или обвиняемого постоянного места жительства на территории субъекта Российской Федерации (где осуществляется производство по уголовному делу) может расцениваться в качестве основания или условия для избрания меры пресечения в виде заключения под стражу. При этом 55 % респондентов считают целесообразным внести в УПК РФ соответствующие изменения[2].

Таким образом, обстоятельство в виде постоянного места жительства обретает не только юридическую природу (связь лица с территорией, на которую распространяется юрисдикция российских государственных органов, осуществляющих уголовное преследование), а физическую природу: конкретное расстояние, удаленность места жительства лица от места нахождения органа предварительного расследования.

Полагаем, что нормативная регламентация данных вопросов в УПК РФ нуждается в дальнейшем совершенствовании, что в свою очередь, будет способствовать устранению разрыва между положениями закона и правоприменительной практикой, укреплению законности при производстве по уголовным делам, а также повышению эффективности уголовного процесса.

[1] Руднев В. И. Рассмотрение в апелляционном порядке жалоб и представлений на решения судов об избрании меры пресечения в виде заключения под стражу. Отрасли права: аналитический портал. Режим доступа: http://xn----7sbbaj7auwnffhk.xn--p1ai/article/22800 (дата обращения 22.12.2018).

[2] Автором проведено анкетирование 67 прокурорских работников — слушателей факультета повышения квалификации Санкт-Петербургского юридического института (филиала) Университета прокуратуры Российской Федерации, результаты которого

Библиография

1. Дикаева, М. С. О влиянии практики применения мер пресечения на назначение уголовного наказания / М. С. Дикаева // Сборник статей по материалам круглого стола «Применение меры пресечения в виде заключения под стражу: соблюдение прав и свобод человека и гражданина»: 2 ноября 2016 г. / Северо-Западный филиал ФГБОУВО «Российский государственный университет правосудия» / Сост. К. Б. Калиновский, Л. А. Зашляпин. Под общей редакцией А. В. Шишлова. — СПб, 2017. — С. 30—35.
2. Назаров, А. Д. Следственные и судебные ошибки при заключении под стражу / А.Д. Назаров // Российская юстиция. — 2010. — № 4. — С. 39—43.
3. Плюгина, И. В. Институт регистрационного учета: сравнительно-правовой анализ / И. В. Пилюгина // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. — 2018. — № 3. — С. 101—106.
4. Руднев, В. И. Рассмотрение в апелляционном порядке жалоб и представлений на решения судов об избрании меры пресечения в виде заключения под стражу. Отрасли права: аналитический портал. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://xn----7sbbaj7auwnffhk.xn--p1ai/article/22800 (дата обращения 22.12.2018).
5. Фатеев, К. В. О некоторых проблемах злоупотребления правом на предоставление жилого помещения военнослужащему в период военной службы и его правовых последствиях / К. В. Фатеев, С. С. Харитонов // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2010. — № 5 (155). — С. 31—34.
6. Харитонов, С. С. Организация за исполнением законов в сфере защиты прав и свобод военнослужащих, членов их семей и иных граждан как одно из условий обеспечения законности в войсках / С. С. Харитонов // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2011. — № 10 (172). — С. 9— 11.
7. Харитонов С. С. О понятиях «близлежащий населенный пункт» и «место военной службы» в контексте жилищных отношений с участием военнослужащих / С. С. Харитонов // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2017. — № 12 (245). — С. 46 — 51.
8. Харитонов, С.С. Проблемы надзора и расследования органами военной юстиции уголовных дел о мошенничестве с жильем, совершаемом военнослужащим / С. С. Харитонов // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2018. — № 10 (255). — С. 67 — 71.

Permanent residence as an important factor in the judicial process concerning the use of detention: problems of practice

© **Makogon A. A.,**
Post-graduate student of the Chamber of Criminal Procedure Law and Criminalistics of St. Petersburg Law Institute (branch office) of the University of the Prosecutor's Office of the Russian Federation

Abstract. The article is devoted to the issues of pre-trial detention in the field of criminal justice. Special attention is paid to permanent residence as an important factor for courts to consider. The author examines the categories, which are used in court decisions and the role, that place of residence of the suspect or accused person has.

Keywords: preventive measure, detention, criminal process, place of residence, permanent residence.

Производство о назначении меры уголовно-правового характера в виде судебного штрафа: проблемы правоприменения

© **Николаева Т. Г.**,
доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры уголовного процесса и криминалистики Санкт-Петербургского юридического института (филиала) Университета прокуратуры Российской Федерации
© **Тимошенко И. М.,**
магистрант кафедры уголовного процесса и криминалистики Санкт-Петербургского юридического Института (филиала) Университета прокуратуры Российской Федерации

Аннотация. Авторы рассматривают проблемы, возникающие в судебной практике при решении вопроса о возможности прекращения уголовных дел (уголовного преследования) в связи с назначением меры уголовно-правового характера в виде судебного штрафа, акцентируют внимание на анализе уголовно-правовых условий прекращения уголовных дел (уголовного преследования) по данному основанию, обосновывают необходимость конкретизировать условия назначения судебного штрафа.

Ключевые слова: уголовный процесс, прекращение уголовного дела, судебный штраф, возмещение ущерба, двухобъектные преступления, гарнизонный военный суд.

Федеральным законом от 3 июля 2016 г. № 323-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации по вопросам совершенствования оснований и порядка освобождения от уголовной ответственности» УК РФ дополнен ст. 76.2, а УПК РФ — ст. 25.2 и гл. 51.1, регламентирующими основания, порядок и последствия прекращения судом уголовного дела (уголовного преследования) с назначением иной меры уголовно-правового характера в виде судебного штрафа.

Указанная процедура характеризуется тем, что установив в ходе предварительного расследования наличие предусмотренных ст. 25.1 УПК РФ оснований для прекращения уголовного дела (уголовного преследования), следователь с согласия руководителя следственного органа или дознаватель с согласия прокурора выносит постановление о возбуждении перед судом ходатайства о прекращении уголовного дела (уголовного преследования) в отношении подозреваемого или обвиняемого в совершении преступления небольшой или средней тяжести и назначении этому лицу меры уголовно-правового характера в виде судебного штрафа. Согласно ч. 1 ст. 104.4 УК РФ судебный штраф представляет собой денежное взыскание, назначаемое судом при освобождении лица от уголовной ответственности в случаях, предусмотренных ст. 76.2 УК РФ. При этом применение названной меры не влечет такое уголовно-правовое последствие как судимость. Если же в установленный судом срок судебный штраф не уплачен, он отменяется и лицо привлекается к уголовной ответственности.

По мнению Конституционного Суда Российской Федерации, «такое правовое регулирование направлено прежде всего на достижение конституционно значимых целей дифференциации уголовной ответственности и наказания, усиления их исправительного воздействия, предупреждения новых преступлений и в конечном счете —

защиты личности, общества и государства от преступных посягательств»[1].

Анализ правоприменительной практики позволил выявить ряд проблем в данной области, связанных, прежде всего, с выполнением уголовно-правовых условий, необходимых для прекращения уголовного дела с назначением меры уголовно-правового характера в виде судебного штрафа.

Ст. 76.2 УК РФ предусматривает следующие обязательные условия, необходимые для прекращения уголовного дела с назначением меры уголовно-правового характера в виде судебного штрафа:

— совершение преступления небольшой или средней тяжести впервые,

— возмещение лицом ущерба, либо иное заглаживание причиненного преступлением вреда.

Анализируя правоприменительную практику относительно первого условия (совершение преступления небольшой или средней тяжести впервые), приходится признать, что буквальное толкование закона некоторыми судами позволило им прийти к выводу о том, что возможность прекращения уголовного дела с назначением судебного штрафа касается лишь случаев совершения лицом одного преступления небольшой или средней тяжести, исключая, таким образом, возможность прекращения уголовного дела по данному основанию при совершении лицом нескольких преступлений.

Так, мировым судьей г. Кирова отказано в удовлетворении ходатайства дознавателя о прекращении уголовного дела и назначении меры уголовно-правового характера в виде судебного штрафа, в связи с тем, что обвиняемый совершил впервые несколько преступлений небольшой тяжести (три), предусмотренных ч. 1 ст. 116 УК РФ, а не одно[2].

В другом случае, Уссурийский гарнизонный военный суд прекратил уголовное дело в отношении Д., подозреваемого в совершении преступлений, предусмотренных ч. 1 ст. 163, ч. 1 ст. 163, ч. 1 ст. 163 и ч. 1 ст. 335, и назначил судебный штраф в размере 20 000 руб.

Суд указал, что Д. подозревался в совершении четырёх преступлений, три из которых относятся к категории преступлений средней тяжести, а одно — небольшой тяжести. Данные преступления Д. совершил впервые, возместил потерпевшим причиненный моральный вред, последние к нему каких-либо претензий не имеют[3].

Представляется, что при решении данного вопроса необходимо исходить из позиции Пленума Верховного Суда Российской Федерации, выраженной в Постановлении от 27 июня 2013 г. № 19 "О применении судами законодательства, регламентирующего основания и порядок освобождения от уголовной ответственности", заключающейся в том, что совершение лицом впервые нескольких преступлений небольшой и (или) средней тяжести не препятствует освобождению его от уголовной ответственности на основании ст. 76.2 УК РФ. При этом, к сожалению, остается неурегулированным вопрос о порядке назначения судебного штрафа, поскольку ни в УК РФ, ни в УПК РФ нормы, определяющей порядок назначения судебного штрафа лицу, совершившему несколько преступлений, не имеется. Судебная практика в данном случае достаточно противоречива: либо суды назначают судебный штраф за каждое преступление, а затем их складывают полностью или частично; либо судебный штраф назначается

[1] Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 26 октября 2017 г. № 2257-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Гафитулиной Таисии Ивановны на нарушение ее конституционных прав пунктом 1 статьи 1 Федерального закона от 3 июля 2016 года № 323-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации по вопросам совершенствования оснований и порядка освобождения от уголовной ответственности».

[2] Камчатов К. В. и др. Участие прокурора в производстве о назначении меры уголовно-правового характера в виде судебного штрафа : науч.-практ. пособие / [К.В. Камчатов и др.]; Ун-т прокуратуры Рос. Федерации. М., 2018. С. 48

[3] Постановление Уссурийского гарнизонного военного суда Приморского края Российской Федерации от 9 августа 2017 г. № 1-90/2017 по делу № 1-90/2017 URL: http://sudact.ru (дата обращения – 19.02.19).

за каждое преступление отдельно и исполняется самостоятельно; либо назначается один судебный штраф за все преступления. Мы солидаризируемся с позицией ряда исследователей, считающих, что до урегулирования законодателем вопроса о порядке назначения судебного штрафа при совершении лицом нескольких преступлений, целесообразно назначать один судебный штраф за все преступления, но размер его должен определяться с учетом того, что виновным совершено не одно, а несколько преступлений, поскольку именно такой порядок, несомненно, облегчит исполнение судебного решения, позволит избежать возможных проблем, связанных с частичной уплатой судебных штрафов, назначенных за каждое из преступлений[1].

Следующее условие, предусмотренное ст. 76.2 УК РФ, необходимое для прекращения уголовного дела по рассматриваемому основанию и вызывающее проблемы в правоприменении, — возмещение лицом ущерба, либо иное заглаживание причиненного преступлением вреда. Правоприменитель нередко сталкивается с вопросом: вправе ли суд прекратить по данному основанию уголовное дело, если совершенное обвиняемым (подозреваемым) преступление небольшой или средней тяжести не повлекло причинение ущерба или иного вреда, либо повлекло причинение вреда двум объектам? Известно, что УК РФ содержит значительное количество составов преступлений небольшой или средней тяжести, за совершение которых не предусматриваются последствия в виде причинения вреда физическим или юридическим лицам. В судебной практике по этому вопросу сформировались неоднозначные позиции: в одних случаях суды отказывают в прекращении уголовных дел по ст. 25.1 УПК РФ ввиду невозможности соблюдения условий судебного штрафа к конкретным составам преступлений, в других — удовлетворяют ходатайства, вынесенные в порядке ст. 446.3 УПК РФ, трактуя возмещение ущерба или заглаживание вреда как оценочную категорию по своему внутреннему убеждению.

Так, в Уссурийский гарнизонный военный суд поступило ходатайство следователя о прекращении уголовного дела в отношении Я., подозреваемого в совершении трех преступлений, предусмотренных ч. 1 ст. 286 УК РФ с назначением судебного штрафа.

В качестве основания для отказа в удовлетворении ходатайства суд указал, что заглаживание Я. вреда перед потерпевшими в форме передачи им денежных средств и принесения извинений, положительные характеристики подозреваемого по службе сами по себе не устраняют вред, нанесенный указанному объекту преступного посягательства, — интересам общества и государства в сфере обороны, вследствие чего преступление в целом не теряет своей общественной опасности, таким образом, отсутствует возможность соблюдения условий прекращения уголовного дела по основаниям, предусмотренным ст. 76.2 УК РФ в виде возмещения вреда.[2]

В другом случае, постановлением следователя ВСО СК России по гарнизону Владивосток заявлено ходатайство о прекращении уголовного дела в отношении Р. подозреваемого в совершении преступления, предусмотренного ч. 1 ст. 285 УК РФ с назначением меры уголовно правового характера в виде судебного штрафа.

Владивостокский гарнизонный военный суд прекратил уголовное дело и назначил судебный штраф Р. в размере 30 000 руб. указав, что подсудимый впервые свершил преступление средней тяжести, возместил потерпевшему причиненный преступлением вред, выплатив 223 741 руб. Претензий потерпевший к подозреваемому не имеет, против прекращения уголовного дела с назначением меры уголовно-правового характера в виде судебного штрафа, не возражает[3].

[1] Камчатов К. В. и др. Указ. соч. С. 48—50.

[2] Постановление Уссурийского гарнизонного военного суда Приморского края Российской Федерации от 25 июля 2018 г. № 1-80/2018 по делу № 1-80/2018 // URL: http://sudact.ru (дата обращения – 20.02.19).

[3] Постановление Владивостокского гарнизонного военного суда Приморского края Российской Федерации от 5 июля 2018 г. № 1-43/2018 по делу № 1-43/2018 // URL: http://sudact.ru (дата обращения – 20.02.19).

Несмотря на то, что объектом состава преступления злоупотребления должностными полномочиями (ст. 285 УК РФ) в данном примере являются интересы общества и государства в сфере обороны, военный суд посчитал, что выплаты денежных средств в качестве возмещения вреда государству будет достаточно, тогда как Уссурийский гарнизонный военный суд по аналогичному составу преступления (ст. 286 УК РФ) посчитал, что условие в виде возмещения вреда не может быть выполнено.

Действительно, уголовный закон не содержит запрета на прекращение уголовного дела (уголовного преследования) с назначением меры уголовно-правового характера в виде судебного штрафа по уголовным делам, по которым объектом преступления выступает не конкретное лицо, а интересы общества и государства.

Интересной представляется правоприменительная практика прекращения уголовных дел и назначения судебных штрафов в отношении лиц, совершивших двухобъектные составы преступлений[1].

Так, органами предварительного следствия К. обвинялся в совершении преступления, предусмотренного ч. 1 ст. 318 УК РФ.

При ознакомлении с материалами уголовного дела К. было заявлено ходатайство о прекращении производства по уголовному делу по основанию, предусмотренному ст. 25.1 УПК РФ, с назначением меры уголовно-правового характера в виде судебного штрафа.

Прокурор возражал против удовлетворения заявленного ходатайства, аргументируя свою позицию тем, что преступление направлено против порядка управления и состав, предусмотренный ст. 318 УК РФ, является двухобъектным, а потому обвиняемый не может загладить государству причинённый преступлением вред, а значит и прекратить уголовное дело с назначением судебного штрафа невозможно.

Владивостокский гарнизонный военный суд, прекратив уголовное дело в отношении К., указал, что законодатель, устанавливая условия для прекращения уголовного дела с назначением судебного штрафа, не делает различий между составами преступлений, подпадающими под действие ст. 25.1 УПК РФ, следовательно, применение судебного штрафа к лицам, совершившим двухобъектные составы преступлений, возможно[2].

При этом тот же Владивостокский гарнизонный военный суд отказал в удовлетворении ходатайства следователя о прекращении уголовного дела в отношении Д., подозреваемого в совершении преступления, предусмотренного п. «д» ч. 2 ст. 335 УК РФ, с назначением меры уголовно-правового характера в виде судебного штрафа.

В ходе судебного разбирательства потерпевший пояснил, что Д. возместил причиненный ему моральный вред, извинившись перед ним, в связи с чем потерпевший не возражает против удовлетворения ходатайства.

Прокурор возражал против удовлетворения заявленного ходатайства, поскольку, по его мнению, преступление направлено против порядка прохождения военной службы, является двухобъектным составом, в силу чего прекращение уголовного дела по основанию, предусмотренному ст. 25.1 УПК РФ, невозможно.

Военный суд, согласившись с позицией государственного обвинителя, отказал в прекращении уголовного дела и назначении судебного штрафа (Постановление Влади-

[1] См. например: Харитонов С. С. К вопросу назначения наказаний за нарушение уставных правил взаимоотношений между военнослужащими при отсутствии между ними отношений подчиненности // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2018. № 12 (257). С. 7—10; Харитонов С. С. Применение статьи 264[1] Уголовного Кодекса Российской Федерации в отношении военнослужащих в контексте злоупотребления правами и уклонения виновного от ответственности: вопросы следственно-прокурорской и судебной практики в интересах укрепления законности и правопорядка в Вооруженных силах Российской Федерации // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2018. № 10 (255). С. 79—87.

[2] Постановление Владивостокского гарнизонного военного суда Приморского края Российской Федерации от 28 ноября 2017 г. № 1-83/2017 по делу № 1-83/2017 // URL: http://sudact.ru (дата обращения – 18.02.19).

востокского гарнизонного военного суда Приморского края Российской Федерации от 10 мая 2018 г. № 1-32/2018 по делу № 1-32/2018).

К сожалению, Верховный Суд Российской Федерации по вопросу преступлений, имеющих более одного объекта посягательства, не дает конкретных разъяснений, указывая лишь на то, что при разрешении вопроса об освобождении от уголовной ответственности следует учитывать конкретные обстоятельства уголовного дела, включая особенности и число объектов преступного посягательства (п. 9 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 27 июня 2013 г. № 19). Представляется, что с целью приведения правоприменительной практики по данному вопросу к единообразию, необходимы более конкретные разъяснения Пленума Верховного Суда Российской Федерации.

Резюмируя вышесказанное, отметим, что введение института производства о назначении меры уголовно-правового характера в виде судебного штрафа в целом можно оценить положительно ввиду возможности избежать неблагоприятных последствий уголовной ответственности.

Вместе с тем, анализируемая практика показывает, что у судов складываются неоднозначные позиции по поводу применения условий судебного штрафа, что требует, как законодательного разрешения данного вопроса, так и более подробных разъяснений Верховного Суда Российской Федерации.

Библиография

1. Камчатов, К. В. Участие прокурора в производстве о назначении меры уголовно-правового характера в виде судебного штрафа: науч.-практ. пособие / К. В. Камчатов и др.; Ун-т прокуратуры Рос. Федерации. — М., 2018. — 68 с.

2. Харитонов С. С. К вопросу назначения наказаний за нарушение уставных правил взаимоотношений между военнослужащими при отсутствии между ними отношений подчиненности / С. С. Харитонов // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2018. — № 12 (257). — С. 7—10.

3. Харитонов, С. С. Применение статьи 264[1] Уголовного Кодекса Российской Федерации в отношении военнослужащих в контексте злоупотребления правами и уклонения виновного от ответственности: вопросы следственно-прокурорской и судебной практики в интересах укрепления законности и правопорядка в Вооруженных силах Российской Федерации / С. С. Харитонов // Право в Вооруженных силах — военно-правовое обозрение. — 2018. — № 10 (255). — С. 79—87.

Proceedings on the appointment of a measure of criminal law in the form of a judicial fine: problems of law enforcement

© **Nikolaeva T. G.,**
Doctor of Law, Professor Professor at the Department of Criminal Procedure and criminalistics of St. Petersburg Law Institute (branch office) University of Prosecutor's Office of the Russian Federation
© **Timoshenko I. M.,**
Undergraduate of the Chamber of Criminal Procedure Law and Criminalistics of St. Petersburg Law Institute (branch office) of the University of the Prosecutor's Office of the Russian Federation

Abstract. The authors consider the problems arising in judicial practice in deciding whether to terminate criminal cases (criminal prosecution) in connection with the appointment of a criminal law measure in the form of a judicial fine, focus on analyzing the criminal law conditions for terminating criminal cases this basis, justify the need to specify the conditions for the appointment of a judicial fine.

Keywords: criminal procedure, termination of a criminal case, judicial fine, compensation for damage, two object crimes, the garrison military court.

Расследование преступлений, совершенных с использованием компьютерных технологий: сегодня и завтра

© **Сотникова В. В.**,
полковник юстиции запаса, кандидат юридических наук
© **Бунин К. А.**,
курсант 5 курса 5 факультета (прокурорско-следственного) Военного университета

Аннотация. В настоящей статье рассматриваются вопросы, связанные с осуществлением расследования преступлений, совершенных с использованием компьютерных технологий. Анализируются положения Уголовно-процессуального кодекса РФ, их несовершенство по отношению к расследованию указанной категории преступлений. Предлагаются пути разрешения поднимаемой проблематики.

Ключевые слова: преступления, совершенные с использованием компьютерных технологий, уголовный процесс, проблематика.

Информационная безопасность подразумевает, прежде всего, безопасность, связанную с использованием информационных технологий и различных технических устройств (будь то компьютеры, планшетные компьютеры, смартфоны и иные гаджеты) в повседневной деятельности, иначе говоря, «компьютерную» безопасность. Важно отметить, что одной из главных задач обеспечения такой безопасности является предотвращение и расследование преступлений, совершенных с использованием компьютерных и телекоммуникационных технологий (число которых, если рассматривать статистические данные за январь-сентябрь 2018 г., возросло на 94 % по сравнению с аналогичным периодом прошлого года[1]), а равно и с преступлениями в сфере компьютерной информации (отмечен рост на 26,3 % в вышеуказанные периоды). Так, Доктрина информационной безопасности Российской Федерации рассматривает данный рост как одну из основных угроз безопасности нашей страны[2].

Однако расследование указанных категорий преступлений связано с большим количеством проблем, обусловленных как отставанием российского законодательства от сферы информационных технологий, так и низкой квалификацией (опять же в аспекте информационных технологий) сотрудников правоохранительных органов. При этом отметим, что информатизация судебной системы, как представляется, находится на должном уровне[3]. Рассматриваемая проблематика связана как с криминалистическими вопросами обеспечения расследования преступлений, так и с имеющимися недостатками в уголовно-правовом и в уголовно-процессуальном аспектах. Стремительная эволюция компьютерных технологий, которая по своей скорости явно опережает развитие нашего уголовно-процессуального законодательства, предопределяет устаревание отдельных положений УПК РФ, которые следует пересмотреть. Данные катего-

[1] Состояние преступности в России: январь-сентябрь 2018 г. // ФКУ «Главный информационно-аналитический центр» МВД России. М., 2018. С. 7.

[2] Доктрина информационной безопасности Российской Федерации: утв. Указом Президента Российской Федерации от 5 декабря 2016 г. № 646.

[3] См. подробнее: Харитонов С. С. Военные суды как фактор поддержания законности и правопорядка в войсках // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2018. № 12 (257). С. 23—26; Харитонов С. С. Выездные заседания военных судов в расположении воинских частей: вопросы правового регулирования процедур применительно к необходимости их совершенствования // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2018. № 8 (253). С. 41—49.

рии преступлений именуются в настоящей работе для краткости и удобства общим понятием «преступления, совершенные с использованием компьютерных технологий» с выделением их конкретных особенностей по тексту работы при необходимости осуществления такого деления.

Российскому уголовно-процессуальному законодательству присуща некая консервативность, которая мешает нам адекватно воспринимать вызовы времени (в аспекте правоприменения уголовного процесса). Такие положения, ранее включенные в УПК РФ для обеспечения защиты прав и свобод подозреваемых, обвиняемых и иных лиц, сегодня не только не обеспечивают такой защиты, но и объективно замедляют процесс проведения предварительного расследования, «утяжеляют» его. Одним из таких положений является участие в производстве следственных действий понятых.

В соответствии со ст. 60 УПК РФ понятым признается «… не заинтересованное в исходе уголовного дела лицо, привлекаемое дознавателем, следователем для удостоверения факта производства следственного действия, а также содержания, хода и результатов следственного действия». Так, при проведении обыска, выемки (если изымаются электронные носители информации), при предъявлении для опознания обязательно участие двух понятых. При проведении осмотра места происшествия, следственного эксперимента вопрос об участии понятых решает следователь, если понятые не присутствуют, то осуществляется видеофиксация процесса проведения следственного действия.

Вместе с тем, существуют определенные криминалистические особенности проведения некоторых следственных действий, равно как и особенности объектов и предметов преступления, которые сложны для понимания тем, кто не является специалистом в данной области, что справедливо как для следователя, так и для понятого. Однако, как указывает К. И. Попов, понятой должен быть способен полно и правильно воспринимать происходящие в его присутствии действия[1], что вряд ли достижимо, учитывая то, какая категория уголовных дел расследуется. Увязывая данное обстоятельство с возрастанием количества преступлений, которые совершаются с использованием компьютерных технологий, и, учитывая тот факт, что перспектива такого роста однозначно приведет к тому, что компьютерные технологии станут самым распространенным средством совершения преступлений, считаем необходимым внести изменения в УПК РФ, упразднив институт понятых за ненадобностью, обязав сотрудников правоохранительных органов проводить только видеофиксацию проводимых следственных действий.

Определенные вопросы возникают и к положениям, связанным с регулированием процесса доказывания по указанной категории уголовных дел. Компьютерная информация, выступающая и как орудие совершения преступления, и как его предмет, имеет свое значение и как доказательство, улика, свидетельствующая о том, что преступник совершил то или иное противоправное деяние. Информация, интересующая следствие, которая изымается из рабочего компьютерного устройства или сети, динамична, идентифицировать ее можно лишь по ее цифровому следу, который можно прочесть благодаря «хэш-сумме» компьютерной информации, вычисляемой различными способами. Обычно она изымается на какой-либо носитель (флэш-накопитель, диск), но может изыматься и в виде цифрового следа как такового. УПК РФ закрепляет перечень видов доказательств, который является исчерпывающим. Вместе с тем, такой вид доказательства, как «цифровой след» в диспозиции данной статьи не предусмотрен, соответственно, не разработан механизм получения такого вида доказательства, в то время как при расследовании такой категории преступлений, как преступления, совершенные с использованием компьютерных технологий, информация, получаемая с таких цифровых следов, является наиболее значи-

[1] Комментарий к Уголовно-процессуальному кодексу Российской Федерации / под науч. ред. Г. И. Загорского. М.: Проспект, 2017. С. 277.

мой, поскольку она обладает таким признаком как высокая скорость трансформации.

Данная проблема, несомненно, нуждается в разрешении. Помимо разработок соответствующих криминалистических и уголовно-процессуальных методик, касающихся вопросов доказывания по уголовным делам рассматриваемой категории, необходимо внести некоторые изменения в УПК РФ. Так, следует ввести в перечень видов доказательств (ст. 74 УПК РФ) новый вид доказательства — «цифровой след», предусмотрев также порядок его процессуального изъятия и закрепления.

Рассматриваемый вопрос о доказательствах тесно связан еще с одной уголовно-процессуальной проблемой — расследования преступлений, совершенных с использованием компьютерных технологий, а именно с консервативностью положений, связанных с порядком получения доказательств. УПК РФ тщательно регламентирует порядок производства того или иного следственного действия, нарушение которого влечет признание доказательства недопустимым в соответствии с положениями ст. 75 УПК РФ. Наличие в данной статье п. 3 ч. 2, гласящего, что недопустимыми признаются доказательства, полученные с нарушением требований УПК РФ (порой даже самых незначительных нарушений), хотя и несколько сглаженного п. 2 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 5 марта 2004 г. № 1 «О применении судами норм Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации», на практике приводит к тому, что при производстве предварительного следствия по уголовным делам о преступлениях, совершенных с использованием компьютерных технологий, которое, как уже отмечалось выше, требует оперативности, зачастую происходят незначительные процессуальные нарушения, которые не нарушают ничьих прав и свобод, никоим образом не влияют на результаты следствия, не нарушают по сути принципы уголовного процесса, но именно из-за этих нарушений доказательства, полученные в ходе производства следственных действий, признаются недействительными, в результате чего преступник может «уйти» от уголовной ответственности. Представляется, что следует переработать положения УПК РФ, касающиеся порядка производства некоторых следственных действий, оставив в нем лишь их перечень (который будет открытым, то есть помимо них могут быть произведены и иные следственные действия при необходимости) и положения, содержащие конкретные запреты на использование тех или иных методов получения доказательств. Похожая практика в настоящее время осуществляется в Германии, США, Англии, Франции[1].

Аналогичные изменения следует предусмотреть и для оперативно-розыскных мероприятий (далее — ОРМ), которые играют большую роль в доказывании по уголовному делу. Так, в Федеральном законе от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности» (далее — Закон об ОРД) предусмотрено сразу три ОРМ, которые имеют отношение к компьютерной информации и которые очень схожи между собой. Ими являются: «Получение компьютерной информации» (п. 15 абз. 1 ст. 6 Закона об ОРД); «Снятие информации с технических каналов связи» (п. 11); «Контроль почтовых, телеграфных и иных сообщений» (п. 9). Их применение оставляет за собой много вопросов и сложностей[2], связанных как с их разграничением, так и с тем, что подразумевает под собой каждое из них (в частности, неясно, какие действие должен предпринять работник в рамках ОРМ «Получение компьютерной информации», поскольку нигде не дается ни его определение, ни порядок осуществления).

Компьютерная преступность, как известно, имеет ярко выраженный транснациональный характер, что, несомненно, не только отражает его специфику, но и подра-

[1] Оразалиева М. Некоторые особенности проведения предварительного расследования в зарубежных странах // Вестник Казахского национального университета. Серия юридическая. 2012. № 5.

[2] Бунин К. А. Особенности осуществления ОРМ «Получение компьютерной информации» и его отграничение от схожих ОРМ // Уголовный закон: современное состояние и перспективы развития: материалы II Международной научно-практической конференции, приуроченной ко дню принятия Уголовного кодекса РФ. Воронеж, 2018.

зумевает огромное количество проблем, связанных с отправлением правосудия. Поскольку зачастую для компьютерных атак используются сервера, расположенные за пределами территории Российской Федерации, сотрудникам правоохранительных органов необходима правовая помощь от компетентных органов иностранных государств. В настоящее время положения о правовой помощи в расследовании уголовных дел закреплены в главе 53 УПК РФ. Однако чрезмерная сложность данного процесса и необходимость оформления большого количества официальных документов замедляет расследование, исполнение некоторых запросов может проводиться до 6 месяцев, в то время как в расследовании рассматриваемых категорий дел нужна оперативность, иначе следы совершенного преступления попросту будут уничтожены. Решение данной проблемы видится в упрощении процедуры осуществления международного сотрудничества (в частности, изменение в этой части УПК РФ и связанных с этим нормативных правовых актов), развитии политических связей между государствами наряду с большим их вовлечением в совместную борьбу с преступностью.

Сегодня особую важность при производстве следствия по уголовным делам о преступлениях как рассматриваемой категории дел, так и всех иных, приобретает вопрос цифровизации производства по уголовному делу, причем полной его цифровизации, а не в отдельных элементах. В настоящее время материалы по «сложным» уголовным делам (например, о мошенничестве) излагаются в десятках, а иногда и в сотнях томов, которые вызывают неоправданный расход материальных ресурсов и денежных средств (как на хранение материалов, так и на их перевозку и представление в суде), большие неудобства в их исследовании. Полная цифровизация производства позволит значительно облегчить процесс как в аспекте заполнения необходимых протоколов и постановлений, так и в их хранении, исследовании. Представляется, что должна быть создана единая локальная сеть правоохранительных органов (в том числе с включением и судов), благодаря которой в дело можно добавить материалы удаленно, а также переслать их в соответствующее подразделение следственного органа или прокуратуры, а также в любую инстанцию суда без каких бы то ни было затрат. Единая сеть (а примеры таковой уже есть — например, АИК «Надзор» органов прокуратуры Российской Федерации) в перспективе вполне способна распространить свое действие сначала на близлежащие иностранные государства, а потом и на весь мир, позволив скоординировать борьбу с преступностью уже на мировом уровне. Соответственно, создание такой системы предполагает соответствующий уровень защиты информации как от внешних угроз, так и от несанкционированного доступа лиц, не имеющих права внести какие-либо изменения в материалы уголовного дела, находящегося в производстве (иерархия доступа). Также стоит предусмотреть возможность отслеживания того, кто, когда и какие изменения вносил в материалы конкретного уголовного дела.

Таким образом, выделенные проблемы расследования преступлений, совершенных с использованием компьютерных технологий, нуждаются в доработке, принятии предложенных выше изменений, причем такие изменения должны вводиться в законодательство как можно быстрее, поскольку рассматриваемая область знаний развивается с огромной скоростью. Важно также предусмотреть возможность подготовки квалифицированных кадров правоохранительных органов, способных соответствовать требованиям времени.

Библиография

1. Состояние преступности в России: январь-сентябрь 2018 года // ФКУ «Главный информационно-аналитический центр» МВД России. — М., 2018.

2. Бунин, К. А. Особенности осуществления ОРМ «Получение компьютерной информации» и его отграничение от схожих ОРМ / К. А. Бунин // Уголовный закон: современное состояние и перспективы развития: материалы II Международной научно-практической конференции, приуроченной ко дню принятия Уголовного кодекса Российской Федерации. — Воронеж, 2018. — 587 с.

3. Оразалиева, М. Некоторые особенности проведения предварительного расследования в зарубежных странах / М. Оразалиева // Вестник

Казахского национального университета. Серия юридическая. — 2012. — № 5. — С. 68—70.

4. Харитонов, С. С. Военные суды как фактор поддержания законности и правопорядка в войсках / С. С. Харитонов // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2018. — № 12 (257). — С. 23—26.

5. Харитонов, С. С. Выездные заседания военных судов в расположении воинских частей: вопросы правового регулирования процедур применительно к необходимости их совершенствования / С. С. Харитонов // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2018. — № 8 (253). — С. 41—49.

Investigation of crimes committed with the use of computer technologies: today and tomorrow

© **Sotnikova V. V.**,
Colonel of Justice of the Reserve, Candidate of Law
© **Bunin K. A.**,
the five-year cadet of the prosecution and investigation faculty Military University

Annotation. This article deals with issues related to the investigation of crimes committed with the use of computer technology. The provisions of the Criminal Procedure Code of the Russian Federation, their imperfection in relation to the investigation of this category of crimes are analyzed. Proposed ways to resolve the issues raised.

Key words: crimes committed with the use of computer technology, the criminal process, problems.

Военные проблемы международного права. Зарубежное военное законодательство

Акция США в отношении ДРСМД: новый вызов режиму нераспространения ядерного оружия?

© **Вербицкая Т. В.**,
юрист, ассистент кафедры теории и истории международных отношений Уральского федерального университета

Аннотация. Статья посвящена исследованию последствий демарша США в отношении ДРСМД с точки зрения решения вопроса о будущем режима нераспространения ядерного оружия (РНЯО). Автор приходит к выводу, что действия США свидетельствуют о внутренней нестабильности режима и о необходимости его модернизации, однако разрушительных последствий для режима такие действия иметь не будут. Тем не менее, России совместно с Китаем необходимо обеспечить противовес такому поведению США с тем, чтобы исключить подобный дисбаланс режима в дальнейшем.

Ключевые слова: ядерная безопасность, стратегический баланс сил, режим нераспространения ядерного оружия.

Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 18-014-00033 А «Многостороннее взаимодействие в рамках режима ядерного нераспространения и национальные интересы России в контексте инициативы по запрещению ядерного оружия».

Проблемы международно-правового регулирования вопросов нераспространения ядерного оружия регулярно освещаются на страницах издания «Военное право». Однако события последних месяцев заставляют вновь возвратиться к этой теме[1].

США, наряду с Россией и Китаем является одним из ведущих акторов международных отношений, столпом, обеспечивающим сохранность режима нераспространения ядерного оружия (РНЯО) как гарантию сохранения собственного статуса ядерной державы. Однако США предпочитает расшатывать устои режима своим демаршем в отношении Договора о ликвидации ракет средней и меньшей дальности 1987 г. (ДРСМД)[2]. Намерение США от 2 февраля 2019 г. выйти из Договора о ликвидации ракет средней и меньшей дальности, вопреки желанию государства продемонстрировать свою ключевую роль в области обеспечения ядерной безопасности, является только одним из проявлений общесистемного кризиса режима нераспространения ядерного оружия, отражающим трудноразрешимые противоречия в позициях акторов режима. Как отметил В. В. Путин в отношении действий США, режиму контроля над вооружениями брошен вызов[3]. Стоит ли рас-

[1] Вербицкая Т. В. Будет ли запрещение ядерного оружия точкой бифуркации для международного режима нераспространения ядерного оружия? // Военное право. 2018. № 1. С. 309—315; Вербицкая Т. В. Соотношение Договора о запрещении ядерного оружия и международно-правового режима нераспространения ядерного оружия // Военное право. 2018. № 2. С. 221—225; Вербицкая Т. В. Соотношение между запретом применения ядерного оружия в международном гуманитарном праве и правом государства на самооборону // Военное право. 2018. № 3. С. 275—279.

[2] Договор о ликвидации ракет средней и меньшей дальности, подписанный СССР и США в 1987 г. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pdf/treaty.pdf (дата обращения: 12.02.2019).

[3] Путин: Режиму контроля над вооружениями брошен вызов. Российская газета. 10.02.2019. URL: https://rg.ru/2019/02/10/putin-rezhimu-kontrolia-nad-vooruzheniiami-broshen-vyzov.html (дата обращения: 12.02.2019).

сматривать подобную акцию США как угрозу ядерной стабильности мира, РНЯО?

Следует прежде всего обратиться к анализу роли и значения ДРСМД в рамках РНЯО.

Договор вступил в силу в 1987 г., в рамках конечной фазы «холодной войны», и во многом предопределил ее исход, поскольку был направлен на обеспечение стратегического баланса сил ведущими ядерными державами, и, хотя до настоящего момента Договор уже неоднократно нарушался США, во время нахождения у власти Б. Обамы в должности Президента страны, невозможно было и представить подобное расшатывание устоев РНЯО. Более того, 5 февраля 2011 г. вступил в законную силу Договор о мерах по дальнейшему сокращению и ограничению стратегических наступательных вооружений (СНВ-3), предусматривающий масштабное сокращение ядерных арсеналов России и США, что является укреплением фундамента РНЯО[1]. Так почему сейчас США изменили политический вектор настолько диаметрально противоположно, что закладывают мину замедленного действия под собственный статус ядерной державы, давая лишний козырь в руки сторонникам отказа от ядерного оружия из-за неэффективности РНЯО?

Прежде всего, изменились реалии международных отношений, в том числе в ядерной сфере[2]. В настоящее время невозможно достижение баланса сил, особенно в такой основополагающей области, как ядерная безопасность, без согласования воль с Китаем. Следует отметить, что в целом баланс трех сил, России, США и Китая будет представлять собой устойчивую трехгранную геополитическую конструкцию, которая может стать опорой РНЯО, которой у него не было ранее. Именно поэтому акция США не приведет к изменению соотношения сил в РНЯО, о чем США прекрасно известно, и они понимают, что нет угрозы их статусу ядерной державы[3].

Во-вторых, научные достижения последних времен позволяют без особых трудностей обойти положения ДРСМД, что США уже неоднократно и совершали[4].

В-третьих, после того, как потерпела неудачу последняя попытка отказа от ядерного оружия, инициированная в 2017 г., США поняли, что нет серьезной угрозы их статусу. Между тем, провал подобных инициатив далеко не единственный.

Самый яркий пример — имеющая положительное значение с точки зрения учета гуманитарных последствий применения ядерного оружия Типовая конвенция по ядерному оружию[5], разработанная международным коллективом юристов, ученых и специалистов в области разоружения в 1997 г., неоднократно изменявшаяся и дополнявшаяся.

Следует отметить, что, несмотря на то, что в Типовой конвенции не отражено, как она соотносится с ДНЯО, данный документ претендует на то, чтобы носить расширяющий характер по отношению к ДНЯО. Об этом свидетельствует как форма документа (Конвенция, в качестве акта, содержащего нормативные положения, распространяющееся даже на те государства, которые не являются участниками Конвенции), так и расширение перечня запретов. В дополнение к обязательствам по ДНЯО, государства обязуются не применять и не угрожать применением ядерного оружия и не проводить никаких военных или иных приготовлений к применению ядерного оружия. Ряд госу-

[1] Юферев С. Что Россия и США сократили по договору СНВ-3 // Военное обозрение. 21.02.2018. URL: https://topwar.ru/136454-chto-rossiya-i-ssha-sokratili-po-dogovoru-snv-3.html (дата обращения: 12.02.2019).

[2] Брезкун С. Т. До Каких же пор мы будем дураками? // Стратегическая стабильность. 2014. № 1 (66). С. 34—38.

[3] Гудби Д. Инициатива ядерного разоружения как основа для будущих соглашений // Индекс безопасности. 2009. Т. 15. № 2. С. 19—30.

[4] Гаврилов Ю. Наш ответ. В Минобороны России подготовили ноту по Договору РСМД // Российская газета. 07.02.2019. URL: https://rg.ru/2019/02/07/minoborony-ssha-ne-odin-god-narushali-trebovaniia-drsmd.html (дата обращения: 12.02.2019).

[5] Типовая конвенция по ядерному оружию 1997 г. с изм. и доп. Документ Организации Объединенных Наций A/C.1/52/7. URL: http://lcnp.org/mnwc/mNWC_2007_UNversion_Russian_N0821379.pdf (дата обращения: 12.02.2019).

дарств также разделяет позицию о том, что режим запрещения ядерного оружия должен носить расширяющий характер по отношению к режиму нераспространения ядерного оружия, что в большей мере соответствует положениям международного гуманитарного права.

Несомненными достоинствами данного документа, даже по сравнению с Договором о запрещении ядерного оружия, текст которого был принят в 2017 г., является наличие определений. Однако вызывает вопрос определение государства, обладающего ядерным потенциалом: в соответствии с нормами Типовой Конвенции государством, обладающим ядерным потенциалом, является только то государство, которое не участвует в ДНЯО. Между тем, далеко не все государства, обладающие ядерным потенциалом, не являются участниками ДНЯО. Также стоит отметить введение конкретных этапов, в рамках которых государства будут отказываться от ядерного оружия и введение критериев, по которым будет отделяться продукция двойного назначения от мирного атома (один из ключевых критериев — наличие или отсутствие промышленных масштабов производства продукции). Не менее значимым является указание на гуманитарные последствия применения ядерного оружия: применение ядерного оружия может стать не только результатом преднамеренных актов войны или терроризма, но и результатом ошибки или просчета человека либо механической ошибки или аварии и что само существование и острота этой угрозы применения ядерного оружия порождают обстановку подозрительности и страха, которая несовместима с содействием всеобщему уважению и соблюдению прав человека и основных свобод, как это предусмотрено в Уставе ООН и Всеобщей декларации прав человека.

К отрицательным моментам можно отнести практически невыполнимое положение о том, что государства — участники Конвенции обязуются объявить все ядерное оружие, весь ядерный материал, все ядерные установки и объекты и все средства доставки ядерного оружия, которыми они обладают или которые они контролируют, а также указать места их размещения. При этом, например, в России есть закрытые территории с расположенными на них военными объектами, сообщение о месте положения которых приведет к невозможности обеспечения обороны страны в полном объеме[1]. При этом нежелание России допустить международный контроль на подобные объекты, которые не связаны с ядерным оружием, будет трактоваться как нарушение Конвенции.

Является сложным в определении также и соотношение документа и норм женевских и гаагских конвенций. Ученые склоняются к мнению, что запрет применять ядерное оружие является нормой обычного международного права erga omnes[2], что в Документе не отражено. В документе указано, что Типовая конвенция по ядерному оружию основывается на существующих режимах ядерного нераспространения и разоружения и соглашениях о контроле и соблюдении, включая Договор о нераспространении ядерного оружия, гарантии Международного агентства по атомной энергии, Международную систему мониторинга, предусмотренную в Договоре о всеобъемлющем запрещении ядерных испытаний, и двусторонние соглашения между Россией и Соединенными Штатами. В одних случаях типовая конвенция может дополнить функции и осуществление таких режимов и соглашений. В других случаях она обеспечит ряд дополнительных обязательств. Какие-либо пояснения о том, какие режимы Типовая конвенция дополняет, отсутствуют, в том числе нет указания на соотношение положений данной Типовой конвенции и норм международного гуманитарного права. Только в Преамбуле Документа отражено, что угроза ядерным оружием и его применение несовместимы с цивилизованными нормами, принципами морали и нормами

[1] См. подробнее: Харитонов С. С. Вопросы военного права как комплексной отрасли права в контексте обеспечения законности // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2019. № 3 (260). С. 98—102.

[2] Rietiker D., Mohr M. Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons. A short commentary article by article. IALANA, 2018. P. 35.

гуманитарного права, которые запрещают применение бесчеловечного оружия и оружия неизбирательного действия. Иными словами, из совокупности норм документа можно сделать вывод, что Типовая конвенция позиционируется как часть международного гуманитарного права в отношении запрета применения бесчеловечного оружия и оружия неизбирательного действия. Документ носит превентивный характер, направлен на недопущение применения ядерного оружия.

Возникает вопрос и о контрольно-координирующем органе, в обязанности которого будет входить обеспечение соблюдения положений Конвенции. В проекте Конвенции отмечено, что для осуществления Конвенции будет создано агентство, однако не установлен характер взаимоотношений данного органа и МАГАТЭ. Аналогичный вопрос возникает и поводу соотношения Конференции государств-участников и Обзорной конференции ДНЯО, поскольку цель обоих мероприятий совпадает – оценить текущее состояние режима нераспространения ядерного оружия[1].

Следует добавить, что в Типовой Конвенции установлена ответственность физических или юридических лиц за нарушение запретов, содержащихся в документе, однако обязательства по данной Типовой Конвенции берут на себя государства; соответственно, должна быть ответственность как государств, так и лиц, виновных в нарушениях положений документа с точки зрения предотвращения возможных гуманитарных последствий применения ядерного оружия.

Таким образом, несмотря на выявленные недостатки документа, Типовая конвенция соответствовала своему гуманитарному предназначению в отношении недопущения применения ядерного оружия. При разработке Договора о запрещении ядерного оружия, текст которого был принят в 2017 г., учтен ряд вышеизложенных недостатков Типовой конвенции по ядерному оружию. Как подчеркивается в Преамбуле, Договор является частью международного гуманитарного права. Ряд государств также разделяет мнение, прежде всего, о гуманитарном предназначении Договора: не допустить применение ядерного оружия.

И тот факт, что последняя инициатива запрещения ядерного оружия завершилась принятием текста Договора о запрещении ядерного оружия в 2017 г. свидетельствует о том, что вполне вероятны и более успешные попытки запретить ядерное оружие со стороны ядерных активистов, среди которых можно выделить и ведущие мировые державы (такие, как Германия, Австралия и Япония), имеющие вес на мировой арене и способные привлечь весомое число сторонников для обеспечения результативности своих устремлений в отказе от статуса ядерных держав. Ядерные активисты не без оснований полагают, что наличие статуса ядерной державы не является отражением реального положения государства на мировой арене, и отказ от ядерного оружия позволит обеспечить баланс сил с учетом реальных позиций сторон.

Зачем США принимать указанные меры именно сейчас?

Одна из первых причин — неудачи США как во внешней политике (самый яркий пример — как бесславно закончился поход США в Сирию) и во внутренней политике (в особенности shut down Правительства США). Указанные неудачи требуют доказывания сохранения США статуса великой державы, пошатнувшегося после поиска российского следа в американских выборах и безрезультативности санкций в отношении России. Как может действительно великая держава быть так легко подверженной внешнему вмешательству, несамостоятельной в определении главы государства и определении политического курса страны? Опыт «холодной войны» свидетельствует, что политика государства, которая проводится исключительно в виде ответных мер на поведение другого государства без сохранения самостоятельности при

[1] Haas E. B. Words can hurt you; or, who said what to whom about regimes. Cornell University Press, 1983. P. 32.

выборе политического курса, не будет успешной[1].

Вторая причина — в 2020 г. пройдет Обзорная конференция по ДНЯО, на которой США хотят добиться дополнительных бонусов для обеспечения дальнейшего функционирования ДНЯО, для чего пытается демонстрировать свою значимую роль в сохранении режима.

Между тем, подобными действиями США режим действительно может быть дестабилизирован. ДРСМД является одним из документов общей части РНЯО, и такая ситуация может восприниматься как лишнее доказательство нестабильности режима для неядерных активистов и государств, фактически обладающих ядерным оружием, для несоблюдения норм ДНЯО, что может служить угрозой ядерной безопасности мира.

Как уже было продемонстрировано, попытки заменить РНЯО потерпели фиаско. Соответственно, в случае дисбаланса, который приведет к разрушению режима, серьезной альтернативы, которая может быть оперативно применена для сохранения ядерной безопасности и стабильности в мире не существует.

Таким образом, действия США в отношении ДРСМД не приведут к изменениям конфигурации сил, поскольку США не является исключительной ядерной державой — опорой режима. Позиции США в ядерной сфере уравновешиваются силами России и Китая.

Тем не менее, указанные события представляются отражением внутренней нестабильности режима, когда ядерные державы, которые должны были поддерживать РНЯО для сохранения собственного статуса, расшатывают его. В этой ситуации России нужно разработать свою позицию для Обзорной конференции по ДНЯО в 2020 г. относительно путей модернизации РНЯО, предложив включить в качестве стороны во все ядерные сделки, заключенные еще СССР и затем Россией и США Китай. И, как отметила В. М. Матвиенко, несмотря на всю тяжесть происходящих в настоящее время событий в сфере ядерной безопасности, нет оснований для апокалипсических настроений[2].

Библиография

1. Брезкун, С. Т. До Каких же пор мы будем дураками? // Стратегическая стабильность. — 2014. — № 1 (66). — С. 34—38.

2. Вербицкая, Т. В. Будет ли запрещение ядерного оружия точкой бифуркации для международного режима нераспространения ядерного оружия? / Т. В. Вербицкая // Военное право. — 2018. — № 1. — С. 309—315.

3. Вербицкая, Т. В. Соотношение Договора о запрещении ядерного оружия и международно-правового режима нераспространения ядерного оружия / Т. В. Вербицкая // Военное право. — 2018. — № 2. — С. 221—225.

4. Вербицкая, Т. В. Соотношение между запретом применения ядерного оружия в международном гуманитарном праве и правом государства на самооборону / Т. В. Вербицкая // Военное право. — 2018. — № 3. — С. 275—279.

5. Гудби, Д. Инициатива ядерного разоружения как основа для будущих соглашений // Индекс безопасности. — 2009. — Т. 15. — № 2. — С. 19—30.

6. Заманапулов, Д. М. Военно-политические аспекты возможного выхода США из договора РСМД: реакция России // Дипломатическая служба. — 2018. — № 4. — С. 49—53.

7. Харитонов, С. С. Вопросы военного права как комплексной отрасли права в контексте обеспечения законности // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2019. — № 3 (260). — С. 98—102.

8. Haas E. B. Words can hurt you; or, who said what to whom about regimes. Cornell University Press, 1983. — 356 p.

9. Rietiker D., Mohr M. Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons. A short commentary article by article. IALANA, 2018. — 345 p.

[1] Заманапулов Д. М. Военно-политические аспекты возможного выхода США из договора РСМД: реакция России // Дипломатическая служба. 2018. № 4. С. 49—53.

[2] Матвиенко В. Оснований для апокалипсических настроений нет // Российская газета. 08.02.2019. URL: https://rg.ru/2019/02/08/matvienko-osnovanij-dlia-apokalipsicheskih-nastroenij-net.html (дата обращения: 12.02.2019).

USA action on the INF Treaty: A New Challenge to the Nuclear Nonproliferation Regime?

© **Verbitskaya T. V.**,
Lawyer, assistant of the Chair of Theory and History of International Relations Ural Federal University

Abstract. The article is devoted to the study of the consequences of the US demarche with regard to the INF. From the point of view of deciding the future of the nuclear nonproliferation regime. The author concludes that the actions of the United States testify to the internal instability of the regime and the need to modernize it, however, such actions will not have devastating consequences for the regime. Nevertheless, Russia, together with China, needs to provide a counterbalance to this behavior of the United States in order to eliminate such an imbalance of the regime in the future.

Keywords: nuclear security, strategic balance of forces, non-proliferation of nuclear weapons.

Правовое регулирование аттестации военнослужащих в США и Великобритании

© **Горновский А. А.**
подполковник, соискатель ученой степени кандидата юридических наук

Аннотация. В статье проводится краткий анализ зарубежного опыта правового регулирования аттестации военнослужащих на примере Соединенных Штатов Америки и Великобритании. Автор убежден, что для эффективного проведения аттестации в Вооруженных Силах Российской Федерации будет полезным использование некоторых элементов практики аттестации военнослужащих зарубежных странах.

Ключевые слова: аттестация, испытания военнослужащих, прохождение военной службы, военная служба, критерии оценки военнослужащих.

Совершенствование организационно-правовых основ аттестации военнослужащих невозможно без изучения опыта зарубежных государств в этой сфере. Изучение иностранного опыта аттестации военнослужащих позволяет получить необходимые сведения по этой проблеме, сопоставить содержание систем и механизмов проведения аттестации военнослужащих различных стран, провести сравнение с ними аналогичной системы, действующей в Российской Федерации; использовать с учетом российских традиций все лучшее из опыта других государств и, в конечном итоге, создать оптимальную систему аттестации военнослужащих Российской Федерации. В этой связи представляется уместным привести слова французского юриста Марка Анселя, который отмечал, что «зарубежный опыт открывает перед юристом новые горизонты, позволяет ему лучше узнать право своей страны, ибо специфические черты этого права особенно отчетливо выявляются в сравнении с другими системами. Сравнение способно вооружить юриста идеями и аргументами, которые нельзя получить даже при очень хорошем знании только собственного права»[1].

Опираясь на данные различных источников, проанализируем сложившуюся систему аттестации военнослужащих в таких государствах, как США и Великобритания.

В вооруженных силах **Соединенных Штатов Америки (США)** вся система прохождения военной службы построена на «системе заслуг», заложенной в титуле 5 Свода законов США, и осуществляется через разные административные и нормативные процедуры[2]. Из этого следует, что объективная оценка этих самых заслуг является одним из важнейших направлений деятельности органов военного управления, командиров (начальников).

Порядок прохождения военной службы американскими военнослужащими, включая их периодическую аттестацию, регламентируется титулом 10 «Вооруженные силы» Свода законов США, Законом о кадровом управлении офицерским составом Вооруженных сил, принятым конгрессом США в 1980 г. (принятое сокращение: DOPMA), титулом 32 «Национальная оборона» Свода федеральных нормативных актов, а также Едиными уставами Вооруженных сил, видовыми наставлениями и уставами (например, Положением о повышениях офицеров)[3].

Определяющим фактором при продвижении по службе и повышении классной квалификации военнослужащих являются

[1] Цит. по: Куракин А. В. Административно-правовые средства предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы зарубежных государств // Административное и муниципальное право. 2008. № 10.

[2] Терехин А. М. Правовые основы продвижения по военной службе военнослужащих Вооруженных Сил Российской Федерации: дис. … канд. юрид. наук. М., 2011. С. 115.

[3] Там же.

результаты их аттестации, которые в итоге отражаются и на материальном вознаграждении. Система аттестации личного состава в числе прочих критериев учитывает морально-этический облик военнослужащего.

В вооруженных силах США действует система аттестации офицерских кадров, главной целью которой является поддержание высокого профессионального уровня командного состава всех видов вооруженных сил. Формальная оценка военнослужащего, данная в аттестации, играет очень важную роль при его продвижении по службе. Система продвижения офицеров по службе построена на культивировании духа соревновательности по принципу: чем выше воинское звание и должность, тем более жесткими должны быть критерии отбора. Военнослужащие, дважды признанные комиссиями в соответствии с кадровой программой «вверх или вон» (top or out) в аттестациях не достойными выдвижения, подлежат увольнению[1]. При этом учитывается мнение вышестоящего командования, сослуживцев, тестирование, проводится широкое обсуждение общественностью (в том числе и в прессе).

Военнослужащие офицерского состава подлежат очередному повышению в звании, должности или денежном содержании на основе их служебных показателей[2]. К факторам, которые влияют на повышение и учитываются при определении того из военнослужащих, кто более других достоин очередного повышения, относятся срок службы в одном звании, должности или тарифе денежного содержания; общая продолжительность службы; оценка качества несения службы.

Характерным для армии США является довольно детально разработанная система критериев оценки военнослужащих, в которой значительное место отводится соблюдению ими моральных и этических норм. Так, в военном разделе «Свода федеральных нормативных актов» перечислены основные нравственные принципы и раскрыта их суть. Например, нравственный принцип «стремление к совершенству» означает, что военнослужащие должны подавать пример служебного усердия и самоотверженности, стремиться достичь наибольших высот в профессиональном совершенствовании и карьере[3].

Сам процесс продвижения в воинском звании и в службе начинается с отбора кандидатур Советом по продвижению, который состоит только из старших офицеров. В данном коллегиальном органе рассматриваются личные дела или досье всех офицеров, находящихся в т.н. «зоне продвижения». Досье включают в себя оценки, награды и похвалы, официальные фотографии в военной форме, историю прохождения службы. Зона продвижения определяется на основе выслуги лет в текущем звании. После определенного времени пребывания в воинском звании, обычно определяемом с учетом недостатков в службе и срока пребывания в каждом конкретном звании, офицеры включаются в зону продвижения по службе.

В армии США существует специальная форма — DA FORM 67-9-1[4], которая используется в процессе оценки офицеров. Выставление оценок в этой форме регулируется специальными Правилами — AR 623-3. Данная форма является носителем базовой информации, содержащей доклад об оценке офицера (OER). Базовая информация используется для того, чтобы записать и зафиксировать цели и стремления офицера перед началом рейтингового периода и представляет собой форму для ее периодического рассмотрения начальником во время рейтингового периода. В конце рейтингового периода (один год или в момент представления к назначению, если это случится раньше) оценивающий офицер запол-

[1] Военное право США // http://lawbook.online/voennoe-pravo-rf/voennoe-pravo-ssha.html

[2] Кинг Н. Обязанности и привилегии личного состава Вооруженных сил США // Гражданское общество и Вооруженные силы: Материалы российско-американского научно-практического семинара. М.: Научная книга, 1996. С. 59.

[3] Ващинин В. Правовое положение военнослужащих и этические нормы в Вооруженных силах США // Зарубежное военное обозрение. 1998. № 9. С. 9.

[4] Терехин А. М. Указ. соч. С. 117.

няет форму базовой информации со списком того, что было сделано с его точки зрения в ходе рейтингового периода. Сама оценка записывается в докладе об оценке офицера. «Рейтер» — рейтирующий офицер, т.е. начальник офицера — заполняет доклад об оценке, который затем рассматривается следующим по старшинству начальником (старшим рейтером). Старший рейтер определяет рейтинг всех офицеров, находящихся в его подчинении. Его оценка является одной из самых важных частей рейтинга. Каждый офицер стремится к тому, чтобы находиться в верхней части рейтинга – в «Топ-блоке», т.е. выше среднего уровня (выше центра масс). Однако старшему рейтеру запрещено оценивать более 50 процентов своего резерва офицеров в верхней части (выше среднего). Если это случается, то Совет по продвижению отменяет весь рейтинговый список офицеров.

Командование вооруженных сил США требует от командиров и начальников неформального подхода к написанию аттестаций, внимательной и объективной оценки деловых и человеческих качеств офицера. Для этих целей специально готовятся списки слов и словосочетаний, которые можно использовать в аттестации, например: общее впечатление – хорошие манеры, энергичен, вежлив, груб, застенчив, уравновешен, привлекателен, благонадежен, ничем не выделяется, эксцентричен и т.п.; характер — смелый, твердый, (не)эгоистичный, терпимый, суеверный, завистливый, упрямый, трусливый, пугливый, простой, нетерпеливый и т.п.; склад ума — богатое воображение, аналитический ум, чувствительный, быстро (медленно) схватывающий, остроумный, (не)гибкий и т.п.[1]

По мнению специалистов, продвижение в таком виде позволяет практически полностью избежать субъективизма и предвзятости при аттестации. Этому способствует, во-первых, то, что офицер имеет право обжаловать свой рейтинг. Во-вторых, стандартная форма аттестации оказывает единообразие и последовательность в рейтингах, что также позволяет свести к минимуму субъективный фактор. В-третьих, оценка старшего рейтера является одной из важных мер в пользу равновесия и взаимной проверки. Но специалистами отмечается, что полностью устранить субъективизм все равно не удается.

Продвижение по службе офицеров США тесно увязано с присвоением воинских званий. Поэтому при назначении на высшую должность они, как правило, немедленно получают соответствующее этой должности звание. При присвоении очередного воинского звания военнослужащим вооруженных сил США учитывается наличие вакансии по конкретным военно-учетным специальностям, общий срок выслуги, продолжительность службы в предыдущем звании, образовательный и профессиональный уровень, рекомендации командования, результаты квалификационных испытаний, выводы аттестации, наличие наград, поощрений и другие факторы[2].

Повышение военнослужащих в воинских званиях и в должности основывается на решениях специальных «ранговых комиссий» (некий аналог наших аттестационных комиссий), которые оценивают их показатели в службе и характеристики[3]. Состав ранговых комиссий каждый год формируется заново из офицеров, звания которых выше, чем звания обсуждаемых кандидатов. В задачу комиссий входит отбор и оценка кандидатов на основе их аттестаций, характеристик и впечатления от личной встречи с офицером, его ответов на вопросы членов комиссии по специальности, из области военной и общей подготовки. До звания «капитан» включительно воинские звания присваиваются практически всем, кто

[1] Кудашкин А. В. Военная служба в Российской Федерации: теория и практика правового регулирования: монография. СПб.: Юридический центр Пресс, 2004. С. 265.

[2] Новиков С. Присвоение воинских званий в Вооруженных Силах США // Зарубежное военное обозрение. 2004. № 9. С. 18.

[3] Моррис Л. Правовая защита военнослужащих США // Гражданское общество и Вооруженные силы: Материалы российско-американского научно-практического семинара. М.: Научная книга, 1996. С. 78.

аттестован с выводом «полностью готов к выдвижению». При присвоении более высоких званий применяется принцип «подготовлен лучше всех». Возможность реализации этого принципа создается за счет превышения числа кандидатов над числом вакансий[1].

Процессуальные нормы военного законодательства США, регулирующие вопросы повышения в воинском звании, гарантируют:

— право военнослужащих офицерского и старшего сержантского состава делать письменные заявления, представляя факты для опровержения отрицательных характеристик;

— возможность военнослужащим офицерского и старшего сержантского состава представлять письменные заявления «ранговой комиссии», рассматривающей вопрос об их повышении;

— наличие в послужном списке, рассматриваемом «ранговой комиссией», только официальных характеристик (записи о несоответствующем поведении не включаются в служебный список, за исключением случаев, когда несоответствующее поведение установлено на судебном или внесудебном слушании);

— проведение заседаний «ранговой комиссии» при закрытых дверях (замечания, сделанные при вынесении решения, достоянием гласности не становятся);

— одобрение конгрессом рекомендаций «ранговой комиссии» в отношении старшего офицерского состава[2].

Как представляется, многое из практики аттестации военнослужащих США вполне может быть использовано для совершенствования системы аттестации военнослужащих Вооруженных Сил Российской Федерации. В частности, заслуживает внимания детально разработанная система критериев оценки военнослужащих; использование формализованных документов, что позволяет обеспечить оперативность проведения аттестации.

В **Великобритании** порядок прохождения военной службы в Вооруженных силах, права и обязанности военнослужащих, а также все вопросы, касающиеся личного состава, определяются Законом о вооруженных силах 2006 г. (Armed Forces Act 2006), Законом о резерве 1996 г. (Reserve Forces Act 1996) и др. Они дополняются воинскими уставами, наставлениями и инструкциями различных видов вооруженных сил, в частности, имеется «Сроки и условия прохождения военной службы» 1996 г.[3]

Офицерский корпус вооруженных сил Великобритании подразделяется на кадровый офицерский состав (формируется за счет выпускников военных училищ) и на офицерский состав краткосрочной службы (формируется за счет выпускников гражданских вузов, вербуемых по контрактам)[4]. Помимо этих двух категорий, в британской армии существует небольшая прослойка офицеров (порядка 5 %), которые начинали свою службу рядовыми и затем окончили установленные курсы подготовки и переподготовки. Последнюю категорию используют, как правило, на низших административных и технических должностях[5].

Порядок прохождения службы офицерским составом предполагает приобретение служебного опыта, как на штабных должностях, так и на командных должностях непосредственно в войсках. При этом перемещения офицеров происходят каждые два – три года[6]. Например, в ВМС офицеры чередуют службу на кораблях со службой в береговых частях и учреждениях, службу в метрополии

[1] Калинин А.Е. Порядок прохождения военной службы в зарубежных государствах (США, Великобритания, Франция, ФРГ и др.) // Военно-правовое обозрение. 2002. № 2.

[2] Военное право США // http://lawbook.online/voennoe-pravo-rf/voennoe-pravo-ssha.html

[3] Анализ зарубежных армий // Информационный сборник «Вооруженные силы иностранных государств». 2007. № 10. С. 21.

[4] Анжерский С. И., Семенов С. И., Скридлевский Н. Ф. и др. Вооруженные силы основных капиталистических государств / Под ред. С. Н. Беркутова. М.: Воениздат, 1988. С. 125.

[5] Армии стран НАТО / под ред. А. М. Шевченко. М.: Воениздат, 1974. С. 110.

[6] Бровкин В. Подготовка военнослужащих Великобритании // Зарубежное военное обозрение. 1991. № 1. С. 12.

со службой за ее пределами[1]. Все эти перемещения осуществляются с обязательным прохождением военнослужащими процедуры оценки их деятельности, профессиональных и личных качеств, т.е. аттестации.

В целях дальнейшего повышения по службе и получения очередного воинского звания офицеры по результатам проведенной аттестации направляются на различные курсы усовершенствования и переподготовки. Например, лейтенанты в возрасте 26 — 29 лет для получения воинского звания «капитан» обучаются в течение 9 месяцев на курсах молодых штабных офицеров в учебном центре г. Ворминстер; для получения воинского звания «майор» необходимо закончить курсы усовершенствования в Кемберлийском штабном колледже; для получения последующих званий необходимо пройти подготовку в объединенном штабном колледже в течение 25 недель и королевском военном колледже со сроком обучения до одного года[2].

С результатами аттестации напрямую связано присвоение военнослужащим воинских званий. Воинское звание офицеров вооруженных сил Великобритании строго соответствует занимаемой должности. Если офицер назначается на более высокую должность, а срок его выслуги для присвоения очередного постоянного воинского звания не истек, ему присваивается временное звание, соответствующее новой должности. Правовые последствия присвоения временного звания точно такие же, как при получении постоянного звания, но при перемещении с указанной должности, увольнении с военной службы временное звание снимается[3].

Второму лейтенанту следующее воинское звание присваивается через два года, капитан – через четыре. Для этого необходимо сдать экзамены квалификационной комиссии, организуемой в штабе (части) или окончить соответствующие курсы при военно-учебных заведениях или центрах родов войск. Последующие воинские звания присваиваются после окончания высших военно-учебных заведений или курсов подготовки старшего офицерского состава. Кроме того, необходимыми условиями для присвоения очередных воинских званий являются: наличие определенной выслуги лет, занятие должности с соответствующей штатно-должностной категорией, а также достижение установленного законом возраста: 32 — 33 года — майор; 37 — 47 — подполковник; 41 — 50 — полковник; 43 — 52 — бригадир; 48 — 52 — генерал-майор.

Ключевым офицерским званием в британской армии является капитан. Получить воинское звание майора можно только на конкурсной основе. При этом учитывается много факторов, в т.ч. деловые и моральные качества офицера, оцениваемые по результатам аттестации, уровень его образования и т.д.[4]

Для получения первого старшего офицерского звания в ВМС «лейтенант-коммандер» («майор» в сухопутных войсках) офицер должен прослужить в звании «лейтенанта» («капитана» в сухопутных войсках) 8 лет. Для получения воинского звания «капитан» в сухопутных войсках — 6 лет. Это предельные сроки пребывания в воинском звании «капитан». Как правило, никто более 8 лет в этом звании не служит: либо становится майором, либо уходит из вооруженных сил в отставку. Для отбора и продвижения по службе офицеров в воинском звании «капитан» предназначены курсы усовершенствования, которые являются своего рода фильтром для капитанов. В случае получения на тестах десяти баллов и выше из пятнадцати можно рассчитывать на повышение в звании и поступление в военно-штабной колледж, в противном случае – не будет не только повышения по службе, но можно забыть о военной карьере[5].

Учитывая, что в наших Вооруженных

[1] Иванов В. Военно-морские силы Великобритании // Зарубежное военное обозрение. 1989. № 1. С. 62.
[2] Бровкин В. Указ. соч. С. 12.
[3] Военное право: учебник / под ред. В. Г. Стрекозова, А. В. Кудашкина. М.: За права военнослужащих, 2004. С. 585.
[4] Лященко А. Деньги, карьера, отпуск // Красная звезда. 2004. 17 дек.
[5] Тузмухамедов Б. Английская армия: взгляд почти изнутри. Наблюдения «красного» комиссара британского батальона // Знамя. 1997. № 3. С. 198—199.

Силах с 2016 г. установлен новый порядок присвоения очередных воинских званий, когда обязательным условием является отсутствие дисциплинарных взысканий, представляется целесообразным использовать опыт Великобритании по проведению аттестации военнослужащих в целях присвоения воинских званий.

Исходя из всего вышесказанного можно выделить положительные элементы практики аттестации военнослужащих зарубежных стран, которые могли бы быть использованы в отечественной практике. Так, заслуживает внимания следующие элементы:

1) из опыта США: детально разработанная система критериев оценки военнослужащих, в которой значительное место отводится соблюдению ими моральных и этических норм; ежегодное проведение аттестации офицерского состава с заполнением специальных формализованных отчетных документов; (использование данной практики позволит повысить всесторонность оценки аттестуемых);

2) из опыта США, Великобритании: обязательное прохождение аттестации военнослужащими, претендующими на присвоение очередного воинского звания (применение данной практики в российских Вооруженных Силах обеспечит обоснованность применения в кадровой работе оснований, при наличии которых военнослужащий к присвоению очередного воинского звания не представляется);

3) из опыта Великобритании: обязательным критерием получения положительной аттестации для назначения на должность является успешное прохождение ими курсов повышения квалификации (использование этого опыта в России будет стимулировать военнослужащих к повышению уровня теоретических знаний и практических навыков профессиональной деятельности).

Библиография

1. Анжерский, С. И. Вооруженные силы основных капиталистических государств / С. И. Анжерский; под ред. С. Н. Беркутова. — М.: Воениздат, 1988.
2. Армии стран НАТО : военно-полит. очерк / под ред. А. М. Шевченко. — М.: Воениздат, 1974.
3. Апарова, Т. В. Подготовка юридических кадров в зарубежных странах / Т. В. Апарова, И. С. Власов. — М, 1976.
4. Анализ зарубежных армий // Информационный сборник «Вооруженные силы иностранных государств». — 2007. — № 10.
5. Бровкин, В. Подготовка военнослужащих Великобритании / В. Бровкин // Зарубежное военное обозрение. — 1991. — № 1.
6. Ващинин, В. Правовое положение военнослужащих и этические нормы в Вооруженных силах США / В. Ващинин // Зарубежное военное обозрение. — 1998. — № 9.
7. Иванов, В. Военно-морские силы Великобритании / В. Иванов // Зарубежное военное обозрение. — 1989. — № 1.
8. Калинин, А. Е. Порядок прохождения военной службы в зарубежных государствах (США, Великобритания, Франция, ФРГ и др.) / А. Е. Калинин // Военно-правовое обозрение. — 2002. — № 2.
9. Кинг, Н. Обязанности и привилегии личного состава Вооруженных сил США / Н. Кинг // Гражданское общество и Вооруженные силы : Материалы российско-американского научно-практического семинара. — М.: Научная книга, 1996.
10. Кудашкин, А. В. Военная служба в Российской Федерации: теория и практика правового регулирования : монография / А. В. Кудашкин. — СПб.: Изд. «Юридический центр Пресс», 2004.
11. Куракин, А. В. Административно-правовые средства предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы зарубежных государств / А. В. Куракин // Административное и муниципальное право. — 2008. — № 10.
12. Моррис, Л. Правовая защита военнослужащих США / Л. Моррис // Гражданское общество и Вооруженные силы : Материалы российско-американского научно-практического семинара. — М.: Научная книга, 1996.
13. Новиков, С. Присвоение воинских званий в Вооруженных Силах США / С. Новиков // Зарубежное военное обозрение. — 2004. — № 9.
14. Тузмухамедов Б. Английская армия: взгляд почти изнутри. Наблюдения «красного» комиссара британского батальона / Б. Тузмухамедов // Знамя. — 1997. — № 3.
15. Военное право: учебник / под ред. В. Г. Стрекозова, А. В. Кудашкина. — М.: За права военнослужащих, 2004.

Legal regulation of certification of servicemen in the USA and great Britain

© **Gornovskiy A.A.**
Lieutenant Colonel, competitor of a scientific degree of candidate of legal Sciences

Annotation. The article provides a brief analysis of foreign experience of legal regulation of certification of military personnel on the example of the United States and great Britain. The author is convinced that for effective carrying out of certification in Armed Forces of the Russian Federation use of some elements of practice of certification of the military personnel of foreign countries will be useful.

Keywords: certification, testing of military personnel, military service, military service, evaluation criteria of military personnel.

Политико-правовое регулирование миротворчества Франции

© **Шамаров П. В.**,
кандидат военных наук, доцент

Аннотация. В статье исследуются особенности политико-правового регулирования современной миротворческой деятельности Франции, базисом которой является ее сотрудничество с блоком НАТО и ЕС; показан процесс эволюции с начала 1990-х годов до нашего времени концептуально-доктринальных взглядов официального Парижа на применение в ходе урегулирования внутригосударственных этнополитических конфликтов военно-силовых средств внешних акторов; приведены типы, масштабы и условия национального участия Франции в практическом миротворчестве; проанализированы основные действующие нормативные акты в указанной сфере деятельности.

Ключевые слова: ООН, ЕС, НАТО, международная миротворческая деятельность, миротворчество, миротворческие операции, национальные интересы, кризисное урегулирование, вооруженный конфликт, кризис.

Развитие геополитической обстановки в мире оказывает непосредственное влияние на международную миротворческую деятельность, предопределяя процесс дальнейшей эволюции национальных, коалиционных и союзнических взглядов и подходов к разрешению военных конфликтов и кризисов, а, следовательно, и регулирующих их норм права.

Так, современная стратегия Французской Республики в отношении разрешения и последующего урегулирования международных конфликтов изложена в ее концептуально-доктринальном документе — «Белой книге по вопросам обороны и национальной безопасности», очередная версия которой была опубликована 29 апреля 2013 г.[1]

Документ подчеркивает направленность развития национальных вооруженных сил Франции в интересах решения интервенционных антикризисных задач в двух типах коалиционных многонациональных операций:

— операции в рамках НАТО или ЕС, где Париж станет ведущим участником многонациональной коалиции, способным оказывать на нее доминирующее военно-политическое влияние (по типу ливийской интервенции в 2011 г.);

— операции, где Франция будет ведомым участником коалиции (например, руководимая США коалиционная операция в Афганистане).

В целом предполагается одновременное участие Французской Республики в ограниченном периоде времени в трех антикризисных многонациональных операциях, в том числе в одной в качестве главного миротворческого актора, развертывающего в конфликтном регионе бригаду миротворцев численностью до семи тыс. чел. Всего же французские вооруженные силы должны быть способны развернуть на ограниченный период времени до двух бригад (15 тыс. чел.). При этом в целях обеспечения возможности оперативного развертывания миротворческого контингента Франции планируется сохранять в ее вооруженных силах силы быстрого реагирования численностью до 5 тыс. чел., из которых 2,3 тыс. должны быть готовы к переброске и развертыванию в течении семи суток на удалении до 3 тыс. км от границ Республики[2].

Подчеркнем, что возвращение Парижа в военную организацию НАТО в апреле

[1] Livre Blanc Défense et Sécurité Nationale 2013 // URL: http://www.defense.gouv.fr/dgris/politique-de-defense/le-livre-blanc-2013/le-livre-blanc-2013 (дата обращения – 20.12.2019).

[2] «Белая книга по вопросам обороны Франции» – дальнейшие сокращения. 2016. 16 апр. // URL: http://bmpd.livejournal.com/512093.html (дата обращения – 16.12.2019).

2009 г. наложило на Францию ряд военно-политических обязательств, связанных с ее национальным участием в интервенционных операциях альянса. Вместе с тем страна сохранила относительную независимость принятия политических решений на такое военное участие.

Показательным примером формирования модальностей современной национальной политики Республики в сфере международной миротворческой деятельности считаем ее официальную позицию в ходе разрешения этнополитического конфликта на Балканах. Ретроспектива событий свидетельствует о достаточно сдержанной и настороженной первоначальной реакции правительства Франции на начавшийся в 1990 — 1991 гг. распад Югославии, инициированный провозглашением Словенией и Хорватией государственной независимости. Вместе с тем в результате настойчивого политического воздействия со стороны Германии национальное руководство Франции пошло на признание суверенитета названных постюгославских государств, не желая нарушать единство франко-германского альянса — так называемого «краеугольного камня» Евросоюза.

Парад «суверенитетов» на территории Югославии спровоцировал череду масштабных межэтнических столкновений в Боснии и Хорватии. Несмотря на первоначальную приверженность французов к поиску мирного политического решения боснийской проблемы и размещению в зоне конфликта международного миротворческого контингента именно под эгидой ООН, Париж предпочел вновь диаметрально изменить свою внешнеполитическую линию и поддержать бескомпромиссную позицию Вашингтона. Последняя при любом развития событий сводилась к сценарию военно-силового кризисного урегулирования, в том числе путем прямого участия Запада в карательной акции против боснийских сербов в районе Сараево (Босния) в 1995 г.

Подписанные позднее в Париже Дейтонские соглашения (1995 г.) прекратили вооруженное противостояние в Боснии, поставив ее территорию под военный контроль альянса. Франция, как активный миротворческий актор блока, получила отдельный сектор оперативной ответственности и направила в состав группировки НАТО IFOR три тыс. своих военнослужащих. Впоследствии Париж принял деятельное участие в развернувшейся под эгидой Евросоюза на территории Боснии и Герцеговины гражданской и полицейской операции «Алтея»[1].

Когда в начале 1998 г. новое масштабное вооруженное межэтническое противостояние «полыхнуло» в автономном крае Косово, где албанская часть населения бескомпромиссно потребовала его отделения от Югославии, снова, как и в предыдущем случае с Боснией и Хорватией, еще раз проявился двойственный «миротворческий подход» Франции. Так, первоначально Париж склонялся к мирному разрешению косовской проблемы на основе дипломатического инструментария. Однако, после превышения масштабом вооруженного конфликта рамок антикризисных возможностей ЕС, французы обратились в сторонников модели «кризисного урегулирования по сценарию НАТО». Они поддержали инициированную американцами акцию возмездия в отношении Югославии и персонально против ее президента С. Милошевича[2].

Активно включившись в военные акции Североатлантического союза против Белграда (1999 г.), Франция в сжатые сроки заняла лидирующее положение среди участвующих в них европейских стран (второе после США), эффективно решая двуединую задачу — одновременное укрепление своего военно-политического влияния как в НАТО, так и ЕС, выделив для реализации этих целей свой военный контингент численностью до восьми тыс. чел.

Не стоит забывать, что назначение первым главой миссии ООН в Косово бывшего

---

[1] Внешние действия Европейского союза: Обзор текущих миссий и операций ЕС // URL: https://eeas.europa.eu/topics/military-and-civilian-missions-and-operations/430/military-and-civilian-missions-and-operations_en (дата обращения – 20.01.2019).

[2] Зуева К. П. Франция // Европейский Союз и региональные конфликты / Отв. ред. Н. К. Арбатова, А. М. Кокеев. М.: ИМЭМО РАН, 2011. С. 92—93.

руководителя МИД Франции Б. Кушнера стало ключевым политическим фактором для успешной реализации планов албанских сепаратистов. Именно этот французский высокопоставленный дипломат санкционировал процесс пересмотра норм югославского законодательства, действовавших до середины 1999 г. на территории автономного края Косово и фактический его вывод из-под юрисдикции Сербии.

В целом полагаем, что практическая реализация Францией своей миротворческой политики в Косово способствовала превращению его территории в военный протекторат НАТО. В качестве причитающихся «миротворческих бонусов» французы получили ряд ключевых командных должностей (в том числе на ротационной основе должность командующего группировкой НАТО КФОР), отдельный сектор оперативной ответственности в регионе Митровица, где развернули собственную бригадную тактическую группу численностью до 5 тыс. чел.

Одновременно, в содержании «Белой книги 2013» актуализируется и важность для Франции внутриполитической обстановки на Африканском континенте, где отмечаются серьезные риски и угрозы ее стратегическим интересам и национальной безопасности.

Особенностью современной практики миротворчества Франции в Африке считаем ее акцент в урегулировании конфликтов в рамках данного континента именно на основе миротворческого потенциала самих африканцев. Так, в этих целях в 1997 г. между Францией, США и Великобританией подписано соглашение о совместной подготовке африканских миротворческих сил. В соответствии с ним в ряде государств континента и французских военных базах на их территории проводится подготовка африканских миротворцев.

В ходе реализации политики по разрешению конфликтов в Африке французы используют также программу RECAMP (содействие укреплению африканских возможностей по поддержанию мира; фр., Renforcemtnt des capacites africaines au maintien de la paix), способствовавшей формированию достаточно эффективных африканских сил по поддержанию мира в регионе.

Так, концепция данной программы предусматривает создание модульной субрегиональной миротворческой бригады численностью до 6 тыс. человек, состоящей из нескольких сводных батальонов миротворцев (800 чел.) из состава вооруженных сил стран-участниц Африканского Союза. В период между миротворческими операциями, выделенный в эти подразделения, личный состав дислоцируется на территории своих стран, где также складированы требуемые для миротворческих действий специальные техника и снаряжение. Особо подчеркнем, что Франция намеренно дистанцировалась от принятия политического решения на любое развертывание в кризисном районе африканских миротворцев, подчеркивая, что данные вопросы — прерогатива ООН, Африканского Союза, других региональных организаций[1].

Одновременно программа RECAMP предусматривает организацию взаимодействия в сфере миротворчества между евроатлантическими донорами и африканскими странами, предоставление последним материальной, военно-технической и финансовой помощи; создание и подготовку африканских миротворческих сил быстрого реагирования. При этом обучение африканских военнослужащих оговаривается рядом условий — выполнением исключительно миротворческих и гуманитарных задач и только в пределах Африки.

Франция также способствовала выполнению программы «Европейская мирная поддержка (фр., Facilite de paix européenne)», позволившей с 2004 г. осуществлять достаточное финансирование операций по поддержанию мира, проводимых Афросоюзом[2].

Вместе с тем участие Французской Республики в процессе международного миротворчества осуществляется и с учетом ее

[1] Иноземцев С. Деятельность Франции по укреплению миротворческого потенциала Африки // Зарубежное военное обозрение. 2005. № 11. С. 15—16.

[2] Воинов Г., Малышев Д., Пастернак Р. Африка — неспокойный континент // Зарубежное военное обозрение. 2013. № 8. С. 8.

членства в Североатлантическом и Европейском союзах.

Так, указанная деятельность в рамках НАТО организуется на основе положений «Декларации о сотрудничестве между секретариатами НАТО и ООН», подписанной в 2008 г. генеральными секретарями обоих организаций[1], а также Стратегической концепции НАТО «Активное вовлечение, современная оборона», принятой в 2010 г. на саммите альянса в Лиссабоне[2].

В свою очередь правовую основу антикризисной деятельности Европейского Союза, как субъекта международного права, составляют Европейская стратегия безопасности (2003 г.)[3] и Лиссабонский договор (2009 г.)[4].

В частности, указанная стратегия уточняет перечень основных вызовов и угроз безопасности регионального и глобального масштаба, определяет приоритеты в урегулировании кризисов с использованием военно-гражданских механизмов, в том числе в удаленных регионах мира; а Лиссабонский договор закрепляет функции ЕС по решению так называемых Петерсбергских задач (ст. 43, п. 1)[5]. К числу последних отнесены: операции по разоружению; гуманитарные и спасательные миссии; миссии по оказанию советнической помощи по военной линии; кризисное урегулирование, включая принуждение к миру и постконфликтную стабилизацию. Европейцы считают деятельность по разрешению конфликтов и последующей нормализации обстановки в кризисных регионах, прежде всего вблизи границ ЕС, важнейшим элементом общей политики в области безопасности и обороны[6].

Заметим, что концептуальные подходы к применению подразделений национальных вооруженных сил государств – членов Евросоюза отражены и в ряде документов его Военного комитета и Военного штаба. В их число, в частности, вошли концепции: «применения сил реагирования ЕС», «размещения войск на территории «третьих» стран» и «проведения операций и миссий ЕС», а также наставления: «по организации взаимодействия с гражданскими властями и структурами в ходе операций» и «по организации информационно-пропагандистского обеспечения операций»[7].

Указанные нормативные правовые акты предусматривают использование военных контингентов Евросоюза (в том числе Франции) в интересах кризисного урегулирования главным образом на основе резолюции Совета Безопасности ООН или мандата ОБСЕ, но под непосредственным руководством ЕС. При этом французские подразделения готовы принимать участие в миротворческих, гуманитарных, спасательных операциях и решать собственно военные задачи (разъединение конфликтующих сторон, недопущение столкновений и контроль обстановки), а также осуществлять мероприятия чисто гуманитарного характера (помощь гражданскому населению и его эвакуация из опасных районов, ликвидация последствий стихийных бедствий и техногенных катастроф).

Не исключаются также односторонние действия. Таким наглядным примером считаем решение Евросоюза разместить в Косово с 2008 г. свой полицейский контингент (гражданско-полицейская миссия ЕС для Косово, где активно участвуют французы) без соответствующего мандата Совета Без-

[1] Joint Declaration on UN/NATO Secretariat Cooperation // URL: http://www.emportal.rs/en/news/region/71702.html (дата обращения – 30.12.2018).

[2] Активное участие, современная оборона (англ. Active Engagement, Modern Defence). Стратегическая концепция обороны и обеспечения безопасности членов Организации Североатлантического Договора. Утверждена главами государств и правительств в Лиссабоне 19 ноября 2010 г. // URL: http://www.nato.int/cps/ru/natohq/official_texts_68580.htm (дата обращения – 19.12.2018).

[3] European Security Strategy «A Secure Europe in a better world». Brussels: General Secretariat of the Council of the European Union, 2003. 50 p.

[4] Лиссабонский договор [право Европейского Союза] // URL: http://eulaw.ru/treaties/lisbon (дата обращения – 20.01.2019).

[5] Петерсбергские задачи // URL: http://n-europe.eu/glossary/term/684 (дата обращения – 14.01.2019).

[6] Царев Д. Операции и миссии Европейского Союза // Зарубежное военное обозрение. 2016. № 9. С. 3.

[7] Клинков С. Военно-доктринальные взгляды руководства Европейского Союза // Зарубежное военное обозрение. 2015. № 5. С. 7.

опасности ООН и согласования с сербским правительством. Оцениваем это решение Брюсселя в качестве противоречащего резолюции СБ ООН № 1244, подтверждающей территориальную целостность Сербии[1].

Напомним, что принятая в Европейском Союзе «модель всеобъемлющей безопасности» предусматривает как урегулирование, так и предотвращение конфликтов и включает широкий спектр миротворческой деятельности: классические миротворческие операции, полицейские операции, операции по утверждению верховенства закона, реформу в сфере безопасности, постконфликтное восстановление и строительство демократических институтов[2]. При этом предупреждение и урегулирование кризисных ситуаций рассматривается европейцами в качестве приоритетных мер по обеспечению безопасности и стабильности в мире, о чем неоднократно упоминается Францией в ее «Белой книге – 2013».

Констатируем, что базисом современной миротворческой политики Франции является ее сотрудничество с блоком НАТО, рассматриваемое Парижем в качестве «краеугольного камня» системы безопасности Европы, гарантирующей евроатлантическому сообществу сохранение и укрепление в обозримой перспективе своих внешнеполитических позиций в стратегически важных регионах мира. При этом французское руководство не исключает выстраивание международной системы безопасности и с опорой на дипломатические возможности в ходе разрешения внутригосударственных кризисных ситуаций.

Вышеизложенное позволяет заключить, что в целом Франция, так или иначе, следует в русле современной практики США, НАТО и ЕС в сфере кризисного урегулирования, однако, ее миротворческие подходы к разрешению внутригосударственных конфликтов характеризуются большим (по сравнению со странами «англосаксонского родства») учетом потенциала международной дипломатии и переговоров.

Таким образом, нормативные правовые документы и соответствующая национальная практика Франции в сфере кризисного урегулирования свидетельствуют о многоцелевом характере французских миротворческих контингентов, способных к одновременному решению как антикризисных, так и классических боевых задач. При этом направленность французского миротворчества носит четко выраженный прагматичный характер, а его цели, с точки зрения правового анализа национального законодательства Франции, достаточно противоречивы. С одной стороны, Париж декларирует многостороннее институционализированное урегулирование внутригосударственных конфликтов на основе норм международного права, а с другой, обеспечивает эффективную реализацию в ходе миротворческой деятельности собственных национальных интересов.

Библиография

1. Воинов, Г. Африка — неспокойный континент / Г. Воинов, Д. Малышев, Р. Пастернак // Зарубежное военное обозрение. — 2013. — № 8.

2. Зуева, К. П. Франция // Европейский Союз и региональные конфликты / отв. ред. Н. К. Арбатова, А. М. Кокеев. — М.: ИМЭМО РАН, 2011. — 142 с.

3. Иноземцев, С. Деятельность Франции по укреплению миротворческого потенциала Африки / С. Иноземцев // Зарубежное военное обозрение. — 2005. — № 11.

4. Клинков, С. Военно-доктринальные взгляды руководства Европейского Союза / С. Клинков // Зарубежное военное обозрение. — 2015. — № 5.

5. Царев, Д. Операции и миссии Европейского Союза / Д. Царев // Зарубежное военное обозрение. — 2016. — № 9.

[1] Резолюция СБ ООН № 1244 от 10 июня 1999 г. // URL: http://www.un.org/ru/sc/documents/resolutions/1999.shtml (дата обращения – 17.12.2018 г.).

[2] EU Crisis Management: Institutions and Capabilities in the Making. Ed. by E. Greco, N.Pirozzi, S.Silvestri. / Quaderni IAI. 2010. № 19. P. 11-17, 31-35, 101-111.

Political and legal regulation French peacekeeping activities

© **Shamarov P. V**.,
Candidate of Military Sciences, Assistant Professor

Annotation. The article examines the peculiarities of the political and legal regulation of the co-temporary peacekeeping activities of France, the basis of which is her cooperation with NATO and the EU; shows the process of evolution from the beginning of the 1990s to our time, the conceptual and doctrinal views of official Paris on the use of military-force means of external actors in the course of resolving intrastate ethno-political conflicts; shows the types, scope and conditions of the national participation of France in practical peacekeeping; analyzed the main existing regulations in this area of activity.

Keywords: UN, EU, NATO, AU, international peacekeeping activities, peacekeeping, peacekeeping operations, national interests, crisis management, armed conflict, crisis.

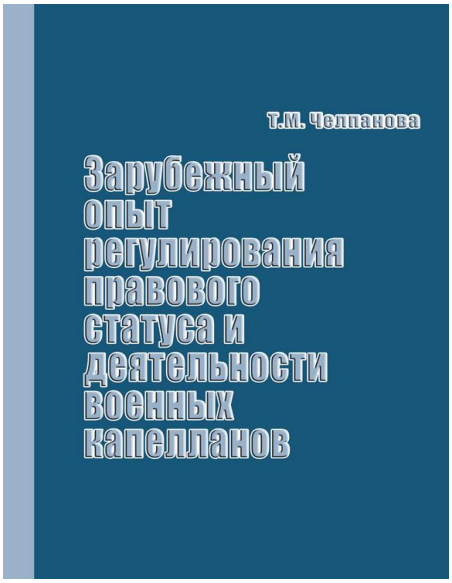
Рецензии на военно-правовые издания

Правовые основы функционирования военного духовенства: мировой опыт регулирования (вопросы совершенствования правовой работы)

© **Овчаров О. А.**,
кандидат юридических наук

Аннотация. В статье кратко рецензируется издание, подготовленное Т. М. Челпановой «Зарубежный опыт регулирования правового статуса и деятельности военных капелланов» под редакцией доктора юридических наук, профессора И. В. Понкина и выпущенное в свет в конце 2018 г. В статье кратко анализируется содержание указанной работы и её место в научных исследованиях подобного рода, научный вклад в военное право, в конституционное право и в правовые основы деятельности религиозных организаций, предлагаются рекомендации по возможному использованию новых знаний в развитии института военного духовенства в России.

Ключевые слова: правовая работа, право военнослужащих на свободу вероисповедания, военное духовенство, религиозные объединения, военное право, конституционное право.



Согласно ст. 2 Конституции Российской Федерации права и свободы человека и гражданина являются высшей ценностью, а признание, соблюдение и защита указанных прав и свобод является обязанностью государства. Среди конституционных прав и свобод важное место занимает право на свободу вероисповедания. В силу ст. 28 Конституции России каждому гарантируется свобода совести, свобода вероисповедания, включая право исповедовать индивидуально или совместно с другими любую религию или не исповедовать никакой, свободно выбирать, иметь и распространять религиозные и иные убеждения и действовать в соответствии с ними.

В целях создания благоприятных условий для реализации указанного права в военных организациях военнослужащими с учётом особенностей военной службы, боевой учёбы, участия в вооружённых конфликтах, необходимости соблюдения режима секретности — руководством страны было принято решение о воссоздании ликвидированного в 1918 г. института военного духовенства. В 2010 г. в войсках появились органы по работе с верующими военнослужащими, в штатах военных организаций — должности помощника командира по работе с верующими, на которые могут назначаться также и священнослужители, а 24 января 2010 г. Министр обороны Российской Федерации утвердил Положение по организации работы с верующими военнослужащими в Вооруженных Силах Российской Федерации, в п. 13 которого среди основных задач органов по работе с верующими военнослужащими на первом месте стоит организация и проведение религиозных обрядов, церемоний и удовлетворение религиозных потребностей личного состава Вооруженных Сил Российской Федерации.

Таким образом, было положено начало восстановления в войсках института воен-

ного духовенства в штатах военных организаций в качестве должностных лиц органов по работе с верующими военнослужащими и возникновению вместе с тем некоторых проблем, связанных с отсутствием в законодательстве чёткого регулирования организации и деятельности военного духовенства в условиях действиях конституционного положения об отделении религиозных объединений от государства. И это несмотря на то обстоятельство, что в наступившем 2019 г. будет отмечаться первое десятилетие возрожденного решением Президента России в 2009 г. военного духовенства. В этой связи сложившаяся практика законодательного регулирования подобных вопросов в России и в развитых зарубежных государствах требует своего осмысления, анализа и соответствующей правовой работы по совершенствованию правового регулирования вопросов организации и деятельности военного духовенства.

С точки зрения фундаментальных и всесторонних исследований правовых основ организации и деятельности военного духовенства представляет большой научный интерес (наряду с отечественным историческим) и имеющийся в настоящее время мировой опыт правового регулирования института военного духовенства, обеспечения в условиях военной службы и специфической деятельности военных организаций конституционного права личного состава на свободу вероисповедания, а в этом контексте, также и применяющиеся в международной практике конституционные модели отделения религиозных объединений от государства.

В этой связи большую ценность представляет исследование Т. М. Челпановой, посвященное зарубежному опыту нормативного правового регулирования статуса и деятельности военных капелланов ряда развитых западных стран, в центре внимания которого находятся нормы законодательства и других правовых актов, а также практика их применения в Австралии, Великобритании, Венгрии, Испании, Канаде, Нидерландах, Норвегии, США, Франции, Чехии и Швейцарии. Следует отметить тот факт, что подобных масштабных исследований законодательных основ, регламентирующих правовой статус, виды и содержание деятельности зарубежного военного духовенства, с охватом одновременно такого большого количества стран ранее не проводилось.

Ближайшим подобного рода научным исследованиям (в какой-то мере сопоставимым с рассматриваемым) является труд А. П. Белякова «История флотского духовенства и его роль в воспитании военных моряков дореволюционной России»[1], содержащий 614 страниц, из которых более 100 страниц (352—457) в параграфе "3.3. Религиозное воспитание в иностранных армиях" посвящено рассмотрению (наряду с религиозным воспитанием) и военному духовенству многих зарубежных государств (США, Канада, Норвегии, Германии, Греции, Австрии, Италии, Франции, Украины, Японии, Южной Кореи, Эстонии, Латвии, Литвы, Грузии, Израиля, Ирана, Пакистана и др.). Однако в этой работе рассматривается и анализируется не столько правовая основа деятельности военного духовенства, сколько сама его правоприменительная деятельность в историческом и воспитательном ракурсе (что, безусловно, также представляет научный интерес, в т.ч. и для военного права). При этом нормативные правовые акты по вопросам статуса военного духовенства в военной организации и его основных направлениях деятельности практически не исследуются и не анализируются, а затрагиваются лишь вскользь в связи с религиозным воспитательным процессом.

В периодической печати в различных изданиях можно встретить немало материала по организации и деятельности военного духовенства различных авторов[2], однако он

---

[1] URL: http://www.delorus.com/medialibrary/detail.php?ID=2292

[2] См., например: Плотников Н. Католическая церковь в бундесвере // URL: http://nvo.ng.ru/notes/1999-09-24/bundeswer.html; Колесов П. Роль института военных священников в вопросе укрепления морального духа военнослужащих иностранных армий // URL: http://pentagonus.ru/publ/5-1-0-590; Стрелецкий А. Служба военных священников сухопутных войск США // URL: http://pentagonus.ru/publ/3-1-0-583; Мгимов Ю., Климов С. Порядок комплектования, подготовки и прохождения службы военных священников США //

затрагивает в основном различные аспекты и стороны деятельности военных священников и их правового статуса без анализа правовых норм, регулирующих эту деятельность.

В этом отношении вышеуказанный труд Т. М. Челпановой имеет явное преимущество в плане обширности охвата, правовой направленности и системного изложения материала, его анализа и результатов этого анализа. Причём в поле зрения и научного исследования автора попали не только сами зарубежные законодательные и иные нормативные правовые акты, но и научные статьи иностранных исследователей по тем или иным острым проблемам правового регулирования статуса и деятельности военного духовенства в иностранных армиях.

Нельзя не согласиться с основными научными результатами исследования автора об уникальности и высоком конституционно-правовом значении института военных капелланов как важнейшей гарантии конституционной свободы вероисповедания (в т.ч. коллективной) военнослужащих. Представляет научный интерес также и попытка автора, опираясь на законодательство иностранных государств и научные статьи зарубежных авторов, выявить конституционно-правовую природу военного капелланства, которая на примере США проявляется в двойной функции, выраженной в девизе капелланской службы: "За Бога и страну!".

Здесь обращает на себя внимание ряд обстоятельств. Прежде всего, как видно в этой двойственности есть явный приоритет — на первом месте стоит Бог — с большой буквы. На втором месте страна — с маленькой буквы.

Указанные двойные функции капелланов создают проблемы двойной подчиненности и ответственности их по отношению к религиозным организациям (которые они представляют и от имени которых осуществляют свою миссию в войсках) и к государству, военным организациям (в составе которых состоят и в соответствии с требованиями которых выполняют свои функциональные обязанности, за которые получают и соответствующее вознаграждение, которые придают им соответствующий правовой статус). Указанная двойственность входит в противоречие с принципом единоначалия, свойственным как военным, так и религиозным организациям, лежащим в основе их построения, организации и деятельности.

Ключом к разрешению этого противоречия, как видится, как раз и является названный выше приоритет, закреплённый в указанном девизе капелланской службы. Капелланы должны находиться в прямом и непосредственном подчинении у своего священноначалия, а по военным вопросам (в специальном или оперативном отношении) должны подчиняться руководителям тех военных организаций, к которым прикомандированы и поставлены на все виды обеспечения. На практике же, как показывает в т.ч. и рассматриваемое исследование, происходит всё с точностью до наоборот. Командиры не желают уступать своей власти.

Данное обстоятельство подтверждают и юридические документы. В частности, например, как видно из рассматриваемого издания Т. М. Челпановой (с. 70), согласно параграфу 6.4.2 Инструкции Министерства

Зарубежное военное обозрение. 2015. № 9. С. 41—46; Новожилов И. Армия и церковь. Сравнительный анализ взаимоотношений на примере опыта западноевропейских государств, США и России // Ориентир. 2003. № 4. С. 39; Пибаев И. А. Конституционно-правовой статус военных священников в Российской Федерации и Италии: история и современные тенденции // Актуальные проблемы российского права. 2013. № 10. С. 1223; Мозговой С., Данилов Н. Роль института военных священников в зарубежных армиях // Зарубежное военное обозрение. 1997. № 3. С. 11; Гарбуз А. Служба капелланов в армии Великобритании // Зарубежное военное обозрение. 1998. № 6. С. 6. Шашков С. Служба военных капелланов в ВВС Канады // Зарубежное военное обозрение. 2004. № 1. С. 44; Рыжов Л. Организация духовного окормления военнослужащих армий стран Западной Европы и Америки // Вестник военного и морского духовенства. 2005. № 2 (663); Рыжов Л. Корпус военных священников вооруженных сил Норвегии // Зарубежное военное обозрение. 2006. № 11. С. 16; Морозов П. Военно-церковная служба бундесвера // Зарубежное военное обозрение. 1996. № 9. С. 13; Реутов А. Военные священники в Польше // Зарубежное военное обозрение. 1996. № 4. С. 10—14. Авраменко А. Е. Институт военных священников в иностранных армиях // Информационный сборник. М.: ГУ МО РФ, 2006. № 1. С. 18—20. Кожемяко В. Зачем училищу три храма, или как поставлена служба военных капелланов в ВМС Южной Кореи // Ориентир. 1997. № 1. С. 36.

обороны США № 1304.28 "Указания по назначению капелланов в военных ведомствах" претенденты на роль капелланов должны подтвердить, что они будут следовать применимым правовым нормам и всем применимым уставам, директивами и распоряжениям Министерства обороны и соответствующего военного ведомства. Как видно, в части прямого и непосредственного подчинения военных священников командованию (как это прямо установлено в военных нормативных правовых документах) никаких исключений не делается в пользу подчинения священноначалию своей религиозной организации. А согласно п. 1-10 Армейского регламента № 165-1 "Деятельность армейского капелланства" (с. 78 рассматриваемого издания) религиозную программу для Армии США разрабатывают командиры, которые в соответствии с п. 2-1 этого же Армейского регламента обеспечивают свободное отправление религии через назначаемых капелланов.

Нечто похожее можно встретить и при рассмотрении подчинённости капелланов во Франции. Только ещё запутанней. В соответствии со ст. 5 Приказа Министра внутренних дел и Министра обороны от 15 июня 2012 г. "Об организации военного капелланства" (с. 54—55 рассматриваемого издания) капелланы подотчётны начальнику Генерального штаба Вооружённых сил Франции в отношении их службы, а также Центральному управлению Службы армейского комиссариата в отношении управления капелланством. А согласно подп. 7.1 п. 7 Инструкции Генерального штаба Вооружённых сил Франции № 398/DEF/EMA/SC-SOUT от 10 декабря 2010 г. "Об организации и функционировании оборонных баз" (с. 62 рассматриваемого издания) капелланы отчитываются перед Генеральным штабом Вооруженных Сил Франции по вопросам, связанным с их работой и организацией их деятельности, а также подотчётны главному военному капеллану их культа в отношении вопросов, связанных с отправлением культа. При этом, центральным органом управления капелланами является Центральное управление Службы здравоохранения Вооружённых сил Франции. Как видно, согласно нормативным правовым актам государства, подотчётны и подчинены капелланы во Франции не только и не столько своему религиозному начальству, сколько Генштабу, Центральному управлению Службы армейского комиссариата и Центральному управлению Службы здравоохранения Вооружённых сил Франции.

В Великобритании вопрос с прямым подчинением капелланов также решается не в пользу религиозных организаций. Согласно параграфу 5.274 Регламента Королевы для Армии от 1975 г. в отношении духовных и церковных вопросов капелланы подконтрольны своим церковным властям, а в целом уполномоченные капелланы находятся в подчинении согласно общим армейским правилам и принципам (с. 98 рассматриваемого издания).

Так, на примере одно вопроса можно увидеть, как неодинаково он решается в законодательстве ведущих государств, давая обильную пищу для научно-правовых исследований, для анализа законодательства и мирового опыта, для выявления положительных и отрицательных правовых явлений. При этом, к отрицательным моментам следует отнести, в частности, требование п. 3 параграфа 7505 того же Регламента Королевы для Армии от 1975 г., в соответствии с требованиями которого в море или во время операций проводимые общественные богослужения должны быть внеконфессиональными и доступными для всего личного состава (с. 106 рассматриваемого издания). Данное положение достаточно спорно, т.к. многие конфессии не допускают возможности участия в богослужениях и церковных таинствах лиц другой веры. Например, недопустимо согласно учению православной веры, венчать православных с представителями другой веры. Аналогичные религиозные нормы можно встретить и в других религиозных системах.

Таким образом, ценность рассматриваемого исследования Т. М. Челпановой состоит ещё и в том, что представляя обильный нормативный правовой материал, регламентирующий деятельность военного духовенства в зарубежных государствах, она помогает понять, насколько сложным и неоднозначно решаемым в военном законодательстве является не только вопрос под-

чинения капелланов и организационного устройства капелланских служб в войсках, но и многие другие вопросы многосторонней деятельности военного духовенства среди обслуживаемого им личного состава.

Подведя итог всему сказанному, следует отметить тот важный в научном мире факт, что вышедшее в 2018 г. научное произведение Т. М. Челпановой под названием "Зарубежный опыт регулирования правового статуса и деятельности военных капелланов" является мощным прорывом в области научных исследований правовых основ деятельности военного духовенства с учётом бесценного мирового опыта, накопленного человечеством на протяжении многих веков правового регулирования государственно-конфессиональных и военно-религиозных отношений.

Хочется верить, что эта работа поможет отечественным учёным-правоведам на ниве военного права более глубоко и всесторонне проводить научные исследования в такой тонкой и сложной сфере общественных отношений, требующей правильного правового регулирования, теперь уже с использованием и учётом в своей работе более обширного правового материала мирового уровня.

Остаётся надеется, что этот прорыв поможет российским законодателям сдвинуться с мертвой точки в части совершенствования законодательства и правовой работы в области организации и деятельности военного духовенства России.

Библиография

Челпанова, Т. М. Зарубежный опыт регулирования правового статуса и деятельности военных капелланов / Т. М. Челпанова / под ред. д.ю.н., проф. И. В. Понкина / РОО "Институт государственно-конфессиональных отношений и права". — М.: Буки Веди, 2018. — 165 с.

Legal bases of functioning of military clergy-world experience of regulation (questions of improvement of legal work)

© **Ovcharov O. A.**,
candidate of Law

Annotation. The article briefly reviewed a release prepared by T. M. Chelpanova "Foreign experience of regulation of the legal status and activities of military chaplains," edited by D. Yu.N., Professor I. V. Ponkin and published at the end of 2018, the article briefly examines the contents of the specified work and its place in research of this kind, scientific contribution to military law, constitutional law and legal systems of religious organisations, provides guidance on the possible use of new knowledge in the development of the institution of military clergy in Russia.

Key words: legal work, the right of military personnel to freedom of religion, military clergy, religious associations, military law, constitutional law.