ISSN: 2074-1944

ВОЕННОЕ ПРАВО

Электронное научное издание

http://www.voennoepravo.ru/

№ 2 (42) 2017

Редакционный совет

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Издается с 2001 г.
Научное направление периодического издания: — 12.00.00 Юридические науки; — 20.02.00 Военно-специальные науки (20.02.03 Военное право, военные проблемы международного права)
Издатель — коллектив редакции
Свидетельство о регистрации средства массовой информации
Эл 77-4305 от 16.01.2001 г.
Номер ISSN: 2074-1944

Издание включено в систему Российского индекса научного цитирования (РИНЦ)

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

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

Заместитель главного редактора —
ХАРИТОНОВ
Станислав Станиславович,
кандидат юридических наук (20.02.03),
профессор

Ведущий редактор —
ГУСЕЙНОВА
Альбина Джабаровна

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

СОДЕРЖАНИЕ

Правовое обеспечение национальной безопасности и обороны страны

Корякин В. М.
Воинские уставы как источники военного права …… **6**
Скулаков Р. М.
Обеспечение территориальной целостности Российской Федерации механизмом государства ……..……...……..…… **10**
Холопова Е. Н., Дегтярев А. В.
Понятие и общая характеристика служебной тайны и ее правового режима ….……..…… **26**

Военная служба. Комплектование Вооруженных Сил личным составом

Романов С. С.
От баллотировки к аттестационным совещаниям **33**
Сингилевич Д. А.
Формирование правовых основ комплектования вооруженных сил Советской республики во время гражданской войны и военной интервенции ……...…… **41**
Туганов Ю. Н., Журавлев С. Н., Чижикова О. Ю.
Профессиональная подготовка специалистов в интересах кадрового обеспечения государственной безопасности Российской Федерации: правовые аспекты …… **49**

Гражданско-правовые аспекты деятельности военных организаций

Плотников Д. М., Коробков В. С.
О необходимости применения электронного аукциона при определении поставщика услуг по охране ведомственных объектов Министерства обороны Российской Федерации ……..…..……**56**
Удалец О.С.
Аутсорсинг сегодня **68**

Социальная защита и социальное обеспечение

Воробьев Е. Г.
Предоставление военнослужащим земельных участков для индивидуального жилищного строительства: об эрозии соответствующих правовых положений статьи 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих» в свете их исторического толкования (окончание) **72**
Гайдин Д. Ю.
Перспективные направления совершенствования накопительно-ипотечной системы жилищного обеспечения военнослужащих **91**
Ломакина Т. В.
Актуальные вопросы назначения страховой пенсии по старости военным пенсионерам, проживающим на территории Республики Крым и г. Севастополя **96**

Судебная деятельность. Гражданский и арбитражный процесс

Воронов А. Ф.
На круги своя: об обязательном досудебном порядке урегулирования споров в арбитражном процессе **100**
Демьяненко А. С.
О некоторых проблемных вопросах правового регулирования обеспечения деятельности военных судов, находящихся за пределами территории Российской Федерации **109**

Лужин К. Н.
Изменение взглядов на военные суды как органы правосудия в СССР во время и после Великой Отечественной войны……...……...…… **118**

Предупреждение правонарушений. Вопросы юридической ответственности

Кириченко Н. С.
Материальная ответственность командира за проступки подчиненного……..…… **124**
Луцай А. А.
Официальное предостережение, применяемое пограничными органами федеральной службы безопасности, как институт военного права …..……...…….……**130**
Петров И. В.
К вопросу об административной ответственности за миграционные правонарушения ……..…….. **139**

Правоохранительная деятельность

Минтягов С. А.
Взаимодействие органов военной полиции с органами внутренних дел и войсками национальной гвардии в области обеспечения общественного порядка …...…. **146**

Уголовное право. Уголовный процесс. Криминалистика

Глухов Е. А.
Из пушек по воробьям … или о необходимости совершенствования уголовно-процессуальной деятельности военных органов дознания и внештатных дознавателей ……..……**154**
Данилова Н. А., Николаева Т. Г.
Уголовно-процессуальные и криминалистические аспекты анализа и оценки прокурором материалов проверки сообщения о невыплате заработной платы ….…… **165**
Ермолович Е. Н.
Судимость военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, на должностях солдат, матросов, сержантов и старшин, в Вооруженных Силах Российской Федерации, в период с 2000 по 2015 гг. …….. **173**
Оноколов Ю. П.
В ходе предварительного и судебного следствия нужно должным образом выявлять причины и условия совершения военнослужащими уклонений от военной службы ……..……**185**
Пономарева А. В.
О необходимости разработки уголовного и уголовно-процессуального законодательства военного времени ……..……..……**191**
Попов А. С.
Уголовно-процессуальные полномочия дознавателей пограничных органов по обеспечению национальной безопасности Российской Федерации: взгляд на генезис и современное состояние……..……**197**
Суденко В. Е.
Причинно-следственная связь в преступлениях против военной службы…….…….. **209**
Терещук С. С.
Порядок прекращения уголовного дела или уголовного преследования с назначением меры уголовно-правового характера в виде судебного штрафа …….. **216**
Шхагапсоев К. З.
Особенности организации предъявления для опознания в районах вооруженного конфликта.....**219**

Военные аспекты международного права

Вербицкая Т. В.
К вопросу о соотношении понятий «субъект права» и «участник общественных отношений» в рамках военно-правового механизма обеспечения международной безопасности …….…….. **226**
Дамаскин О. В., Холиков И. В.
Военные аспекты международного гуманитарного права.. .....**231**

Красинский В. В.
Практика применения специальных экономических, специальных защитных, антидемпинговых и компенсационных мер в интересах защиты государственного суверенитета России ……...……..….. **238**
Шнякина Т. С.
О значении для российского военнослужащего решения Российской Федерации не стать участником Римского статута Международного уголовного суда …….…...…… **248**

Судебная практика

Обзор практики рассмотрения военными судами дел, связанных с обеспечением военнослужащих и граждан, уволенных с военной службы, жилыми помещениями по избранному месту жительства …… **258**
Судебная практика Судебной коллегии по делам военнослужащих Верховного Суда Российской Федерации …….…….. **279**

Правовое обеспечение национальной безопасности и обороны страны

Воинские уставы как источники военного права

© **Корякин В. М.,**
доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры военной администрации, административного и финансового права Военного университета

Аннотация: в статье раскрывается специфика такой особой формы нормативных правовых актов, используемых в сфере обороны страны и военной деятельности государства, как боевые уставы. Осуществлена классификация уставов, выявлены особенности боевых уставов как источников военного права, показана их роль в регулировании повседневной и боевой деятельности войск и сил флота.

Ключевые слова: военное право, источники военного права, воинский устав, боевой устав.

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

Военное право является комплексной отраслью отечественного права и представляет собой упорядоченную систему установленных государством общеобязательных, формально определенных военно-правовых норм, закрепляющих формы устройства и принципы функционирования военной организации государства и обеспечения его военной безопасности, регулирующих отношения в области строительства и комплектования Вооруженных Сил, других войск, воинских формирований и органов, их материально-технического обеспечения, жизни, быта, деятельности и определяющих порядок прохождения военной службы, а также статус (права, обязанности и ответственность) военнослужащих и других участников воинских правоотношений[1].

Как любая другая отрасль права военное право имеет свою систему источников. В этимологическом смысле понятие «источник» понимается как а) то, из чего берется, черпается что-либо; то, что дает начало чему-либо, служит основой для чего-либо; б) письменный памятник, документ, на основе которого строится научное исследование; в) исходное место или позиция, служащие основой для развития чего-либо[2]. Как отмечает известный теоретик права М. И. Байтин, «под формой (источником) права понимаются определенные способы (приемы, средства) выражения государственной воли общества»[3].

Источник права, таким образом, представляет собой внешнюю форму выражения и существования норм права. Система источников права в своей совокупности образует систему законодательства. В то же время закон, нормативный правовой акт, не всегда тождественны праву. Законодательство выступает одной из форм выражения права. Закон (иной нормативный акт государства), не отвечающий основополагающим признакам права, может в установленном порядке признаваться недействительным и, следовательно, в этом случае правом не является.

Источникам военного права присущи три основополагающих признака:

а) обязательность, которая означает непререкаемость правовых установлений, беспрекословность их выполнения со сто-

[1] Более подробно о военном праве как комплексной отрасли права см.: Корякин В. М. К вопросу о комплексных отраслях отечественной правовой системы (на примере военного права) // Российский журнал правовых исследований. 2015. № 1. С. 40—49.

[2] Марченко М. Н. Источники права : учеб. пособие. М. : Проспект, 2009. С. 46.

[3] Байтин М. И. Сущность права. (Современное нормативное правопонимание на грани двух веков) / 2-е изд., перераб. и доп. М. : ООО ИД «Право и государство», 2005. С. 66—67.

роны всех субъектов военного права;

б) формальная определенность, которая предполагает внешнее выражение, оформление правовых предписаний;

в) общеизвестность, т.е. доступность для ознакомления с содержанием источников военного права, которая предполагает, что правовая норма должна быть официально опубликована и доведена до сведения субъектов ее исполнения (за исключением источников с соответствующим грифом секретности, право на ознакомление с содержанием которых имеют только граждане, имеющие оформленный в установленном порядке допуск к сведениям, составляющим государственную тайну)[1].

Характерными источниками военного права являются нормативные документы, именуемыми уставами, представляющими собой свод правил, положений, устанавливающих организацию, устройство, порядок деятельности чего-нибудь[2].

Юридическая энциклопедия содержит три толкования юридического термина «устав» (англ. statute, charter)[3]:

— установленный собственником имущества организации свод правил, регулирующих ее правовое положение, отношения, связанные с внутренним управлением, взаимоотношения с другими организациями и гражданами;

— установленный законом или иным правовым актом свод правил, регламентирующих деятельность различных организаций и граждан, их права и обязанности в определенной сфере государственного управления или хозяйственной деятельности;

— государственный нормативный документ, на основе которого осуществляется организация определенной сферы деятельности Вооруженных Сил (именно это толкование и раскрывает понятие устава как источника военного права).

С точки зрения их юридической силы всю совокупность нормативных правовых актов, именуемых уставами, можно классифицировать по следующим группам:

1) уставы, имеющие юридическую силу федерального закона (например, Федеральный закон от 10 января 2003 г. № 18-ФЗ «Устав железнодорожного транспорта Российской Федерации»; Федеральный закон от 8 ноября 2007 г. № 259-ФЗ «Устав автомобильного транспорта и городского наземного электрического транспорта»; Федеральный закон от 5 июля 2010 г. № 154-ФЗ «Консульский устав Российской Федерации» и др.);

2) уставы, утверждаемые Президентом Российской Федерации (например, Устав федерального государственного унитарного предприятия «Рособоронэкспорт», утвержденный Указом Президента Российской Федерации от 6 января 2001 г. № 8; общевоинские уставы Вооруженных Сил Российской Федерации, утвержденные Указом Президента Российской Федерации от 10 ноября 2007 г. № 495; Устав военной полиции Вооруженных Сил Российской Федерации, утвержденный Указом Президента Российской Федерации от 25 марта 2015 г. № 161, и др.);

3) уставы, утверждаемые Правительством Российской Федерации (например, Устав о дисциплине экипажей судов обеспечения Военно-Морского Флота, утвержденный постановлением Правительства Российской Федерации от 22 сентября 2000 г. № 715; Устав воинских железнодорожных перевозок, утвержденный постановлением Правительства Российской Федерации от 14 июля 2005 г. № 429-30; Устав федерального государственного бюджетного учреждения «Российская академия ракетных и артиллерийских наук», утвержденный постановлением Правительства Российской Федерации от 19 декабря 2013 г. № 1192, и др.);

4) уставы, утверждаемые руководителями федеральных органов исполнительной власти (см., например, Строе-

[1] Военное право : учебник / под ред. В. Г. Стрекозова, А. В. Кудашкина. М. : За права военнослужащих, 2004. С. 11.

[2] Ожегов С. И. Словарь русского языка / под ред. Н. Ю. Шведовой. М. : Рус. яз., 1986. С. 730.

[3] Тихомирова Л. В., Тихомиров М. Ю. Юридическая энциклопедия / под ред. М. Ю. Тихомирова. М. : Изд. г-на Тихомирова М. Ю., 1997. С. 465.

вой устав Вооруженных Сил Российской Федерации, утвержденный приказом Министра обороны Российской Федерации от 11 марта 2006 г. № 111; Устав службы на судах Военно-Морского Флота, утвержденный приказом Министра обороны Российской Федерации от 22 июля 2010 г. № 999; Единый типовой устав управлений объединений, управлений соединений, воинских частей Вооруженных Сил Российской Федерации, утвержденный приказом Министра обороны Российской Федерации от 13 сентября 2016 г. № 560, и др.);

5) уставы, утверждаемые главнокомандующими видами Вооруженных Сил и командующими родами войск Вооруженных Сил (например, Корабельный устав Военно-Морского Флота, введенный в действие приказом главнокомандующего Военно-Морским Флотом от 1 сентября 2001 г. № 350; Боевой устав по подготовке и ведению общевойскового боя, введенный в действие приказом главнокомандующего Сухопутными войсками от 24 февраля 2005 г. № 19; Боевой устав артиллерии, введенный в действие приказом главнокомандующего Сухопутными войсками от 1 декабря 2005 г. № 168).

Уставы, регулирующие различные стороны жизнедеятельности Вооруженных Сил, других войск, воинских формирований и органов, именуются воинскими уставами. Воинский устав представляет собой нормативно-правовой свод правил поведения и деятельности военнослужащих, установленный на длительное время и регулирующий определенную сторону жизни, быта, подготовки и боевого применения Вооруженных Сил или отдельных их составных частей (видов и родов войск Вооруженных Сил). Воинские уставы — это внутренне согласованная, проверенная жизнью, постоянно обогащаемая практикой и опытом военного строительства система правовых и моральных норм поведения и деятельности военнослужащих. Как справедливо отмечается специалистами в области военного дела, «в воинских уставах сконцентрирован опыт многих войн и поколений защитников Отечества. Они регламентируют поведение и деятельность военнослужащих, их жизнь, быт, несение службы, а боевые уставы — действия в боевой обстановке»[1].

Боевой устав является специальной разновидностью воинского устава. Под ним понимается официальный руководящий документ, определяющий основы боевых действий соединений, частей и подразделений вида Вооруженных Сил, рода войск, цели, задачи, принципы их боевого применения и основные положения по подготовке и ведению боя, а также по его всестороннему обеспечению и управлению войсками (силами). Боевые уставы разрабатываются на основе положений военной доктрины государства, военной науки, боевого опыта, опыта боевой подготовки соединений и воинских частей, их организационно-штатной структуры, уровня и перспектив оснащения оружием и военной техникой. С изменением этих факторов и накоплением нового опыта боевые уставы уточняются и перерабатываются[2].

Боевые уставы регулируют общественные отношения, складывающиеся в процессе выполнения боевых задач в мирное время (несение боевого дежурства, боевой службы, пограничной службы и др.) и боевого применения войск и сил флота в условиях реальных боевых действий (в период войн и вооруженных конфликтов). Военными учеными-правоведами в связи с этим вполне обоснованно ставится вопрос о формировании в военном праве относительно самостоятельной подотрасли — оперативного права, регламентирующего деятельность войск (сил) в условиях вооруженного противоборства[3]. Как представляется, научное обосно-

[1] Корабельников А. Регионы просят огня. Количество общевойсковых соединений постоянной готовности предлагается приравнять к числу субъектов Российской Федерации // Военно-промышленный курьер. 2017. № 8. С. 4.

[2] Военная энциклопедия : в 8 т. / Председатель Главной редакционной комиссии И. Н. Родионов. Т. 1. М. : Воениздат, 1997. С. 522.

[3] Соковых Ю. Ю. Реализация международного гуманитарного права в национальном законодательстве России // Государство и право. 1997. № 9; Фатеев К.

вание данного вопроса является сегодня одним из перспективных направлений развития военно-правовой науки.

Анализ многочисленных воинских уставов позволяет выделить следующие их основные признаки (характерные черты) как источников военного права:

— *во-первых*, это кодифицированные нормативные правовые акты, т.е. в них в максимально возможной большой степени объединены правовые нормы, регулирующие ту или иную сферу общественных отношений в сфере обороны страны и обеспечения безопасности государства. Большинство этих норм носят характер норм прямого действия. Поэтому, как правило, воинский устав не требует принятия каких-либо дополнительных правовых актов уточняющего, разъясняющего и конкретизирующего характера. Большинство воинских уставов носят довольно объемный характер и издаются в виде отдельных брошюр (книг), которыми пользуются в повседневной практике их основные правоприменители — командиры (начальники), иные воинские должностные лица, а также все иные военнослужащие, на которых распространяется их действие;

— *во-вторых*, по своему содержанию воинские уставы носят двойственный характер. С одной стороны, они отражают основные положения военной теории, военного искусства и закономерности, объективно присущие противоречивым явлениям жизнедеятельности войск как в мирное, так и военное время. С другой же стороны, они имеют ярко выраженную практическую направленность, регламентируя целый ряд нормативов деятельности войск в различных условиях обстановки, в том числе в условиях реальных боевых действий. Нормативный правовой статус воинских уставов определяет юридическое закрепление изложенных в них теоретических и практических рекомендаций, которые становятся законом для военнослужащих[1];

— *в-третьих*, в отличие от иных форм нормативных правовых актов в воинских уставах (особенно в боевых уставах) довольно большой удельный вес занимают нормы, регулирующие не только взаимодействие людей, воинских коллективов (организаций) между собой, но и порядок применения вооружения, военной техники и иных технических средств, средств защиты, огневое воздействие на противника и т.п.

Таким образом, воинские уставы представляют собой важнейшие источники военного права как комплексной отрасли отечественной правовой системы, предназначенной для регулирования общественных отношений в сфере обороны страны и обеспечения военной безопасности государства.

Библиография

1. Байтин, М. И. Сущность права. (Современное нормативное правопонимание на грани двух веков). — 2-е изд., перераб. и доп. / М. И. Байтин. [Текст] — М. : ООО ИД «Право и государство», 2005. — 544 с.

2. Военная энциклопедия : в 8 т. / Председатель Главной редакционной комиссии И. Н. Родионов. Т. 1. [Текст] — М. : Воениздат, 1997. — 639 с.

3. Военное право : учебник / под ред. В. Г. Стрекозова, А. В. Кудашкина. [Текст] — М. : За права военнослужащих, 2004. — 640 с.

4. Груздев Б. П. Обсуждаем боевой устав [Текст] / Б. П. Груздев // Военная мысль. — 2002. — № 5.

5. Корабельников, А. Регионы просят огня. Количество общевойсковых соединений постоянной готовности предлагается приравнять к числу субъектов Российской Федерации [Текст] / А. Корабельников // Военно-промышленный курьер. — 2017. — № 8.

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

7. Ожегов, С. И. Словарь русского языка; под ред. Н. Ю. Шведовой / С. И. Ожегов. [Текст] — М. : Рус. яз., 1986. — 797 с.

В. Военная безопасность Российской Федерации и правовые режимы ее обеспечения (теоретико-правовое исследование) : монография. М., 2004. С. 348—351.

[1] Груздев Б. П. Обсуждаем боевой устав // Военная мысль. 2002. № 5.

8. Марченко, М. Н. Источники права : учеб. пособие / М. Н. Марченко. [Текст] — М. : Проспект, 2009. — 786 с.

9. Соковых, Ю. Ю. Реализация международного гуманитарного права в национальном законодательстве России [Текст] / Ю. Ю. Соковых // Государство и право. — 1997. — № 9.

10. Тихомирова, Л. В. Юридическая энциклопедия; под ред. М. Ю. Тихомирова / Л. В. Тихомирова, М. Ю. Тихомиров. [Текст] — М. : Изд. г-на Тихомирова М. Ю., 1997. — 526 с.

11. Фатеев, К. В. Военная безопасность Российской Федерации и правовые режимы ее обеспечения (теоретико-правовое исследование) : монография / К. В. Фатеев. [Текст] — М., 2004. — 425 с.

© **Koryakin V. M.,**
doctor of legal Sciences, associate Professor, Professor of military administration, administrative and financial law Military University

Military regulations as the sources of military law

Abstract: the article reveals the specifics of this particular form of normative legal acts used in the field of national defense and military activities as military regulations. Classification of statutes, the peculiarities of field manuals as sources of military law, their role in the regulation of daily and combat activities of the troops and naval forces.

Keywords: military law, the sources of military law, military regulations, military statutes.

Bibliography

1. Baitin, M. I. the Essence of law. (Modern normative understanding of law on the verge of two centuries). — Ed. 2-e, DOP. / M. I. Baytin. [Text] — M. : OOO ID «law and state», 2005. — 544 p.

2. Military encyclopedia in 8 vol. / Chairman of the drafting Committee I. N. Rodionov. Vol. 1. [Text] — M. : Military Publishing, 1997. — 639 p.

3. Military law : the textbook / under the editorship of V. G. Strekozova, V. A. Kudashkina. [Text] — M. : For the rights of military personnel, 2004. — 640 p

4. B. P. Gruzdev Discussed field manual [Text] / B. P. Gruzdev // Military thought. — 2002. — № 5.

5. Korabelnikov, A. the Regions are asked to fire. The number of combined arms constant readiness it is proposed to equate the number of subjects of the Russian Federation [Text] / A. Korabelnikov // Military industrial courier. — 2017. — № 8.

6. Koryakin, V. M. on complex sectors of the domestic legal system (for example, military law) [Text] / V. M. Koryakin // Russian journal of legal studies. — 2015. — № 1. P. 40 — 49.

7. Ozhegov, S. I. dictionary of the Russian language; ed. Y. Shvedova / S. I. Ozhegov. [Text] — M. : Rus. lang., 1986. — 797 p.

8. Marchenko, M. N. Sources of law : textbook. manual / M. N. Marchenko. [Text] — M. : Prospekt, 2009. — 786 p.

9. Juice, J. Y. Implementation of international humanitarian law in national legislation of Russia [Text] / Yu Yu Juice // State and law. — 1997. № 9.

10. Tikhomirov, L. V. Legal encyclopedia; ed. by M. Y. Tikhomirov / L. V. Tikhomirova, M. Y. Tikhomirov. [Text] — M. : Izd. Mr. Tikhomirov M. Yu., 1997. — 526 p.

11. Fateev, K. V. Military security of the Russian Federation and the legal regimes of its software (theoretical and legal research) : monograph / K. V. Fateev. [Text] — M., 2004. — 425 p.

Обеспечение территориальной целостности Российской Федерации механизмом государства

© **Скулаков Р. М.**,
кандидат юридических наук, доцент, ученый консультант Вневедомственного научно-исследовательского института изучения безопасности и сыска (ВНИИ ИБиС)

Аннотация: в статье раскрывается правовая основа деятельности механизма государства, направленного на обеспечение территориальной целостности Российской Федерации. Делается акцент на действие и совершенствование военно-правовых норм как в области прогнозирования угроз, так и обеспечения территориальной целостности государства.

Ключевые слова: механизм государства, орган власти, территориальная целостность, прогнозирование угроз, вооруженные силы.

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

Постоянное изменение угроз территориальной целостности требует от всего механизма Российского государства своевременной и результативной деятельности. Механизм государства — это система специальных органов и учреждений, посредством которых осуществляются государственное управление обществом и защита его основных интересов[1]. Именно механизм государства служит деятельным компонентом в реализации функций и задач государства для достижения общей цели. Разделение всех органов государственной власти на законодательные, исполнительные и судебные позволяет распределить и функционал, который должен упорядочить все государственные действия: создание норм права, их реализацию, осуществление правосудия. На осуществление одной функции может быть направлена деятельность нескольких органов государственной власти. Так функция обороны страны, являясь основной внешней функцией, в мирное время осуществляется экономическими, политическими, дипломатическими и военными средствами, а в военное время эта функция реализуется в вооруженной борьбе с агрессором, в ходе которой происходит объединение всех сил страны для обеспечения территориальной целостности государства. Совершенствование боевой готовности Вооруженных Сил Российской Федерации от внешнего нападения составляет важное направление функции обороны страны. История подтверждает, что на всех этапах развития государственно-организованного общества существовала объективная необходимость защиты от внешних агрессоров свободы и независимости страны, ее суверенитета и территориальной целостности. Данная проблематика всегда находится в поле зрения ученых[2].

Говоря о военно-правовом обеспечении территориальной целостности Российской Федерации, сложно переоценить реализацию механизма государства и определить приоритетность деятельности какого-либо органа. Следуя логике функционирования механизма государства, мы видим последовательность действий, направленных на обеспечение территориальной целостности Российской Федерации, выражающихся сначала в создании норм права (законотворческий компонент), затем в непосредственном их исполнении (исполнительный компонент), а в случае возникновения противо-

[1] Хропанюк В. Н. Теория государства и права : учебник для высших учебных заведений / под ред. В. Г. Стрекозова; 4-е изд., испр. М. : Омега-Л, 2010. С. 129.

[2] См., например: Дамаскин О. В. Россия в современном мире: проблемы международной и национальной безопасности : монография. М., 2016; Дамаскин О. В. Современные военные проблемы международного права и международной юрисдикции // Военное право. 2017. № 1.

речий в осуществлении правосудия (компонент правосудия).

Эффективность обеспечения территориальной целостности Российской Федерации напрямую зависит от качества функционирования всех элементов механизма государства. В рамках военно-правового обеспечения территориальной целостности Российской Федерации необходимо проанализировать функционирование механизма государства на предмет выявления пробелов в праве, возможного отсутствия каких-либо органов исполнительной власти для его реализации.

Федеральное Собрание Российской Федерации, принимая законы, создает правовую основу деятельности всего государства. Нормы формирования государственных территорий и обеспечения ее целостности берут свое начало в международном праве и закрепляются в качестве принципов[1], которые являются частью правовой системы Российской Федерации в соответствии с ч. 4 ст. 15 Конституции Российской Федерации. Принципы территориальной целостности, неприкосновенности и нерушимости границ, самоопределения народов имеют непосредственное отношение к территории, в частности, государственной территории. Именно эти принципы создают основу суверенитета государства и тесно связаны с принципом суверенного равенства государств. Государства заключают международные договоры, которые определяют угрозы обеспечения территориальной целостности, происходящие от различных видов терроризма, сепаратизма, экстремизма, транснациональной организованной преступности[2].

Федеральное Собрание для обеспечения территориальной целостности государства наделено отдельными полномочиями в сфере обороны и безопасности страны. Совет Федерации полномочен утверждать указы Президента Российской Федерации о введении военного и чрезвычайного положения (п. «б», «в» ст. 102 Конституции Российской Федерации), обязательному рассмотрению подлежат принятые Государственной Думой федеральные законы по вопросам статуса и защиты государственной границы Российской Федерации, войны и мира (п. «д», «е» ст. 106 Конституции Российской Федерации). Одновременно мы не должны забывать об участии Президента Российской Федерации в законодательной деятельности, выражающейся в праве законодательной инициативы, подписании и обнародовании федеральных законов.

Таким образом, законотворческий компонент механизма государства на федеральном уровне представлен деятельностью Федерального Собрания и Президента Российской Федерации.

Далее рассмотрим роль Президента Российской Федерации в механизме государства и обеспечении ее территориальной целостности. Президент Российской Федерации организационно не входит ни в какую ветвь власти, но имеет очень широкие полномочия в отношении исполнительной власти.

Президент Российской Федерации как глава государства и Верховный Главнокомандующий Вооруженными Силами в соответствии с Конституцией Российской Федерации имеет важные полномочия в области обеспечения территориальной целостности Российской Федерации.

Президент принимает меры по охране суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов госу-

[1] См.: Устав ООН 1945 г.; Декларация о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами, в соответствии с Уставом ООН от 24 октября 1970 г.; Заключительный акт СБСЕ (Хельсинки, 1 августа 1975 г.).

[2] Федеральный закон от 10 января 2003 г. № 3-ФЗ «О ратификации Шанхайской конвенции о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом»; Федеральный закон от 2 октября 2006 г. № 158-ФЗ «О ратификации Международной конвенции о борьбе с актами ядерного терроризма»; Международная конвенция о борьбе с бомбовым терроризмом, Нью-Йорк, 15 декабря 1997 г.; Международная конвенция о борьбе с финансированием терроризма (принята резолюцией 54/109 Генеральной Ассамблеи ООН от 9 декабря 1999 г.); Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности от 15 ноября 2000 г.

дарственной власти (ч. 2 ст. 80 Конституции Российской Федерации). При вступлении в должность Президент Российской Федерации клянется: «…защищать суверенитет и независимость, безопасность и целостность государства…». Имеет полномочия по формированию Правительства Российской Федерации, назначению на должность министра обороны, руководителей специальных служб, непосредственно выполняющих задачи по обеспечению территориальной целостности Российской Федерации. Так же Президент Российской Федерации формирует и возглавляет Совет Безопасности (п. «ж», ст. 83 Конституции Российской Федерации), утверждает военную доктрину, стратегии, концепции, определяющие угрозы и меры по сохранению территориальной целостности Российской Федерации.

Важные полномочия Президента Российской Федерации, позволяющие осуществлять непосредственную защиту территориальной целостности Российской Федерации, заключаются во введении исключительных правовых режимов таких как: режим военного положения; режим чрезвычайного положения; режим прямого президентского правления. Исключительные режимы позволяют Вооруженным Силам осуществлять вооружённую защиту территории государства, а специальным службам проводить специальные операции всем арсеналом, имеющихся форм и методов.

В Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 31 июля 1995 г. № 10-П по делу о проверке конституционности указов Президента Российской Федерации и постановлений Правительства Российской Федерации 1993—1994 гг., касающихся восстановления конституционной законности и правопорядка в Чеченской Республике и обеспечения государственной безопасности и территориальной целостности Российской Федерации, в полном объеме раскрыты президентские полномочия.

Ж. И. Овсепян уточняет, что неизвестное для российского законодательства понятие «экстраординарная ситуация» возникает на основе толкования ряда конституционных норм[1]. В сложившейся ситуации Президент Российской Федерации имеет право применить вооруженные силы на территории государства для разрешения внутренних конфликтов без санкции Совета Федерации. Суд в п. 6 постановил: «Федеральному Собранию Российской Федерации надлежит упорядочить законодательство об использовании Вооруженных Сил Российской Федерации, а также о регулировании других возникающих в условиях экстраординарных ситуаций и конфликтов вопросов, в том числе вытекающих из Дополнительного протокола к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 г., касающегося защиты жертв вооруженных конфликтов немеждународного характера (Протокол II)».

Однозначное указание Конституционного Суда Российской Федерации на необходимость упорядочения законодательства об использовании Вооруженных Сил для обеспечения территориальной целостности государства не может быть проигнорировано. В данном случае мы видим пробел в возможной реализации механизма государства в области обеспечения территориальной целостности Российской Федерации. Пробел в праве (законотворческий компонент) не позволяет эффективно реализовывать исполнительную деятельность (исполнительный компонент) в области обеспечения территориальной целостности, что выявляет суд (компонент правосудия). Подобная ситуация не позволит своевременно и результативно нейтрализовать угрозы безопасности и территориальной целостности Российской Федерации.

Нам видится, что восполнение пробелов в праве позволит совершенствовать реализацию механизма государства в области обеспечения территориальной целостности Российской Федерации. Принятие закона об обеспечении территориальной целостности Российской Федерации позволит восполнить пробел в законодательстве и уточнит порядок использования Вооруженных Сил и специальных служб для обеспечения территориальной целостности Российской Феде-

[1] Овсепян Ж. И. Основы государства и права. Ростов н/Д : Феникс, 2003. С. 40.

рации. Утверждение Президентом Российской Федерации стратегии обеспечения территориальной целостности Российской Федерации открыто и однозначно покажет реализацию государством общепризнанных принципов и норм международного права относительно права народов на самоопределение и территориальной целостности государства, отношение к территориальным претензиям, подход к дальнейшему развитию государственной территории и другие вопросы.

В разъяснениях Конституционный Суд уже указал на полномочие Президента Российской Федерации применять Вооруженные Силы на территории Российской Федерации без санкции Совета Федерации в случае реальной угрозы нарушения основополагающих принципов конституционного строя (принципы федеративного устройства, единства и территориальной целостности государства). В настоящее время применение Вооруженных Сил по решению Президента Российской Федерации установлено в федеральных конституционных законах «О военном положении», «О чрезвычайном положении».

Полномочие для применения вооруженной силы Президентом Российской Федерации установлено законом, но требуют уточнения и условия, в которых необходимо применять силу. Конституционный Суд использовал понятие «экстраординарная ситуация», что соответственно и используется. Нам представляется, что более точно для характеристики ситуации, связанной с угрозой территориальной целостности государства, необходимо использовать слово или словосочетание по смыслу указывающее недопустимость такого положения дел и предполагающее активные действия государства, включая применение Вооруженных Сил. В законопроектной работе следует использовать понятие «временно неконтролируемая территория». За основу экстраординарной ситуации может быть взята ситуация, которая сложилась в Чеченской Республике в 1991—1994 гг. со следующими признаками: прекращение действия Конституции Российской Федерации на территории субъекта Российской Федерации; нарушение системы законных органов власти; создание регулярных незаконных вооруженных формирований; массовые нарушения прав и свобод граждан; нарушения установленного порядка разграничения полномочий Российской Федерации и субъекта Российской Федерации (принятие одностороннего решения об изменении статуса и выходе субъекта из состава Российской Федерации); мирное политическое решение не принято после адекватных попыток федеральной власти.

Исследуемое постановление Конституционного Суда дополняет статус Президента Российской Федерации в реализации механизма государства: на основе положений о «подразумеваемых (скрытых)» полномочий Президента Российской Федерации и допустимости прямого применения им конституционных норм при несовершенстве законодательного регулирования. Следовательно, правовая позиция Конституционного Суда сводится к тому, что помимо прямых конституционных установлений у Президента Российской Федерации возникают «подразумеваемые полномочия». Так, в указанном Постановлении говорится: «Конституция Российской Федерации определяет вместе с тем, что Президент Российской Федерации действует в установленном Конституцией порядке. Для случаев, когда этот порядок не детализирован, а также в отношении полномочий, не перечисленных в статьях 83—89 Конституции Российской Федерации, их общие рамки определяются принципом разделения властей (статья 10 Конституции) и требованием статьи 90 (часть 3) Конституции, согласно которому указы и распоряжения Президента Российской Федерации не должны противоречить Конституции и законам Российской Федерации. Кроме того, реализация Президентом своей компетенции в «установленном Конституцией Российской Федерации порядке» предполагает также возложение им на Правительство Российской Федерации в соответствии с пунктом “ж” части 1 статьи 114 Конституции Российской Федерации задач во исполнение указов Президента». Суд однозначно подчеркнул несовершенство законодательства об обеспечении обороны и

безопасности, а также отсутствие в Российской Федерации надлежащей основы использования Вооруженных Сил и других войск для обеспечения гарантий конституционного строя. «Такое состояние законодательства существенно увеличивает значимость прямого применения конституционных норм»[1].

Президент Российской Федерации, тесно взаимодействуя со всеми ветвями власти, одновременно олицетворяет их единство, что накладывает на закрепленный в Конституции Российской Федерации институт президента существенный отпечаток.

Не только зарубежный, но и относительно небольшой отечественный опыт функционирования института главы государства показал, что институты государственной власти, даже имея прочную правовую основу, не могут оставаться без авторитетного арбитра, который бы не состоял с этими институтами власти в прямых отношениях власти — подчинения, но который способен выводить в неординарных ситуациях государственную систему из тупиковых ситуаций, не всегда происходящих в правовом поле[2]. В этих и подобных ситуациях институт президента является органом призванным объединять Российское государство, обеспечивать его устойчивость, а также государственную и территориальную целостность.

Каждая ветвь власти, каждый государственный орган в отдельности объективно, в рамках своей компетенции, выполняет функции, направленные на обеспечение действий конституционных норм. Однако только Президенту Российской Федерации предписано Конституцией право и обязанность обеспечивать суверенитет государства и государственную целостность.

Часть 2 ст. 80 Конституции Российской Федерации определила следующую функцию Президента: «в установленном Конституцией порядке принимает меры по охране суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти». Указанное положение Конституции Российской Федерации имеет широкое толкование и предоставляет право Президенту Российской Федерации, помимо оговоренных Конституцией полномочий, применять дискреционные полномочия, без которых цели, поставленные в ч. 2 ст. 80, не могут быть достигнуты[3].

Таким образом, не только ч. 2 ст. 80 Конституции Российской Федерации, носит по отношению к полномочиям Президента Российской Федерации императивный характер, но и непринятие Президентом мер по сохранению территориальной и государственной целостности, пресечению сепаратистских тенденций может квалифицироваться как совершение им государственного преступления[4].

В. М. Манохин и Ю. С. Адушкин считают, что Президент, будучи Главой государства, одновременно является фактическим Главой всей федеральной исполнительной власти. В данном качестве он действует в рамках и на основании Конституции Российской Федерации и осуществляет свои полномочия как непосредственно, так и через федеральные и иные органы исполнительной власти. Правительство Российской Федерации как орган исполнительной власти выполняет две основные функции: во-первых, организует исполнение законов, принятых Федеральным Собранием, и указов Президента Российской Федерации; во-вторых, контролирует исполнение законов и указов Президента органами исполнительной власти сверху донизу[5].

Б. С. Эбзеев справедливо выявляет задачи Президента Российской Федерации для обеспечения единства и территориальной

[1] Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 31 июля 1995 г. № 10-П.

[2] Конституция Российской Федерации : комментарий. 2-е изд. М., 2001. С. 4.

[3] Баглай М. В., Габричидзе Б. Н. Конституционное право Российской Федерации. М., 1996. С. 335—336.

[4] См.: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 31 июля 1995 г. № 10-а; Комментарий к постановлениям Конституционного Суда Российской Федерации / под ред. Б. С. Эбзеева. Т. 1. М., 2000. С. 242—24.

[5] Манохин В. М., Адушкин Ю. С. Российское административное право. Саратов, 2000. С. 60—80, 416.

целостности государства, выражающиеся в следующем.

1. Не допустить противоборства властей в условиях разделения их функций по осуществлению единой суверенной власти.

2. Не допустить длительных правительственных кризисов, которые дестабилизируют конституционный строй и единство государственной власти.

3. Президент Российской Федерации не только формирует Правительство Российской Федерации, но и осуществляет контроль за ним (п. «а», «б», «в» ст. 83, ст. 112 Конституции Российской Федерации).

4. Прерогативы главы государства обусловлены еще и тем, что Президент Российской Федерации на основании ч. 3 ст. 80 Конституции Российской Федерации определяет основные направления внутренней и внешней политики государства, а Правительство Российской Федерации согласно ч. 1 ст. 114 Конституции Российской Федерации эту политику проводит в жизнь.

5. Президент Российской Федерации несет персональную ответственность за непрерывное функционирование всего государственного механизма. Осуществляя свое правомочие, он прекращает правительственный кризис, восстанавливает непрерывность функционирования власти[1].

В государствах с федеративным устройством всегда проблемно взаимоотношение и разделение компетенции между федеральной власть и властью в субъектах. Главная роль в решении возникающих вопросов и урегулировании коллизий принадлежит Президенту Российской Федерации. Именно ему, по Конституции Российской Федерации (ч. 1 ст. 85), предоставлено право урегулирования возникающих споров между субъектами Федерации или приведение в соответствие с Основным Законом страны и нормами международного права актов исполнительной власти субъектов Федерации.

Часть 2 ст. 85 Конституции Российской Федерации определила полномочия Президента Российской Федерации в отношении органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации — от приостановления действий актов органов исполнительной власти, в случае их неконституционности, до решения этого вопроса соответствующим судом.

Таким образом, Конституция Российской Федерации закрепила и определила механизмы преодоления противоречий и возникающих вопросов между субъектами Федерации.

В разрешении возникающих проблем существенную роль играет не только Президент Российской Федерации, но и Конституционный Суд, Федеральное Собрание. Полномочия Президента по реализации ч. 1 ст. 85 Конституции Российской Федерации не носят императивного характера по отношению к Президенту Российской Федерации, Основной закон предоставляет ему право, воспользоваться которым глава государства может по своему усмотрению.

Мы согласимся с Т. М. Пряхиной в том, что ч. 2 ст. 85 уже является обязательной нормой и предписывает Президенту Российской Федерации должным образом реагировать на нарушение Конституции и законов Российской Федерации ее субъектами[2].

Ст. 86 Конституции Российской Федерации, определив прерогативы Президента Российской Федерации во внешней политике, закрепила его роль и значение как главы государства. Уже сам по себе этот статус Президента Российской Федерации наделает его определенными полномочиями в сфере внешних сношений. Об этом прямо говорится в ч. 4 ст. 80 Конституции: «Президент Российской Федерации как глава государства представляет Российскую Федерацию внутри страны и в международных отношениях». Именно в вопросах внешней политики в условиях разделения властей соединяются полномочия Президента Российской Федерации как главы государства, а также исполнительной и законодательной властей.

[1] См.: Комментарий к Постановлениям Конституционного Суда Российской Федерации / под ред. Б. С. Эбзеева. М., 2000. Т. 1. С. 126—129.

[2] Пряхина Т. М. Конституционные конфликты и пути их преодоления // Российская юридическая доктрина в XXI веке: проблемы и пути их решения: Материалы научно-практической конференции. Саратов, 2001. С. 62—63.

Президент Российской Федерации при осуществлении своих полномочий по обеспечению суверенитета и государственной целостности сам не должен выходить за рамки Конституции и установленного законами порядка вещей. Вместе с тем обеспечение территориальной целостности государства в динамично развивающихся, непредсказуемых мировых геополитических процессах, не вписывающихся в рамки международного права и Устава ООН, не предписывают, да и не могут предписывать Президенту Российской Федерации строго оговоренную Конституцией и законами модель поведения. Слишком разнообразны и непредсказуемы сами ситуации, процессы, задачи, требующие оперативного вмешательства для соблюдения конституционного порядка. В связи с этим реализация таких действий Президента — есть не только его право, но и обязанность.

В. И. Радченко справедливо отмечает, что для дальнейшего конституционного развития нашего государства крайне необходим Закон о Президенте Российской Федерации. Закон позволит восполнить пробел конституционного законодательства, особенно по вопросам федеративного строительства России, и аккумулирует в основном сложившуюся практику деятельности института Президента, его статус в системе разделения властей. Базой для создания закона о Президенте Российской Федерации служат все нормы гл. 4 Конституции Российской Федерации, а также его правомочия, очерченные в других главах Конституции[1].

В реализации механизма государства необходимо отметить одну особенность, касающуюся исполнения обязанностей Президента. Во всех случаях, когда Президент Российской Федерации не в состоянии выполнять свои обязанности, их временно исполняет Председатель Правительства Российской Федерации (ч. 3 ст. 92 Конституции Российской Федерации). Временное исполнение обязанностей Президента относится и к вопросам обеспечения территориальной целостности государства.

Таким образом, Президент как глава государства является гарантом единства и территориальной целостности. Конституция в целом определяет место и роль Президента Российской Федерации в механизме государства для обеспечения территориальной целостности. Анализ статуса Президента выявил необходимость принятия отдельного закона по его полномочиям, необходимого для устранения подразумеваемых полномочий и более конкретного определения роли в механизме государства.

В целях подготовки решений Президента Российской Федерации действует специальный орган — Совет Безопасности Российской Федерации.

Совет Безопасности Российской Федерации является конституционным органом, осуществляющим подготовку решений Президента Российской Федерации в области обеспечения безопасности, деятельность которого регулируется Федеральным закон от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности».

Одной из основных функций Совета Безопасности является рассмотрение вопросов, связанных с защитой конституционного строя, суверенитета, независимости и территориальной целостности Российской Федерации. Также функция Совета Безопасности заключается в разработке и уточнение стратегии национальной безопасности Российской Федерации, иных концептуальных и доктринальных документов, а также критериев и показателей обеспечения национальной безопасности, осуществление стратегического планирования в области обеспечения безопасности.

В механизме государства Совет Безопасности играет важную координирующую роль в деятельности всех органов безопасности в реализации мер, направленных на обеспечение территориальной целостности России. Для выработки решения представляется информация от нескольких подразделений федеральной службы безопасности. Однако предоставляемая информация, по нашему мнению, носит фрагментарный характер, исходит от исполнителей в зависи-

[1] Радченко В. И. Конституционные основы государственной целостности Российской Федерации : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2003. С. 160.

мости от функционала подразделения. На данный момент постоянно действующего органа, который бы анализировал, обобщал, проверял всю информацию об обеспечении территориальной целостности Российской Федерации не выявлено. Думается, что это недостаток механизма государства для принятия комплексных решений в области обеспечении территориальной целостности Российской Федерации, который нуждается организационно-правовом исправлении.

Исполнительно-распорядительная деятельность государства в области обеспечения территориальной целостности Российской Федерации заключается в реализации закона посредством полномочий соответствующих органов государственной власти.

Поскольку в ведении Российской Федерации находятся федеративное устройство и территория Российской Федерации, оборона и безопасность, определение статуса и защиты государственной границы, следовательно, определяющее значение и полномочия в обеспечении территориальной целостности государства имеют отдельные федеральные органы исполнительной власти реализующие законы в указанных предметах ведения (ст. 71 Конституции). Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, исходя из предметов совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, не могут иметь полномочий относительно вопросов безопасности, обороны и обеспечения территориальной целостности Российской Федерации (ст. 72 Конституции).

Правительство Российской Федерации — высший исполнительный орган государственной власти России.

Правительство является коллегиальным органом, возглавляющим единую систему исполнительной власти в Российской Федерации.

Структура федеральных органов исполнительной власти включает в себя перечень конкретных органов, входящих в систему федеральных органов исполнительной власти и обеспечивающих реализацию Правительством Российской Федерации, возложенных на него задач и полномочий. Структура федеральных органов исполнительной власти предлагается Председателем Правительства Российской Федерации не позднее недельного срока после его назначения и утверждается указом Президента Российской Федерации. Указами Президента, в целях реорганизации структуры органов исполнительной власти, могут также вноситься изменения и дополнения, которые не должны противоречить Конституции Российской Федерации и федеральным законам.

Действующая структура федеральных органов исполнительной власти определена Указом Президента Российской Федерации от 21 мая 2012 г. № 636.

Правительство Российской Федерации руководит работой федеральных министерств и иных федеральных органов исполнительной власти и контролирует их деятельность.

Правительство Российской Федерации имеет полномочия по обеспечению обороны и государственной безопасности Российской Федерации и соответственно обеспечивает территориальную целостность государства, а именно:

— осуществляет необходимые меры по обеспечению обороны и государственной безопасности Российской Федерации;

— организует оснащение вооружением и военной техникой, обеспечение материальными средствами, ресурсами и услугами Вооруженных Сил, других войск и воинских формирований Российской Федерации;

— обеспечивает выполнение государственных целевых программ и планов развития вооружения, а также программ подготовки граждан по военно-учетным специальностям;

— обеспечивает социальные гарантии для военнослужащих и иных лиц, привлекаемых в соответствии с федеральными законами к обороне или обеспечению государственной безопасности Российской Федерации;

— принимает меры по охране Государственной границы Российской Федерации.

В реализации исключительных режимов обеспечения территориальной целостности государства Правительство Российской Федерации имеет особые полномочия, которые

определяются соответствующими законами[1].

Выявляя особенности органов исполнительной власти в обеспечении территориальной целостности государства необходимо отметить, что Президент Российской Федерации в соответствии с Конституцией, федеральными конституционными законами, федеральными законами руководит непосредственно и через федеральных министров деятельностью федеральных органов исполнительной власти, ведающих вопросами обороны, безопасности.

Для принятия мер по охране Государственной границы Российской Федерации Указом Президента Российской Федерации от 27 октября 2003 г. № 1264 создана Государственная пограничная комиссия, которая является координационным органом, обеспечивающим целенаправленную совместную деятельность федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, организаций и общественных объединений при формировании и реализации пограничной политики Российской Федерации.

Основным направлением деятельности Государственной пограничной комиссии является создание необходимых условий для формирования пограничной политики Российской Федерации и ее реализации при осуществлении внешнеполитической, экономической, военной, социальной, финансовой и иной деятельности государства.

Руководителем Государственной пограничной комиссии является Первый заместитель Председателя Правительства либо Заместитель Председателя Правительства.

Основными задачами Государственной пограничной комиссии являются:

— оценка угроз безопасности Российской Федерации в пограничной сфере и разработка комплекса мер по их нейтрализации;

— определение национальных интересов Российской Федерации в пограничной сфере;

— подготовка предложений для определения основ пограничной политики Российской Федерации в рамках проводимой ею внешней и внутренней политики, а также системы мер по их реализации;

— определение приоритетов в реализации основных направлений пограничной политики Российской Федерации с учетом экономических, финансовых и иных возможностей государства;

— координация деятельности субъектов пограничной политики Российской Федерации;

— решение комплекса проблем, возникающих при реализации основных направлений пограничной политики Российской Федерации;

— рассмотрение проектов федеральных целевых программ и планов, направленных на совершенствование защиты и обустройства государственной границы Российской Федерации;

— подготовка предложений для определения основных направлений обеспечения национальной безопасности Российской Федерации и коллективной безопасности на внешних границах государств — участников Содружества Независимых Государств в соответствии с международными договорами Российской Федерации;

— инициирование и организация разработки проектов нормативных правовых актов, регламентирующих вопросы обеспечения защиты и охраны государственной границы Российской Федерации, а также деятельности федеральных органов государственной власти в пограничной сфере, совершенствование нормативных правовых актов в этой области;

— подготовка предложений по развитию системы пропуска через государственную границу Российской Федерации.

Таким образом, Государственная пограничная комиссия является важным координирующим органов государства, которая, осуществляя информационно-аналитическую работу, создает необходи-

[1] Федеральные конституционные законы от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении» и от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ «О военном положении».

мые условия для формирования пограничной политики Российской Федерации.

Согласно действующей структуре необходимо выделить федеральные органы исполнительной власти, которые непосредственно реализуют функции в области обеспечения территориальной целостности Российской Федерации, среди них: МВД России; МИД России; Минобороны России; СВР России; ФСБ России.

Министерство внутренних дел Российской Федерации (МВД России)[1] является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере внутренних дел. Руководство деятельностью МВД России осуществляет Президент Российской Федерации.

В области обеспечения территориальной целостности Российской Федерации МВД России осуществляет следующие полномочия:

— выявляет, предупреждает, пресекает, раскрывает и расследует тяжкие и особо тяжкие преступления, совершенные организованными группами, преступными сообществами (преступными организациями), носящие транснациональный или межрегиональный характер;

— принимает в соответствии с федеральным законом меры, направленные на выявление, предупреждение и пресечение экстремистской деятельности;

— обеспечивает участие органов внутренних дел и внутренних войск в мероприятиях по противодействию терроризму, в обеспечении правового режима контртеррористической операции, в защите потенциальных объектов террористических посягательств и мест массового пребывания граждан, а также в проведении экспертной оценки состояния антитеррористической защищенности и безопасности объектов;

— участвует в обеспечении режима военного положения и режима чрезвычайного положения в случае их введения на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях, а также в проведении мероприятий военного времени и мероприятий в рамках единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций;

— участвует в организации территориальной обороны Российской Федерации, а также в совместных действиях с Вооруженными Силами, другими войсками, воинскими формированиями и органами по обеспечению обороны Российской Федерации;

— обеспечивает по решению Президента Российской Федерации участие сотрудников органов внутренних дел и военнослужащих внутренних войск, федеральных государственных гражданских служащих системы МВД России в деятельности по поддержанию или восстановлению международного мира и безопасности.

Министерство иностранных дел Российской Федерации (МИД России)[2] является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере международных отношений Российской Федерации. Руководство деятельностью МИДа России осуществляет Президент Российской Федерации.

В области обеспечения территориальной целостности Российской Федерации МИД России имеет одну из основных задач — это обеспечение дипломатическими и международно-правовыми средствами защиты суверенитета, безопасности, территориальной целостности Российской Федерации, других ее интересов на международной арене.

Министерство обороны Российской Федерации (Минобороны России) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики, нормативно-правовому регулированию в

[1] Положение о Министерстве внутренних дел Российской Федерации, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 1 марта 2011 г. № 248.

[2] Положение о Министерстве иностранных дел Российской Федерации, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 11 июля 2004 г. № 865.

области обороны, иные установленные федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента и Правительства Российской Федерации функции в этой области, а также уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в сфере управления и распоряжения имуществом Вооруженных Сил и подведомственных Минобороны России организаций. Руководство деятельностью Минобороны России осуществляет Президент Российской Федерации. Минобороны России является органом управления Вооруженными Силами.

В области обеспечения территориальной целостности Российской Федерации Минобороны России имеет следующие основные задачи:

— координация деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по вопросам обороны, координация деятельности войск, воинских формирований и органов по выполнению задач в области обороны, а также координация строительства войск и воинских формирований;

— поддержание в необходимой готовности Вооруженных Сил;

— осуществление мероприятий по строительству Вооруженных Сил;

Минобороны России для обеспечения территориальной целостности Российской Федерации разрабатывает предложения по формированию государственной политики в области обороны и по ее проведению, предложения по военной доктрине и иным документам, определяющим военную политику Российской Федерации.

В целом необходимо отметить, что Вооруженные Силы являются основной силой для подавления агрессии со стороны любого государства, покушающегося на территориальную целостность Российской Федерации.

Федеральная служба внешней разведка Российской Федерации (СВР России)[1] как совокупность специально создаваемых государством органов — органов внешней разведки Российской Федерации — является составной частью сил обеспечения безопасности Российской Федерации и призвана защищать безопасность личности, общества и государства от внешних угроз с определенных законом методов и средств. Общее руководство СВР России осуществляет Президент Российской Федерации.

СВР России осуществляет разведывательную деятельность для предотвращения внешних угроз территориальной целостности Российской Федерации в следующих сферах: политической, экономической, военно-стратегической, научно-технической, экологической.

Органом внешней разведки Минобороны России осуществляется разведывательная деятельность в военной, военно-политической, военно-технической, военно-экономической и экологической сферах, имеющая значение для противодействия внешним угрозам территориальной целостности Российской Федерации.

Разведывательная деятельность органов федеральной службы безопасности осуществляется во взаимодействии с органами внешней разведки Российской Федерации и в соответствии с Федеральным законом от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ «О федеральной службе безопасности».

В реализации механизма государства наша задача выявить всю организационную систему в области обеспечения территориальной целостности Российской Федерации. В сфере обеспечения безопасности государства важное место занимает **местное самоуправление**. Целесообразно рассмотреть место местного самоуправления в механизме государства в створе с исполнительной властью ввиду схожести вида деятельности.

Многие ученые справедливо отмечают, что, будучи выведенными из системы органов государственной власти, органы местного самоуправления остаются в системе государственно-властных отношений. Исследованы правовые основы местного самоуправления в сфере государственной без-

[1] Федеральный закон от 10 января 1996 г. № 5-ФЗ «О внешней разведке».

опасности и охраны общественного порядка[1].

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» определяет, что органы местного самоуправления поселений и органы местного самоуправления городских округов вправе в соответствии с уставами муниципальных образований принимать решение о привлечении граждан к выполнению на добровольной основе социально значимых для государства обязанностей (в том числе дежурств) в целях решения вопросов местного значения поселений, и вопросов государственного значения (ч. 2 ст. 17).

Следовательно, несмотря на организационное отделение от государственной власти, органы местного самоуправления функционально связаны с вопросами обеспечения безопасности государства[2]. Сам механизм создания и важнейшие полномочия органов местного самоуправления определены актами органов государственной власти — федеральных и субъектов. Они действуют в русле общегосударственной политики — экономической, социальной, экологической, в области обороны, культуры, обеспечения безопасности и других, могут наделяться отдельными государственными полномочиями, участвовать в реализации государственных программ[3].

Закон Российской Федерации «О Государственной границе Российской Федерации» установил полномочия органов местного самоуправления, предприятий и их объединений, учреждений, организаций, общественных объединений Российской Федерации в сфере защиты государственной границы (ст. 37). В силу закона органы местного самоуправления:

— предоставляют в соответствии с законодательством Российской Федерации земельные участки для нужд защиты государственной границы;

— оказывают помощь пограничным органам, Вооруженным Силам, государственным органам, осуществляющим различные виды контроля на государственной границе, исполняют их законные предписания, предоставляют необходимую для их деятельности информацию;

— создают условия для участия граждан на добровольных началах в защите государственной границы в пределах приграничной территории.

В органах местного самоуправления, расположенные полностью или частично на приграничной территории, могут предусматриваться должностные лица по пограничным вопросам.

Органы местного самоуправления, по предложению пограничных органов, создают и обеспечивают работу добровольных народных дружин по охране государственной границы (ст. 38)[4].

Федеральный закон «О противодействии терроризму» в ч. 3 ст. 5 определил, что федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления осуществляют противодействие терроризму в пределах своих полномочий.

Таким образом, организационное обособление местного самоуправления от органов государственной власти не исключает функциональное участие в обеспечении безопасности и территориальной целостности Российской Федерации. Определённые законные полномочия предусматривают участие органов местного самоуправления в

[1] Шугрина Е. С. Муниципальное право: учебник. М. : Проспект, 2004. С. 351; Кутафин О. Е., Фадеев В. И. Муниципальное право Российской Федерации: учебник. М. : Юристъ, 2003. С. 518; Игнатюк Н. А., Замотаев А. А., Павлушкин А. В. Муниципальное право: учебник. М. : Юстицинформ, 2005. С. 265; Можаров А. В. Актуальные вопросы реализации полномочий органов местного самоуправления в сфере обеспечения безопасности России в пределах приграничных территорий // Государственная власть и местное самоуправление. 2008. №. 5. С. 29—33.

[2] Вербицкая Т. В. К вопросу о функциях органов местного самоуправления в области обеспечения обороны государства // Военное право. 2016. № 4.

[3] Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. О. Е. Кутафина. М. : Издательство Юрайт, 2004. С. 50.

[4] Постановление Правительства Российской Федерации от 15 апреля 1995 г. № 339 «О порядке привлечения граждан к охране Государственной границы Российской Федерации».

реализации механизма государства в области обеспечения территориальной целостности Российской Федерации.

Конституция определяет независимую судебную ветвь власти, которая организационно включает в себя все суды Российской Федерации, что представляет собой компонент правосудия в реализации механизма обеспечения территориальной целостности Российской Федерации.

В соответствии с Федеральным конституционным законом от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» в Российской Федерации действуют федеральные суды, конституционные (уставные) суды и мировые судьи субъектов Российской Федерации, составляющие судебную систему Российской Федерации. Закон определяет подведомственность и подсудность судов в Российской Федерации.

Обеспечение безопасности и территориальной целостности государства являются основами конституционного строя страны и относятся к исключительному ведению Российской Федерации, а это значит, что только подведомственность Конституционного Суда позволяет разрешать дела в соответствии с Конституцией Российской Федерации [1].

В научном исследовании В. И. Радченко справедливо отмечает, что являясь активным участником федерального законодательного процесса, Конституционный Суд не только восполняет пробелы в правовой системе страны, но и выступает в качестве «негативного» и «позитивного» законодателя, творит право[2].

Таким образом, роль и значение Конституционного Суда в механизме обеспечения территориальной целостности государства состоят в том, что как по своим функциям, так и полномочиям Конституционный Суд не допускает разорванности ветвей власти. Интегративная функция конституционного правосудия, которая выражается в поддержании целостности государства и механизме обеспечения единого правового и политического пространства страны.

Содержание интеграционной функции Конституционного Суда отражено в его постановлениях и определениях, посвященных конституционным основам федерализма, единству конституционного пространства и целостности Российской Федерации. В связи с этим можно четко обозначить правовые позиции Конституционного Суда и принципы организации и деятельности органов публичной власти по обеспечению территориальной целостности Российской Федерации.

Таким образом, реализация механизма государства по обеспечению территориальной целостности государства осуществляется силами государственного аппарата, действующего на основе принципа разделения властей. Особое положение Президента Российской Федерации в механизме государства объясняется его статусом как главы государства, верховного главнокомандующего, гаранта конституции, единства и территориальной целостности страны.

Анализ механизма государства показал, что в практике возникают экстраординарные ситуации, в результате которых необходимо принимать решение прямо не предусмотренные законодательством, например, Президенту Российской Федерации при защите территориальной целостности страны. Мы поддерживаем мнение ученых, которые указывают на необходимость принятия отдельного нормативного правового акта, касающегося полномочий Президента Российской Федерации в указанной сфере. Вместе с тем считаем, что система законодательства в области обороны и безопасности государства, обеспечения его территориальной целостности должна пополниться отдельной стратегией и федеральным законом.

На механизм государства возлагается задача как прогнозирования, так и обеспечения территориальной целостности страны. Непосредственную роль в этом процессе играют органы исполнительной власти. Думается, что прогнозирование угроз территориальной целостности государства в данный

[1] Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации».

[2] Радченко В. И. Указ. соч. С. 243.

период развития межгосударственных отношений является очень актуальным. Считаем, будет своевременным создание отдельного временного органа государственной власти, который будет иметь задачу комплексного прогнозирования угроз в указанной сфере, например, функционирующий при Совете Безопасности в форме комиссии.

Библиография

1. Баглай, М. В. Конституционное право Российской Федерации [Текст] : учебник / М. В. Баглай, Б. Н. Габричидзе. — М., 1996.
2. Вербицкая, Т. В. К вопросу о функциях органов местного самоуправления в области обеспечения обороны государства [Электронный ресурс] / Т. В. Вербицкая // Военное право. — 2016. — № 4.
3. Дамаскин, О. В. Россия в современном мире: проблемы международной и национальной безопасности : монография / О. В. Дамаскин [Текст] — М., 2016.
4. Дамаскин, О. В. Современные военные проблемы международного права и международной юрисдикции [Электронный ресурс] / О.В. Дамаскин // Военное право. — 2017. — № 1.
5. Игнатюк, Н. А. Муниципальное право: учебник / Н. А. Игнатюк, А. А. Замотаев, А. В. Павлушкин. [Текст] — М. : Юстицинформ, 2005.
6. Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. Кутафина О.Е. [Текст] — М. : Юрайт, 2004.
7. Конституция Российской Федерации с комментариями Конституционного Суда РФ; 2-е изд. [Текст] — М. : ИНФРА-М, 2001.
8. Кутафин, О. Е. Муниципальное право Российской Федерации : учебник / О. Е. Кутафин, В. И. Фадеев. [Текст] — М. : Юристъ, 2003.
9. Манохин, В. М. Российское административное право / В. М. Манохин, Ю. С. Адушкин. [Текст] — Саратов, 2000.
10. Можаров, А. В. Актуальные вопросы реализации полномочий органов местного самоуправления в сфере обеспечения безопасности России в пределах приграничных территорий [Текст] / А. В. Можаров // Государственная власть и местное самоуправление. — 2008. — №. 5.
11. Овсепян, Ж. И. Основы государства и права / Ж. И. Овсепян. [Текст] — Ростов н/Д : Феникс, 2003.
12. Пряхина, Т. М. Конституционные конфликты и пути их преодоления [Текст] / Т. М. Пряхина // Российская юридическая доктрина в XXI веке: проблемы и пути их решения : материалы научно-практической конференции. — Саратов, 2001.
13. Радченко, В. И. Конституционные основы государственной целостности Российской Федерации : дис. ... д-ра юрид. наук / В. И. Радченко. [Текст] — М., 2003.
14. Хропанюк, В. Н. Теория государства и права : учебник для высших учебных заведений / В. Н. Хропанюк ; под ред. В. Г. Стрекозова. [Текст] — 4-е изд., испр. — М. : Омега-Л, 2010.
15. Шугрина, Е. С. Муниципальное право : учебник. [Текст] — М. : Проспект, 2004.
16. Комментарий к Постановлениям Конституционного Суда Российской Федерации / под ред. Б. С. Эбзеева. — Т. 1. [Текст] — М., 2000.

Ensuring territorial integrity of the Russian Federation with the mechanism of the state

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

Abstract: in article the legal basis of activity of the mechanism of the state aimed at providing territorial integrity of the Russian Federation reveals. The emphasis on action and improvement of military precepts of law as in the field of forecasting of threats, and ensuring territorial integrity of the state is placed.

Keywords: mechanism of the state, authority, territorial integrity, forecasting of threats, armed forces.

Bibliography

1. Baglay M. V. Constitutional law of the Russian Federation [Text] : textbook / M. V. Baglay and B. N. Gabrichidze. — M., 1996.

2. Verbitskaya, T. V. To the question about the functions of local authorities in the area of ensuring the defense of the state [Electronic resource] / T. V. Verbitskaya // Military law. — 2016. — № 4.

3. Damaskin O. V. Russia in the modern world: problems of international and national security : monograph / O. V. Damaskin [Text] — M., 2016.

4. Damaskin, O. V. Modern military problems of international law and international jurisdiction [Electronic resource] / O. V. Damaskin // Military law. — 2017. — № 1.

5. Ignatyuk, N. A. the Municipal right: the textbook / N. A. Ignatyuk, A. A. Zamotaev, A.V. Pavlushkin. [Text] — M. : Yustitsinform, 2005.

6. A commentary on the Constitution of the Russian Federation / under the editorship of kutafina O. E. [Text] — M. : Yurayt, 2004.

7. The Constitution of the Russian Federation with comments of the constitutional Court of the Russian Federation; 2nd ed. [Text] — M. : INFRA-M, 2001.

8. Kutafin, O. E. Municipal law of the Russian Federation : textbook / O. E. Kutafin, V. I. Fadeev. [Text] — M. : Yurist, 2003.

9. Manokhin, V. M. Russian administrative law / Manokhin V. M., Adushkin Yu. [Text] — Saratov, 2000.

10. Mozharov, A.V. Topical issues of implementation of powers of local self-government bodies in the sphere of ensuring security of Russia within the border territories [Text] / A.V. Mozharov // State power and local self-government. — 2008. № 5.

11. Hovsepian, J. I. Fundamentals of state and law / I. J. Hovsepian. [Text] — Rostov n/D : Feniks, 2003.

12. Pryakhin, T. M. Constitutional conflicts and ways to overcome them [Text] / T. M. Pryakhin // The Russian legal doctrine in the XXI century: problems and ways of solution : materials of the scientific-practical conference. — Saratov, 2001.

13. Radchenko, V. I. Constitutional principles of state integrity of the Russian Federation : dis. ... d-ra yurid. Sciences / V. I. Radchenko. [Text] — M., 2003.

14. Hromanik, V. N. Theory of state and law : textbook for higher educational institutions / V. N. Hromanik ; ed. by V. G. strekozova. — 4-e izd., rev. [Text] — M. : Omega-L, 2010.

15. Shugrina, E. S. Municipal the right : the textbook / E. S. Shugrina. [Text] — M. : Prospekt, 2004.

16. Review to Rulings of the constitutional Court of the Russian Federation / ed. by B. S. Ebzeeva. — Vol. 1. [Text] — M., 2000.

Понятие и общая характеристика служебной тайны и ее правового режима

© **Холопова Е. Н.**,
доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры уголовного процесса, криминалистики и правовой информатики БФУ им. И. Канта
© **Дегтярёв А. В.**,
соискатель ученой степени кандидата юридических наук, научный сотрудник

Аннотация: рассматриваются понятие военной тайны, основные элементы ее правового режима, обосновывается необходимость принятия федерального закона, который бы закреплял правовой режим служебной тайны.

Ключевые слова: служебная тайна, служебная информация ограниченного распространения, признаки служебной тайны, правовой режим, правовой режим служебной тайны, государственная служба, муниципальная служба, ограничения прав и свобод человека и гражданина.

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

Современное стремительное развитие информационного общества характерно для всего мира в целом и для России в частности. Повсеместно внедряются новые информационные технологии, увеличивается электронный документооборот, создается электронное правительство. Все эти процессы приводят к значительному увеличению оборота информации между государственными органами.

Для информационного общества характерно возрастание значимости права на доступ к информации, на защиту от нежелательной информации, на информационное и консультативное обслуживание. Новые информационные и коммуникационные технологии позволяют расширить права граждан и организаций путем оказания услуг доступа к разнообразной информации, которая концентрируется как в государственных и муниципальных, так и в частных структурах[1].

По данным мониторинга развития информационного общества в Российской Федерации в последние пять лет наблюдается рост организаций органов государственной власти и местного самоуправления, которые используют Интернет. На 2014 г. данный показатель составлял 95% от общего числа обследованных организаций. Темп прироста с начала десятилетия (2010) составляет почти 9%. По состоянию на 2014 г. 35,9% организаций органов государственной власти и местного самоуправления использовали специальные программные средства для предоставления доступа к базам данных; 15,2% организаций использовали Интранет (англ. Intranet, также употребляется термин интрасеть — в отличие от Интернета, это внутренняя частная сеть организации. Как правило, интранет — это Интернет в миниатюре); 14,1% организаций — Экстранет (англ. Extranet — защищенная от несанкционированного доступа корпоративная сеть, использующая Интернет-технологии для внутрикорпоративных целей, а также для предоставления части корпоративной информации и корпоративных приложений деловым партнерам компании). Две трети организаций используют системы электронного документооборота: доля электронного документооборота между органами государственной власти, в общем объеме межведомственного документооборота в по-

[1] Соловяненко Н. И. Рецензия на книгу Л. К. Терещенко «Правовой режим информации» // Информационное право. 2008. № 1. С. 41.

следние пять лет была близка к 60%[1].

При этом недостаточная правовая урегулированность процессов обмена информацией часто приводит к общедоступности сведений, которые являются конфиденциальными и предназначены для ограниченного доступа. Сложившаяся ситуация представляет угрозу безопасности для отдельных граждан, государства и общества в целом.

Как отметил В. В. Путин на заседании Совета безопасности, посвященном вопросам противодействия угрозам национальной безопасности в информационной сфере, следует качественно увеличить защищенность отечественных сетей связи и информационных ресурсов, в первую очередь тех, что используют государственные структуры. Нужно стремиться исключить незаконное вмешательство в их работу, а также утечку конфиденциальной и персональной информации[2].

С другой стороны, неурегулированность вопросов ограничения доступа к информации со стороны государственных структур, злоупотребление при этом «служебной необходимостью», влечет за собой нарушение конституционных прав граждан на свободу поиска, получения, передачи, производства и распространения информации любым законным способом.

Следовательно, одна из основных задач, с которой сталкиваются органы государственной власти в ходе осуществления государственного управления — это обеспечение баланса между стратегическими интересами государства и правами и свободами его граждан.

Согласно ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации, права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены только федеральными законами и в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны и безопасности государства. В соответствии с данной статьей, ч. 1 ст. 9 Федерального закона от 27 июля.2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» устанавливает ограничение прав на доступ к информации. Ч. 4 этой статьи определяет, что федеральными законами определяются условия отнесения информации к сведениям, составляющим коммерческую тайну, служебную тайну и иную тайну, обязательность соблюдения конфиденциальности такой информации, а также ответственность за ее разглашение. В настоящее время федеральными законами урегулированы правоотношения в области коммерческой тайны[3], аудиторской тайны[4], банковской тайны[5] и др. Среди информации, отнесенной к разряду тайн, особое место занимает служебная тайна, «обладающая самостоятельными юридически значимыми характеристиками и имеющая важное значение в деятельности государственно-властных структур»[6]. Служебная тайна представляет наибольшую сложность с точки зрения определения ее понятия и правового режима, поскольку в этот вид тайны в разное время включалось и теперь включается различное содержание[7].

В действующем законодательстве понятие служебная тайна не получило определения. Не закреплен в нем и правовой режим

[1] Самоцветова А. М., Клочкова Е. Н. Анализ развития электронного правительства в Российской Федерации // Сборник материалов Всероссийской научно-практической конференции «Статистика и вызовы современности». 2015. С. 466; Мониторинг развития информационного общества в Российской Федерации Режим доступа : URL: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/business/it/monitor_rf.xls (дата обращения: 15.07.2016).

[2] Выступление В. В. Путина на заседании Совета безопасности, посвященном вопросам противодействия угрозам национальной безопасности в информационной сфере 1 ноября 2014 г. // URL: http://www.kremlin.ru/events/president/news/46709 (дата обращения: 15.07.2016).

[3] Федеральный закон от 29 июля 2004 г. № 98-ФЗ «О коммерческой тайне».

[4] Федеральный закон от 30 декабря 2008 г. № 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности».

[5] Федеральный закон от 2 декабря 1990 г. № 395-1 «О банках и банковской деятельности».

[6] Пономарева Ю. В. Актуальные вопросы служебной тайны // Правовое регулирование информационной безопасности. Вестник УрФО. Безопасность в информационной сфере. 2013. № 4. С. 18.

[7] Ефремов А. Понятие и виды конфиденциальной информации // URL: http://www.russianlaw.net/law/doc/a90.htm (дата обращения: 15.07.2016).

служебной тайны как объекта права, хотя в текстах многих федеральных законов и подзаконных нормативных правовых актов этот вид тайны часто упоминается, причем в сочетании с другими разновидностями тайн (государственной, коммерческой и другой охраняемой законом тайной).

Термин «служебная тайна» упоминается более чем в 37 различных нормативных правых актах уровня законов и подзаконных нормативных правовых актах, более чем в 14 нормативных правовых актах этого же уровня регулируются правоотношения с объектами, близкими по содержанию к «служебной тайне», такими как: «служебная информация»; «служебная информация ограниченного распространения»; «сведения, которые были доверены или стали известными в связи со служебной деятельностью»; «информация, доступ к которой получен в связи с исполнением служебных или профессиональных обязанностей»; «информация, которая стала известна при осуществлении полномочий должностного лица»; «сведения, ставшие известными в связи с исполнением должностных обязанностей»; «служебная информация, ставшая известной в связи с исполнением должностных обязанностей»; «сведения, ставшие известными в связи с выполнением служебных (должностных) обязанностей»; «информация, ставшая известной в связи с исполнением служебных обязанностей»; «служебная информация, ставшая известной в связи с выполнением возложенных обязанностей»; «информация ограниченного доступа, к которой имеется доступ в силу своего служебного положения или рода осуществляемой деятельности»; «служебная информация, ставшая известной в связи с осуществлением соответствующих полномочий» и др.

Отсутствие единого определения служебной тайны является серьезным пробелом в отечественном законодательстве.

Единственный нормативный правовой акт, где делается попытка раскрыть термин «служебная тайна» — это Указ Президента Российской Федерации от 6 марта 1997 г. № 188 «Об утверждении перечня сведений конфиденциального характера». Согласно данному Указу служебной тайной являются сведения, доступ к которым ограничен органами государственной власти в соответствии с ГК РФ и федеральными законами. Учитывая то обстоятельство, что статья ГК РФ, посвященная служебной тайне (ст. 139), упразднена, и нигде более данный термин в тексте кодекса не встречается, доступ к служебной тайне может быть ограничен в соответствии с непринятым до сих пор федеральным законом.

Частично законодатель решает проблему неопределенности правового режима служебной тайны за счет условий правового режима служебной информации ограниченного распространения, установленного постановлением Правительства Российской Федерации от 3 ноября 1994 г. № 1233 «Об утверждении Положения о порядке обращения со служебной информацией ограниченного распространения в федеральных органах исполнительной власти, уполномоченном органе управления использованием атомной энергии и уполномоченном органе по космической деятельности». И хотя названный акт имеет подзаконный характер, а его действие распространяется только на федеральные органы исполнительной власти, закрепленные им порядок и условия ее защиты с достаточной степенью условности можно отнести к правовому режиму служебной тайны. Тем более многие федеральные органы исполнительной власти во исполнение названного постановления принимают свои нормативные акты, регламентирующие порядок формирования и использования служебной информации ограниченного распространения.

Так, согласно п. 1.2 постановления Правительства Российской Федерации от 3 ноября 1994 г. № 1233 к служебной информации ограниченного распространения относится несекретная информация, касающаяся деятельности организаций, ограничения на распространение которой диктуются служебной необходимостью, а также поступившая в организации несекретная информация, доступ к которой ограничен в соответствии с федеральными законами.

Использование такого термина как «служебная информация ограниченного

распространения» является неправильным. Служебная тайна, являющаяся информацией ограниченного доступа, отождествляется с информацией ограниченного распространения, при том, что в Федеральном законе «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» доступ к информации и распространение информации являются двумя самостоятельными основаниями ее деления.

Для «служебной тайны» характерны общие для всех видов тайн признаки, но для правильного определения сущности служебной тайны необходимо определить признаки, которые выделяют ее из всего многообразия тайн.

Первым и самым главным признаком отнесения информации к служебной тайне выступает государственная или муниципальная служба, в силу исполнения обязанностей которых лицу доверяются или становятся известными конфиденциальные сведения.

Второй признак — это двухуровневая система информации, составляющей служебную тайну. К служебной тайне могут быть отнесены сведения, содержащие служебную информацию о деятельности государственных органов, подведомственных им предприятий, учреждений и организаций, если ограничение на распространение таких сведений установлено законом или диктуется служебной необходимостью. Также служебную тайну могут составлять сведения, являющиеся конфиденциальной информацией других лиц, но ставшие известными представителям государственных органов, органов местного самоуправления в силу исполнения ими служебных обязанностей[1].

Третий признак — информация, составляющая служебную тайну, не должна подпадать под перечень сведений, составляющих общедоступную информацию или государственную тайну.

Существуют и другие признаки, но, по мнению авторов, данные признаки являются основными, которые определяют сущность служебной тайны.

Таким образом, можно согласиться с мнением Е. Н. Яковца, который определяет служебную тайну как «не относящиеся к государственной тайне сведения, связанные с деятельностью государственных и муниципальных органов, доступ к которым ограничен законодательством, а также сведения ограниченного доступа, ставшие известными органам государственной власти и местного самоуправления на законных основаниях в силу исполнения их представителями своих служебных полномочий»[2].

Обоснование единого подхода к понятию служебной тайны невозможно без определения ее правового режима.

Раскрытие правового режима какого-либо объекта связано с характеристикой его содержания и элементного состава.

Правовой режим — широкое юридическое понятие, не имеющее законодательного определения. В теории права и правоприменительной деятельности существуют различные взгляды и подходы к определению понятия «правовой режим», отсутствует и единый подход относительно содержания и сущности данного явления.

Широкий диапазон значений «правового режима» объясняется неоднозначным толкованием более общего понятия — «режим», анализ которого позволяет выделить несколько подходов к его определению: порядок, управление, строй, распорядок, условия, требования, правила, мероприятия и др.

Понятие «режим» все более утверждается в качестве одной из важнейших категорий юридической науки. Уже давно научные исследования, ставившие своей целью выяснение особенностей правового регулирования определенного участка деятельности, в особенности, когда эта деятельность имеет строго определенный объект, проводились под углом зрения правового режима данного объекта, вида деятельности[3].

---

[1] Правовое обеспечение информационной безопасности : учеб. пособие / С. Я. Казанцев, О. Э. Згадзай, Р. М. Оболенский и др. ; под ред. С. Я. Казанцева. М. : Академия, 2007. С. 57—58.

[2] Яковец Е. Н. Правовые основы обеспечения информационной безопасности Российской Федерации : учеб. пособие. М. : Юрлитинформ, 2014. С. 121.

[3] Саклаков П. Н., Морозов Ю. В. Административно-правовой режим въезда в Российскую Федерацию и выезда из Российской Федерации иностранных граж-

Исследованием общетеоретических вопросов правовых режимов занимались С. С. Алексеев, Д. Н. Бахрах, В. Б. Исаков, В. П. Казимирчук, В. В. Ласточкин, А. В. Малько, Н. И. Матузов, Н. П. Медведев, Л. А. Морозова, И. С. Розанов, Б. В. Россинский, В. Б. Рушайло, Ю. Н. Старилов, Ю. А. Тихомиров и др.

Следует отметить, что за последние годы (1985—2015) написано более 170 работ, посвященных «правовому режиму» объектов различных отраслей права (гражданского, трудового, финансового, предпринимательского, земельного, информационного, административного и др.), каждый из которых имеет свои специфические особенности.

Результаты анализа различных исследований позволяют выделить несколько подходов к определению понятия «правовой режим», среди которых:

1) система (система норм права, система мер, система правового воздействия, система средств), совокупность правил (совокупность правовых и организационно-технических мер) правового регулирования (воздействия на) общественных отношений (объектов воздействия, деятельности);

2) распорядок действий права (порядок правового регулирования, определенное сочетание правовых средств) создающий конкретную степень благоприятности (неблагоприятности) для удовлетворения интересов субъектов права;

3) комплекс правовых средств (первичных — дозволений, запретов, обязанностей, а также вторичных — методов правового регулирования: императивного, диспозитивного, поощрительного, рекомендательного и т.д.) для достижения какой-либо цели;

4) права, обязанности, ответственность;

5) результат нормативного воздействия на общественные отношения системы юридических средств.

Интересной точки зрения придерживаются Д. Н. Бахрах, Б. В. Россинский и Ю. Н. Старилов, раскрывающие в своей совместной работе структуру правового режима, которая включает следующие элементы: носитель режима, режимные правовые средства, режимные правила, правовые статусы субъектов режимного регулирования, система организационно-юридических гарантий.

По мнению А. В. Малько, правовому режиму присущи следующие основные признаки:

1) он устанавливается законодательством и обеспечивается государством;

2) имеют целью специфическим образом регламентировать конкретные области общественных отношений, выделяя во временных и пространственных границах те или иных субъекты и объекты права;

3) представляет собой особый порядок правового регулирования, состоящий из совокупности юридических средств и характеризующийся определенным их сочетанием;

4) создает конкретную степень благоприятности либо неблагоприятности для удовлетворения интересов отдельных субъектов и их объединений[1].

Непременным условием установления правовых режимов является закрепление их в Конституции Российской Федерации (например, ч. 3 ст. 87, ст. 88), федеральных конституционных законах (например, от 30 мая 2001 № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении», от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ «О военном положении») и федеральных законах[2], т.к. любой правовой режим, вводящий какие-либо ограничения, всегда затрагивает права, свободы и законные интересы граждан. Обязательное законодательное закрепление условий установления и содержания правовых режимов, а также вводимых ими ограничений и мер административного принуждения позволяет обеспечить открытость

дан и лиц без гражданства: монография. М., 2008. С. 8.

[1] Правовые режимы: общетеоретический и отраслевые аспекты: монография / под ред. А. В. Малько, И. С. Барзиловой. М. : Юрлитинформ, 2012. С. 8.

[2] Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ «О пожарной безопасности» (ст. 30 «Особый противопожарный режим»); Закон Российской Федерации от 1 апреля 1993 г. № 4730-I «О Государственной границе Российской Федерации» (ст. 16 «Содержание и установление пограничного режима»).

нормативной правовой базы.

Итак, правовой режим — это установленный законодательством и обеспеченный государством особый порядок правового регулирования, состоящий из совокупности юридических средств, специфическим образом регламентирующих конкретные области общественных отношений и создающих конкретную степень благоприятности либо неблагоприятности для удовлетворения интересов отдельных субъектов.

Объекты и события человеческой деятельности, которые являются служебной тайной, а также динамика их изменений, отражаемая в тайном состоянии, фиксируется в нормах права, образующих правовой режим служебной тайны. Такие нормы достаточно обособлены и однородны и поэтому формируются в отдельные правовые институты[1]. Для полного и всестороннего исследования правовой природы служебной тайны, а также для эффективного применения института служебной тайны в правовой практике, необходимо рассматривать правовой режим служебной тайны, который в полной мере способен отразить весь круг общественных отношений в данной сфере.

Правовой режим служебной тайны необходимо опосредовать в нормы, в которых должны быть закреплены на уровне федерального закона: понятие «служебная тайна» и его определение; перечень сведений, составляющих служебную тайну; критерий и сроки отнесения сведений к служебной тайне; круг уполномоченных субъектов, объем их прав и обязанностей по отнесению, снятию, изменению, защите режима служебной тайны; порядок отнесения, снятия, изменения и защиты режима служебной тайны; условия ознакомления (допуска) со сведениями, составляющими служебную тайну; условия и требования сохранности в конфиденциальном состоянии служебной тайны; правовые средства в форме дозволений и запретов, а также меры ответственности за нарушения конфиденциальности информации.

Кроме того, обязательным элементом правового режима служебной тайны будет выступать специфический объект регулирования — общественные отношения по получению, предоставлению, хранению, доступу, распространению, уничтожению, потреблению информации, необходимость сохранения конфиденциальности, которой обусловлена требованием законодательства с целью соблюдения прав и свобод личности, ценностью самих этих сведений, потребностями обеспечения безопасности общества и государства.

[1] Кузнецов П. У. Основы информационного права : учебник для бакалавров. М. : Проспект, 2015. С. 208.

Библиография

1. Ефремов, А. Понятие и виды конфиденциальной информации [Электронный ресурс] / А. Ефремов // URL: http://www.russianlaw.net/law/doc/a90.htm (дата обращения: 15.07.2016).

2. Казанцев, С. Я., Правовое обеспечение информационной безопасности : учеб. пособие / под ред. С. Я. Казанцева. — 2-е изд., испр. и доп. / С. Я. Казанцев, О. Э. Згадзай, Р. М. Оболенский. [Текст] — М. : Академия, 2007.

3. Кузнецов, П. У. Основы информационного права : учебник для бакалавров. [Текст] — М. : Проспект, 2015.

4. Пономарева, Ю. В. Актуальные вопросы служебной тайны // Правовое регулирование информационной безопасности. Вестник УрФО. — Безопасность в информационной сфере. — 2013. — № 4.

5. Правовые режимы: общетеоретический и отраслевые аспекты: монография / под ред. А. В. Малько и И. С. Барзиловой. [Текст] — М. : Юрлитинформ, 2012.

6. Саклаков, П. Н. Административно-правовой режим въезда в Российскую Федерацию и выезда из Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства : монография / П. Н. Саклаков, Ю. В. Морозов [Текст] — М. : МПИ ФПС России, 2008.

7. Самоцветова А. М. Анализ развития электронного правительства в Российской Федерации [Текст] / А. М. Самоцветова, Е. Н. Клочкова // Сборник материалов Всероссийской научно-практической конференции «Статистика и вызовы современности». — М., 2015.

8. Соловяненко, Н. И. Рецензия на книгу Л. К. Терещенко «Правовой режим информации» [Текст] / Н. И. Соловяненко // Информационное право. — 2008. — № 1.

Яковец, Е. Н. Правовые основы обеспечения информационной безопасности Российской Федерации : учеб. пособие. — 2-е изд., доп. и перераб. [Текст] / Е. Н. Яковец. — М. : Юрлитинформ, 2014

Concept and general characteristic of office secret and her legal regime

© **Kholopova E. N.**,
Doctor of Law, Professor of criminal procedure, criminal law and legal informatics Baltic Federal University I. Kant
© **Degtyarev A. V.,**
Researcher, Competitor degree of Candidate of Sciences

Annotation: the concept of official secret and the main components of legal regime of official secret are considered; the conducted research discloses need of adoption of the federal law which would open legal regime of official secret is dıscussed.

Keywords: office secret, office information of limited distribution, signs of office secrets, legal regime of office secret, public service, municipal service, restrictions of the rights and freedoms of the person and citizen.

Bibliography

1. Efremov, A. Concept and types of confidential information / A. Efremov // URL : http://www.russianlaw.net/law/doc/a90.htm (дата обращения: 15.07.2016).

2. Kazantsev, S. Ya. Legal information security : a textbook for university students / S.Ya. Kazantsev, O. Ye. Zgadzaj, R. M. Obolenskij. — M. : Akademıya, 2007.

3. Kuznetsov, P. U. Fundamentals of information law : a textbook for undergraduate / P. U. Kuznetsov. — M. : Prospekt, 2015.

4. Legal regimes: general theoretical and sectoral aspects: monograph / A.V. Mal'ko, I. S. Barzilova. — M. : Yurlitinform, 2012.

5. Ponomareva, Yu. V. Topical issues of official secrecy / Yu. V. Ponomareva // Legal regulation of information security. Bulletin of the Ural Federal District. — Security in the field of information. — 2013. — № 4 (10).

6. Solovyanenko, N. I. Review of book L.K. Tereshhenko «Legal regulations of information» / N. I. Solovyanenko // Information Law. — 2008. — № 1.

7. Samotsvetova, A. M. Analysis of e-government development in the Russian Federation Collection of materials of the All-Russian scientific-practical conference «Statistics and challenges of our time» / A. M. Samotsvetova, E. N. Klochkova. — M., 2015.

8. Saklakov, P. N. Administrative and legal regime of entry into the Russian Federation and exit from the Russian Federation, foreign citizens and stateless persons : monograph / P. N. Saklakov, Yu. V. Morozov. — M. : MPI FPS Rossıı, 2008.

9. Yakovets, E. N. The legal framework for ensuring the information security of the Russian Federation : textbook / E. N. Yakovets. — M. : Yurlitinform, 2014.

Военная служба. Комплектование Вооруженных Сил личным составом

От баллотировки к аттестационным совещаниям

© **Романов С. С.**,
полковник, помощник начальника Национального центра управления обороной Российской Федерации

Аннотация. В статье проводится историко-правовой анализ развития правового регулирования оценки личных качеств офицеров российской армии и флота в период с начала XVIII в. до 1917 г.

Ключевые слова: офицерские чины, чинопроизводство, баллотировка, аттестование.
Рецензент — В. М. Корякин, доктор юридических наук, доцент.

С момента создания Петром I в России полноценной регулярной армии и вплоть до начала XX в., вопросы правового регулирования чинопроизводства офицеров занимали важнейшее значение в военно-административном праве. В свою очередь, оценка личных качеств (баллотировка, а затем аттестация) являлись главной частью чинопроизводства.

Иерархия офицерского состава Российской армии и флота получили законодательное оформление с принятием в 1722 г. Табели о рангах[1]. В неё были включены все чины, существовавшие в Российском государстве на тот момент. Понятие «чин» включало в себя и звание, и должность (в современном понимании этих терминов), т.е. «производство в чины» означало и назначение на должность, и присвоение звания. В ходе дальнейшего развития военного права эти понятия стали разделяться, и уже в XIX в. в нормативных актах стали различать понятия производство офицеров в чин «на вакансию» (присвоение звания одновременно с назначением на должность) и производство в чин «вне вакансии» (присвоение звания без назначения на должность).

Возникновение и развитие правового регулирования оценки личных качеств офицерского состава явилось результатом системного противоречия в чинопроизводстве: с одной стороны, властные полномочия должностных лиц по производству офицеров в чины были основным средством укрепления власти командования. Однако, с другой стороны, лица, производившие эти назначения, в большинстве случаев, не могли знать качества назначаемых офицеров лично. Результатом преодоления этого противоречия явилось возникновение и непрерывное совершенствование правовых механизмов оценки личных качеств офицеров.

Впервые общие принципы чинопроизводства офицеров законодательно были изложены в Указе Петра I от 1 января 1719 г. (приводится дословно):

«1) чтобы никакого человека ни в какой офицерский чин не допускать из офицерских детей и дворян, которые не будут в солдатах в гвардии, выключая тех, которые из простых выходить станут по полкам,

2) чтобы через чин никого не жаловать, но порядком чин от чину возводить,

[1] Табель о рангах всех чинов, Воинских, Статских и Придворных, которые в котором классе чины; и которые в одном классе, то имеют по старшинству времени вступления в чин между собой, однакож Воинские выше прочих, хотя бы и старых кто в том классе пожалован был // ПСЗРИ. Собрание I. Т. VI, № 3890. (1722).

3) чтобы выбирать на вакансии баллотированием из двух или трех кандидатов»[1].

Таким образом, в первом законодательном акте, регламентирующем общие принципы чинопроизводство офицеров, был предусмотрен и механизм оценки их личных качеств.

Баллотированию подлежали кандидаты в наиболее важные чины — первый обер-офицерский чин прапорщика, первый штаб-офицерский чин майора и чин полковника. В остальные чины офицеры производились «по старшинству». Организация баллотировки была детально разработана лично Петром I. Процедура баллотировки предусматривала три этапа:

1) подготовка списка кандидатов, имевших право на повышение на открывшуюся в полку вакансию;

2) баллотировка — голосование за кандидатов всеми офицерами соответствующего полка (для полковников — дивизии) в чинах, не ниже избираемых[2];

3) утверждение результатов баллотировки.

Перед началом баллотировки офицеры, участвующие в процедуре (баллотировавшие), давали священную клятву давать правдивую оценку. После этого оглашались фамилии кандидатов и в урны, им соответствующие, офицерами клались белые и черные шары, которые символизировали голоса «за» и «против» кандидатов. Список кандидатов с отмеченным количеством голосов представлялся на утверждение: для обер-офицеров — генерал-аншефу, для штаб-офицеров — фельдмаршалу[3]. С момента утверждения баллотировочного листа офицер считался произведенным в чин.

Таким образом, в качестве особенностей правового регулирования оценки личных качеств офицеров на этом этапе необходимо выделить:

— открытость и публичность процедуры оценки;

— совмещение оценки личных качеств офицеров (баллотировки) с отбором на конкретную должность и процедурой назначения;

— наличие мер, направленных на повышение объективности оценок — религиозной клятвы (достаточно эффективной меры в контексте этого исторического периода), и утверждение выбора вышестоящим начальником.

После смерти Петра I общественно-политическая ситуация в стране значительно изменилась. Наступила, по выражению историка В. О. Ключевского, эпоха дворцовых переворотов[4]. Гвардейские офицеры стали основной политической силой, приводивших к власти претендентов на престол. В то же время верховная власть в России значительно ослабла, а значение дворянства и его важнейшей части — офицерского корпуса значительно выросло. В сложившихся условиях процедура баллотировки, приводила к многочисленным скандалам и жалобам. Это привело к отказу от производства в чины по баллотировке и к переходу к повышению исключительно «по старшинству», заключавшемуся в назначении на освободившуюся вакансию старшего из нижестоящих офицеров. Такой способ чинопроизводства способствовал снижению недовольства среди большей части офицеров.

Законодательно чинопроизводство «по старшинству» было закреплено Указом Императрицы Елизаветы 25 февраля 1742 г. «О повышении чинами по старшинству и заслугам»[5]. В этом указе было предписано: «… производить в чины по старшинству и заслугам; а ежели который по старшинству и заслугам явится недостоин, то при производжении других командирам представлять

[1] Указ Императора Петра I от 1 января 1719 г. «О производстве в воинские чины и замещении вакансий» // ПСЗРИ. Собрание 1. Т. V. № 3265. (1719). С. 607.

[2] Военная энциклопедия / под ред. В. О. Новицкого Т. IV. М. : Изд-во И. Д. Сытина, 1911. С. 369

[3] Русская военная сила. История развития военного дела от начала Руси до нашего времени / под ред. А. Н. Петрова. Т. II М. : Изд-во Кушнарева и К°, 1892. С. 63—64.

[4] Ключевский В. О. Русская история. Полный курс лекций : в 3 кн. Кн. 3. Ростов н/Д : Феникс, 1998. С. 124.

[5] Указ Императрицы Елизаветы от 15 февраля 1742 г. «О повышении чинами по старшинству и заслугам» // ПСЗРИ. Издание 1. Т. XI. № 8516. С. 585.

именно, зачем оного состоящего к произвождению по старшинству произвесть не возможно; а не по старшинству никого не производить». Таким образом, этим указом было положено и начало единоличной оценки личных качеств офицеров непосредственными начальниками. Однако на этом этапе осуществлялась оценка только худших офицеров — недостойных к повышению в чинах.

Развитие законодательства в Российском Императорском Флоте в начале XVIII в. происходило независимо от Армии. Это было обусловлено тем, что с момента его создания Флот являлся ведомством, отдельным от Армии, во главе со своим органом управления — Адмиралтейств-коллегией[1]. Тем не менее на первом этапе, когда военное строительство исходило по большей части лично от Петра I, различия в законодательстве Армии и Флота были несущественными. В этот период во Флоте, как и в Армии, чинопроизводство офицеров осуществлялось на основании баллотировки.

Законодательное закрепление баллотировка во Флоте получила с принятием Адмиралтейского регламента 1722 г., в котором предписывалось: «…балантировать из ундер офицеров и мичманов в обер офицеры: то есть в ундер лейтенанты, а из ундер лейтенантов до Капитан лейтенанта, без балантирования по старости чина. Из Капитанов лейтенантов в капитаны третьего ранга паки балантировать, а из Капитанов третьего ранга до капитанов первого ранга, без балантирования, також по старости в чину. А из Капитанов 1 ранга, в Капитаны командоры и в Флагманы каждого чина балантированием производить, разве особливый указ, зная чье достоинство дан будет»[2].

В 1742 г. во Флоте, как и в Армии, также произошел отказ от баллотировки в связи с переходом к производству по старшинству. Однако после перерыва в 1765 г. производство по баллотировке морских офицеров было вновь возобновлено и продолжалось до 1829 г.[3] Комиссия, занимавшаяся рассмотрением этого вопроса, следующим образом оценила использование баллотировки во Флоте: «…Нигде, кажется, баллотирование так ни полезно, как в морской службе, где в равных достоинствах наука всемерно предпочтена быть должна. А как оную легче приметить нежели доказать можно и усмотреть человека, ее имеющего, гораздо скорее люди на одном корабле с ним служащее, или в одном обществе обретающиеся, нежели главные командиры, так кажется сомневаться не можно, чтоб таковые мимо достойного недостойного выбаллотировали. ... Тогда избавится Коллегия от нарекания, которого в произвождении по аттестатам не всегда избежать можно, ибо случаются аттестаты от разных командиров совсем один другому противные, чем сумнения только умножаются. А при том, хотя и не видно, однакож и то быть может, что в угодность командующему все его подчиненные дадут аттестата такому человеку, которого достоинства сумнительны…»[4]. Таким образом, переход к использованию в Морском ведомстве к более сложной процедуре оценки личных качеств офицеров — баллотировке, был обусловлен более высокими требованиями к офицерам, предъявляемыми морской службой.

Вновь законодательное оформление использование баллотировки во Флоте получило в Адмиралтейском регламенте 1765 г., где предписывалось производить в чины: лейтенанта — по экзамену, в капитан-лейтенанты и капитаны 2 ранга — по баллотированию, в капитаны 1 ранга — по старшинству в чине и достоинству, а из капитанов 1 ранга в контр-адмиралы — по

[1] Военная Энциклопедия : в 8 т. / Председатель Главной редакционной комиссии И. Н. Родионов. Т. 1: «А» — Бюлов. М. : Воениздат, 1997. С. 92.

[2] Регламент Благочестивого Государя Петра Великого отца отечества Императора и Самодержца Всероссийского о управлении Адмиралтейства и верфи и о должностях Коллегии Адмиралтейской и прочей всех чинов при Адмиралтействе обретающихся. СПб: типография морского шляхетного кадетского Корпуса, 1764 г. Глава первая, артикул 62 (С. 20).

[3] Огородников С. Ф. Исторический обзор развития и деятельности Морского министерства. СПб., 1902. С. 60.

[4] Общий морской список. Часть I. СПб., 1885. С. XXXI.

баллам[1] Здесь же указывалось, что отбирать при помощи баллотировки на каждую вакансию необходимо из двух или трех кандидатов.

В Российской Армии с середины XVIII в. вплоть до второй половины XIX в. основным способом чинопроизводства оставалось производство в чины по старшинству, а основным способом оценки личных качеств — единоличное аттестование офицеров, проводившееся командирами отдельных частей (полков). Законодательное закрепление единоличное аттестование получило в «Инструкции полковничьей пехотного полку» 1764 г., ст. 3 которой гласила: «Аттестаты к повышению в чины в Штаб и Обер офицеры представляет полковник обще со всемиж Штаб Офицерами в чем однакож собственное его одобрение полагается..»[2]. В очередной раз произошло изменение принципа оценки личных качеств офицеров — стали оцениваться офицеры, достойные повышения в чине.

Обращает на себя внимание появление с этого времени в военном праве термина «аттестация». Слово «аттестация» (attestation) с латыни переводится как «свидетельство»[3]. Наиболее емкое определение аттестации было дано в военной энциклопедии Сытина 1911 г.: «Аттестация — отзыв начальства о качествах подчиненного, изложенные с соблюдением установленных для того правил и формальностей»[4]. То есть аттестующий (в Русской Императорской Армии использовался термин «аттестодатель») давал письменное свидетельство о качествах офицера. Сама процедура составления и утверждения аттестации офицеров носила термин «аттестование».

В период 60-х годов XVIII в. до 60-х годов XIX в. правовое регулирование оценки личных качеств (аттестования) офицеров в Российской армии принципиально не изменялось — оно осуществлялось единолично командиром отдельной части (полка). Устойчивость такой модели оценки личных качеств офицеров Русской армии было обусловлено использованием в указанный период простейшей схемы чинопроизводства — по старшинству. Аттестации в этот период представляли собой специальные формуляры, в которых указывалась общая оценка каждого офицера[5], ежегодно представляемый по команде командиром части, пользующемуся правами не ниже командира полка. В случае неаттестования (неудовлетворительной аттестации) аттестующему предписывалось с точностью и определенностью указать, за что именно офицер не аттестован[6].

Очередное изменение правового регулирования оценки качеств офицеров вновь было связано с изменением в чинопроизводстве офицеров. В ходе военной реформы 60—70-х годов XIX в. в Российской Армии произошел отказ от производства офицеров «по старшинству» и переход к производству офицеров в чины «по выбору» (на основании единоличной аттестации) начальников. Такая модель производства в чины была чревата возникновением недовольства офицеров. В связи с этим были предусмотрены определенные меры по предотвращению произвола со стороны аттестующих. Законодательно был установлен контроль над достоверностью аттестаций со стороны командира дивизии и его право менять первоначальную аттестацию. Такое же право — утверждать или изменять аттестации — было дано и командующим войсками в округах[7].

К началу XX в. присвоение чинов офицерам Российской Армии происходило не-

[1] Регламент о управлении Адмиралтейств и флотов, с приложением должностей Интендантского и Экипажного Департаментов и Счетной экспедиции от 24 августа 1765 г. Гл. VII (п. 2) // ПЗСРИ. Издание 1. Т. XVII. № 12459. С. 255.

[2] Инструкция полковничья пехотного полку. СПб. : Изд-во при Военной коллегии, 1764. Ст. 3.

[3] Дыдынский Ф. М. Латинско-русский словарь к источникам римского права. 2-е изд., доп. Варшава : Типография К. Ковалевского, 1896.

[4] Военная энциклопедия / под ред. В. О. Новицкого. М. : Издательство И. Д. Сытина, 1911. С. 247.

[5] Там же. Т. IV. С. 369.

[6] Там же. Т. III. С. 247.

[7] Столетие военного Министерства, 1802—1902. Чинопроизводство по военному ведомству. Отд. IIIа / под ред. Д. А. Скаллон. СПб. : Типография М. А. Вольф, 1912. С. 61.

сколькими способами[1]: После выпуска из училища в чине подпоручика и назначения на первую офицерскую должность (командира взвода или полуроты) следующие два чина (поручика и штабс-капитана) офицеру присваивались за выслугу четырех лет в чине, чин капитана присваивался при назначении на должность командира роты по старшинству, первый штаб-офицерский чин подполковника присваивался в результате централизованного отбора на открытые вакансии по роду войск из двух кандидатских списков — по старшинству и вне очереди. Также централизованно из особых списков производилось и назначение командиров отдельных частей.

Исходя из различий в порядке чинопроизводства, имело различие для различных категорий офицеров и аттестование. Для обер-офицеров аттестации представляли собой списки офицеров части, представляемые командиром полка по команде, в которых указывались основные сведения об офицерах из послужных списков, и оценка офицера по четырем степеням: выдающийся, хороший, удовлетворительный и неудовлетворительный[2]. Для капитанов, выслуживших установленные сроки для производства в подполковники, составлялся особый аттестационный список. В нем, кроме оценки качеств офицера, еще должно было быть указано, кто из них был достоин повышения по старшинству, а кто — вне очереди[3]. Отдельное правовое регулирование имело аттестование для производства в командиры отдельных частей. На каждого кандидата командиром дивизии составлялся аттестационный лист, сведения в котором дополнялись начальниками корпусов и командующими войсками в округах[4]. Таким образом, оценка личных качеств офицеров, претендующих на должности командиров отдельных частей (полков), продолжая оставаться единоличной, получила «противовес» в виде возможности дополнения аттестационных отзывов со стороны прямых начальников.

Тяжелое поражение в Русско-Японской войне 1904—1905 гг. высветило неудовлетворительное состояние офицерского корпуса Российской Армии. Командующий войсками Маньчжурской армии генерал-адьютант А. Н. Куропаткин в качестве основной причины плохого состояния офицерского корпуса и поражения в войне назвал неудовлетворительную организацию аттестования офицеров[5]. Такое же мнение высказал в своей работе по итогам Русско-Японской войны и известный военный публицист генерал-майор Генерального штаба Е. И. Мартынов[6]. Для исправления ситуации он считал необходимым «… рядом обдуманных мер … гарантировать, насколько возможно, справедливость оценки служебных достоинств офицера, ограничив теперешнее единоличное усмотрение начальства…»[7].

Изменения правового регулирования аттестования офицерского состава начались сразу же после окончания войны. В 1906 г. приказом по военному ведомству № 701 было введено в действие Временное положение об аттестовании капитанов (ротмистров, есаулов), штаб-офицеров и генералов строевых частей и о выборе кандидатов на некоторые должности. Далее приказом по военному ведомству от 10 сентября 1912 г. № 480 было утверждено и постоянное «Положение об аттестовании военнослужащих».

Главным отличием Положения от предыдущих правил стал переход от единоличной аттестации командирами частей к коллегиальной, которую стали производить специально созданные органы — аттестационные совещания, которые создавались во всех воинских частях. Вместо общей оценки в аттестационном списке (как было ранее), теперь на каждого офицера непосредственный начальник должен был составить аттестационный отзыв, который дол-

[1] На примере пехоты (авт.).
[2] Военная энциклопедия. Т. IV. С. 369.
[3] Свод военных постановлений 1869 г. Кн. VII. Прохождение службы по военному ведомству. 2-е изд. (по 1 января 1907 г.). Ст. 310.
[4] Там же. Ст. 474.
[5] Куропаткин А. Н. Русская армия. СПб. : Полигон, 2003. С. 522.
[6] Мартынов Е. И. Из печального опыта Русско-Японской войны. СПб : Военная типография, 1906. С. 35.
[7] Там же. С. 55.

жен был «…давать возможно точную и полную характеристику служебных, физических, умственных и нравственных качеств аттестуемого как военнослужащего, занимающего определенное служебное положение…»[1].

В окончательном выводе аттестации аттестуемый должен был быть оценен по степеням: 1) отличный, 2) хороший, 3) удовлетворительный, 4) неудовлетворительный. В соответствии с этим в выводах должно быть установлено: 1) достоин ли аттестуемый выдвижения на высшую должность и на какую именно: а) вне очереди; б) по старшинству; подлежит ли оставлению на занимаемой должности, подлежит ли перемещению на административную должность, подлежит ли предупреждению о неполном служебном соответствии и подлежит ли увольнению со службы[2]. После составления аттестационный отзыв обсуждался в аттестационном совещании и утверждался командиром части.

Обсуждение качеств, аттестуемых офицеров в совещаниях проводилось устно, изложение — письменно за подписью председателя. Голосование проводилось путем опроса членов аттестационного совещания, начиная с младшего. Председатель в голосовании не участвовал, но выносил свое решение, которое могло отличаться от мнения начальников, составляющих аттестацию или членов аттестационного совещания, но в этом случае решение должно быть подробно мотивировано. При этом аттестации, содержащие выводы о неполном служебном соответствии лиц, подлежали утверждению у вышестоящих начальников.

Таким образом, правовое регулирование оценки личных качеств офицеров было значительно усовершенствовано. Основной целью изменений было повышение прозрачности процедуры оценки и её достоверности. Необходимо отметить, что сложившаяся в этот период общая схема организации аттестования офицеров, с незначительными изменениями сохранилась в Российской армии до настоящего времени.

В Морском Ведомстве начала XX в. чинопроизводство офицеров корабельного состава производилось на основании т.н. «морского ценза» — установленного в качестве условия для продвижения по службе срока плаваний на военных кораблях и «усмотрения командования»[3].

После Русско-Японской войны в Морском Ведомстве, как и в Армии, механизм чинопроизводства офицеров претерпел значительные изменения. Схема чинопроизводства стала предусматривать систему кандидатских списков, из которых происходил отбор при назначении на каждом уровне. Включение в каждый из кандидатских списков происходило на основании баллотировки. Фактически же под баллотировкой в этом случае понималось тайное голосование членов аттестационных комиссий «за» или «против» включения того или иного кандидата в соответствующий кандидатский список. Для должностей командиров кораблей I—II рангов была предусмотрена двухуровневая баллотировка — сначала в аттестационной комиссии соответствующего соединения (порта), затем в центральном аттестационном совещании Морского ведомства[4]. При этом само попадание офицера в тот или иной список не гарантировало присвоение чина (назначение его на должность) — окончательный выбор делался соответствующим начальником.

В целом система оценки личных качеств, как и чинопроизводство офицеров в целом, введенная в Морском Ведомстве после Русско-Японской войны, была более прогрессивной и обеспечивала более качественный отбор, чем в Армии, что было обусловлено более высокими требованиями, предъявляемыми к морским офицерам.

Исторический обзор развития правового регулирования оценки личных качеств офицерского состава Российской Армии и Флота с начала XVIII по начало XX в. позволяет

---

[1] Положение об аттестовании военнослужащих. (Приказ по Военному ведомству 1912 г. № 480). СПб. : Издательство В. Березовского, 1913. С. 4—5.

[2] Там же.

[3] Свод морских постановлений. Книга восьмая. Прохождение службы по Морскому ведомству. Издание 1886 г. Ст. 128.

[4] Там же. Ст. 186—195.

сделать вывод о том, что на всех этапах развития Российских Армии и Флота правовое регулирование оценки личных качеств офицеров определялось моделью чинопроизводства, применявшейся в этот период. Изменения в чинопроизводстве влекли за собой изменения в правовом регулировании оценки личных качеств.

Основной целью правового регулирования оценки личных качеств на всех этапах было получение достоверной информации о личных качествах офицеров, которая бы позволила повышать по службе лучших из них. Оказывало влияние на совершенствование правового регулирования и стремление к соблюдению, насколько это возможно в ходе процедуры оценки, интересов оцениваемых офицеров.

Библиография

1. Военная энциклопедия / Под ред. Новицкого В.О. [Текст] — М. : Изд. И. Д. Сытина 1911.
2. Военная Энциклопедия : В 8 томах / Председатель Главной редакционной комиссии И. Н. Родионов. Т. 1: «А» — Бюлов. [Текст] — М. : Воениздат, 1997.
3. Дыдынский, Ф. М. Латинско-русский словарь к источникам римского права / Изд. 2-е, доп. [Текст] — Варшава : Типография К. Ковалевского, 1896.
4. Инструкция полковничья пехотного полку. [Текст] — СПб. : Издательство при Военной коллегии, 1764.
5. Ключевский, В. О. Русская история. Полный курс лекций. В трех книгах. Книга 3. [Текст] — Ростов н,Д.: Изд-во «Феникс», 1998.
6. Куропаткин, А. Н. Русская армия / А. Н. Куропаткин. [Текст] — СПб.: ООО «Издательство Полигон», 2003.
7. Мартынов, Е. И. Из печального опыта Русско-Японской войны / Е. И. Мартынов [Текст] — СПб. : Военная типография, 1906.
8. Общий морской список. Часть I. [Текст] — СПб., 1885.
9. Огородников, С. Ф. Исторический обзор развития и деятельности Морского министерства. [Текст] — СПб., 1902.
10. Положение об аттестовании военнослужащих. (Приказ по Военному ведомству 1912 г. № 480). СПб. : Издательство В. Березовского, 1913.
11. Регламент Благочестивого Государя Петра Великого отца отечества Императора и Самодержца Всероссийского о управлении Адмиралтейства и верфи и о должностях Коллегии Адмиралтейской и прочей всех чинов при Адмиралтействе обретающихся. — СПб : типография морского шляхетного кадетского Корпуса, 1764 г.
12. Регламент о управлении Адмиралтейств и флотов, с приложением должностей Интендантского и Экипажного Департаментов и Счетной экспедиции от 24 августа 1765 г. / ПЗСРИ. Собрание I. Т. XVII. № 12459.
13. Русская военная сила. История развития военного дела от начала Руси до нашего времени. Т. II / под ред. Петрова А. Н. [Текст] — М. : Издательство Кушнарева и К°, 1892.
14. Свод военных постановлений 1869 года. Кн. VII. Прохождение службы по военному ведомству. 2-е изд. (по 1 января 1907 г.).
15. Столетие военного Министерства, 1802—1902. Чинопроизводство по военному ведомству. Отд. IIIа / под ред. Скаллон Д. А. [Текст] — СПб.: Типография М. А. Вольф , 1912.
16. Табель о рангах всех чинов, Воинских, Статских и Придворных, которые в котором классе чины; и которые в одном классе, то имеют по старшинству времени вступления в чин между собой, однакож Воинские выше прочих, хотя бы и старых кто в том классе пожалован был // ПСЗРИ. Собрание I. Т. VI. № 3890.
17. Указ Императрицы Елизаветы от 15 февраля 1742 г. «О повышении чинами по старшинству и заслугам» // ПСЗРИ. Издание I. Т. XI. № 8516.
18. Указ Петра I от 1 января 1719 г. «О производстве в воинские чины и замещении вакансий // ПСЗРИ. Собрание I. Т. V. № 3265.

From the ballot to the certification meetings

© **Romanov S. S.**,
colonel, assistant chief of the National control centre defense of the Russian Federation

Abstract. The article presents historical and legal analysis of development of legal regulation of the assessment of the personal qualities of officers of the Russian army and Navy in the period since XVIII century until 1917

Keywords. Officer ranks, kinoproizvodstva, ballot, atestowanie.

Bibliography

1. Military encyclopedia / ed Novitsky V. O. [Text] — M. : Izd. I. D. Sytin, 1911.

2. Military encyclopedia : In 8 volumes / Chairman of the drafting Committee I. N. Rodionov. Vol. 1: A — Bulow. [Text] — M. : Military Publishing, 1997.

3. Dydynski, F. M. Latin-Russian dictionary to the sources of Roman law / F. M. Dydynski. — 2-e ed., additional. [Text] — Warsaw : Printing house of K. Kovalevsky, 1896.

4. Manual Colonel of an infantry regiment. [Text] — St. Petersburg. Publishing house at the Military College, 1764.

5. Klyuchevsky, V. O. Russian history. A full course of lectures. In three books. Book 3 / V. O. Klyuchevsky. [Text] — may,D.: Publishing house «Feniks», 1998.

6. Kuropatkin, A. N. Russian army / A. N. Kuropatkin. [Text] — SPb. : LLC «Publishing Polygon», 2003.

7. Martynov, E. I. the bitter lessons of the Russo-Japanese war / E. I. Martynov. [Text] — St. Petersburg. Military printing house, 1906.

8. General marine list. Part I. [Text] — St. Petersburg, 1885.

9. Ogorodnikov, S. F. Historical review of the development and activities of the Naval Ministry / S. F. Ogorodnikov. [Text] — St. Petersburg, 1902.

10. The provision otestovani soldiers. (Order of the war Department, 1912, № 480). — St. Petersburg : Publishing House V. Berezovsky, 1913.

11. The rules of the Pious Emperor Peter the Great father of the Fatherland, the Emperor and Autocrat of all-Russian on the administration of Admiralty and the shipyard and the positions of the Board of Admiralty, and all other ranks in the Admiralty finds. St. Petersburg : printing house of the gentry sea cadet Corps, 1764.

12. The regulations concerning the control of the Admiralty and fleets, with the application of the Quartermaster Crew positions and Departments and the accounts of the expedition of August 24, 1765 / PSSRI. Meeting I. T. XVII. № 12459.

13. Russian military force. The history of development of military Affairs from the beginning of the Rus to our time. Volume II / edited by A. N. Petrov. [Text] — M. : Publishing house of Kushnarev and K°, 1892.

14. The uniform code of military decrees, 1869. Book VII. Military service in military Department. 2 ed. (1 Jan 1907).

15. The centenary of the war Ministry, 1802—1902. Kinoproizvodstva in military Department. Otd. IIIa / under the editorship of D. A. Skalon [Text] — St. Petersburg : Tipografiya M. A. Wolff , 1912.

16. The table of ranks of all ranks, Military, State, and Court, which is where the class ranks; and that in one class, that have the oldest time entry in the rank among themselves, notwithstanding the Military above the other, at least and older who are in that class was granted // CCLRE. Meeting I. — Vol. VI. — № 3890.

17. The decree of the Empress Elizabeth on February 15, 1742, «On improving the ranks according to seniority and merit» // CCLRE. The I. — T. XI. — № 8516.

18. The decree of Peter I on January 1, 1719. On the production of military ranks and vacancies // CCLRE. Collection I. — Vol. V. — № 3265.

Формирование правовых основ комплектования вооруженных сил Советской республики во время гражданской войны и военной интервенции

© **Сингилевич Д. А.,**
профессор кафедры маркетинга в сфере науки и технологий Московского политехнического университета, доцент, кандидат военных наук

Аннотация: в статье рассматривается нормотворческая деятельность Советского правительства в период с 1917 по 1922 годы, во время Гражданской войны и военной интервенции направленная на комплектование вооружённых сил.

Ключевые слова: комплектование, всеобщая воинская повинность, призыв на военную службу, командный состав, добровольный порядок, срок службы, источники комплектования.

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

Комплектование вооружённых сил личным составом — составная часть военного строительства, представляющая собой установленную государством и регулируемую нормами военного права систему обеспечения армии и флота военнослужащими и гражданским персоналом в мирное и военное время, а также создания запаса военно-обученных людских ресурсов.

К основным элементам системы комплектования Вооружённых Сил военнослужащими относятся: правовые основы комплектования, способы комплектования (в добровольном порядке и по призыву), принципы комплектования (по территориальному и экстерриториальному принципам), источники комплектования и требования, предъявляемые к лицам, поступающим (призываемым) на военную службу. В систему комплектования также входят: порядок подготовки граждан к военной службе; порядок подготовки военных кадров в процессе военной службы; сроки военной службы и нахождения в запасе; порядок создания запаса военно-обученных людских ресурсов и другие аспекты.

Названные положения, определяющие содержание понятия «комплектование вооруженных сил», в полной мере относятся и к вооруженным силам Советской республики в рассматриваемый период.

Формирование правовых основ комплектования и функционирования вооруженных сил Советской республики проходило в непростых условиях, что наложило отпечаток на организацию нормотворчества в этой сфере. С одной стороны, к началу рассматриваемого периода были созданы и функционировали органы государственной власти, издававшие правовые акты в рамках своих полномочий. С другой стороны, в ходе Гражданской войны создавались новые органы власти, которым перераспределялись функции действующих госорганов, продолжавших при этом функционировать.

Органы государственной власти — законодательной и исполнительной — были сформированы в молодой Советской республике в кратчайшие сроки после Октябрьской революции.

Законодательная власть была представлена Съездом советов рабочих, крестьянских и казачьих депутатов (далее — Съезд), который также был и высшим органом государственной власти. В период между съездами законодательную власть представлял Всероссийский центральный исполнительный комитет советов рабочих, солдатских, крестьянских и казачьих депутатов (далее — ВЦИК). По вопросам комплектования и функционирования Красной Армии Съезд и ВЦИК принимали решения, которые издавались в форме постановлений и декретов.

Исполнительная власть была представлена Советом народных комиссаров (далее — Совнарком или СНК) — правительством

Советской республики. СНК издавал нормативные правовые акты, регламентировавшие, в том числе и вопросы комплектования, в форме декретов и постановлений.

Совнарком состоял из народных комиссариатов и инспекций. Вопросы обороны государства были в ведении Народного комиссариата по военным делам. Основным нормативным правовым актом Комиссариата, в котором закреплялись нормы, обеспечивающие функционирование военной организации, являлся приказ.

Во второй половине 1918 г. были сформированы еще два органа государственной власти, перенявшие ряд полномочий у действующих: Революционный военный совет и Совет рабочей и крестьянской обороны.

Революционный военный совет Республики (далее — Реввоенсовет, РВСР) — высший коллегиальный орган военной власти и политического руководства армией и флотом, который поглощал все права Коллегии Народного Комиссариата по военным делам и которому подчинялись все органы военного управления — Всероссийский Главный Штаб, Главное Управление Снабжений, Военно-Законодательный Совет, Высшая Военная Инспекция и прочие военные учреждения. При этом Народный Комиссариат по военным делам продолжал свою работу, а нарком по военным делам был председателем РВСР. В части, касающейся комплектования Красной армии, основным нормативным правовым актом был приказ Реввоенсовета.

Совет рабочей и крестьянской обороны (далее — Совет обороны) — чрезвычайный высший орган Советской республики, являлся главным военно-хозяйственным центром РСФСР, обладавшим всей полнотой прав в деле мобилизации сил и средств страны в интересах обороны, а также проводившим согласование и усиление деятельности ведомств в области обеспечения обороны страны и хозяйственного строительства. Совет обороны в части, касающейся комплектования вооруженных сил, издавал постановления. В ряде случаев, решения Совета обороны оформлялись в виде предписаний.

Смена государственного строя и присущей ему военной организации обусловила значительные трудности при создании вооруженных сил Советской республики, зачатками которых явились отряды Красной гвардии.

Декретами СНК от 16 декабря 1917 г. объявлялось о выборном начале в организации власти в армии и об уравнении в правах всех военнослужащих. Декретом Народного комиссариата по морским делам от 12 января 1918 г. объявлялось о демократизации флота, устанавливался правовой статус личного состава флота и подробно описывался порядок выборов командного состава.

Принятыми декретами подводился итог существования Российской императорской армии, правовые нормы, обеспечивавшие её комплектование и функционирование, признавались утратившими силу.

Однако государство не может существовать без армии и такое положение вещей не могло долго продолжаться. Учитывая складывающуюся военно-политическую обстановку, правительство Советской республики приступило к реализации безотлагательных мер по созданию и укреплению Красной Армии. Органами государственной власти в кратчайший период были изданы основополагающие документы, определяющие порядок формирования и комплектования вооруженных сил. Из двух способов комплектования вооруженных сил — в призывном порядке и добровольно — Советская республика выбрала второй. При этом комплектование подразумевалось осуществлять по территориальному принципу, а в качестве источников комплектования рассматривались наиболее сознательные рабочие и крестьяне.

Одним из первых документов, определяющих порядок формирования новой армии, можно считать обращение Верховного Главнокомандующего Н. Крыленко от 29 декабря 1917 г. «О создании революционной народно-социалистической армии».

Следующим по значимости правовым актом стал декрет СНК от 15 января 1918 г. «О Рабоче-крестьянской Красной Армии». Данный декрет постановлял организовать новую армию под названием «Рабоче-

крестьянская Красная Армия» (РККА), на следующих основаниях:

— РККА создается из наиболее сознательных и организованных элементов трудящихся классов;

— доступ в ее ряды открыт для всех граждан Российской Республики не моложе 18 лет.

Для вступления в ряды Красной армии были необходимы рекомендации: войсковых комитетов или общественных демократических организаций, стоящих на платформе Советской власти, партийных и профессиональных организаций или, по крайней мере, двух членов этих организаций. При вступлении целыми частями требовалась круговая порука всех и поименное голосование.

Декретом СНК от 14 февраля 1918 г. «О Социалистическом Рабоче-крестьянском Красном флоте» постановляется организовать военный флот на добровольческих началах, утверждаются «Положение и правила о службе на судах военного флота и в морских частях», вводится понятие контракта, устанавливается форма договора при поступлении на добровольческих началах в военный флот, а также определяются обязанности и права по контракту для служащих в военном флоте.

С принятием названных декретов в течение нескольких месяцев после победы революции 1917 г. комплектование отрядов Красной гвардии и кораблей Красного флота происходило исключительно на добровольных началах. Красногвардейцы избирались на общих собраниях рабочих из числа лучших представителей рабочего класса, при условии, что избранный собранием кандидат согласится добровольно оправдать оказанное ему рабочими доверие с оружием в руках защищать дело пролетарской революции. При этом командиры, избираемые красноармейцами, зачастую не имели опыта руководства и необходимых профессиональных знаний и умений.

С учетом складывающейся ситуации приказом Народного Комиссариата по военным делам от 28 января 1918 г. объявляется об открытии ускоренных курсов по подготовке командного состава РККА. Это был первый достаточно подробный документ, регламентировавший все стороны подготовки будущих командиров: цель, состав и управление курсами, требования к поступающим, порядок приема и содержание программы обучения, помещение и довольствие учащихся, права окончивших курсы. Приказом устанавливалось, что «Обучающиеся на курсах именуются учащимися курсов РККА и числятся добровольцами ее, и что «Поступающий на курсы: а) обязуется служить в рабоче-крестьянской армии не менее года по окончании курсов; б) должен удовлетворять всем условиям, требующимся для поступления в рабоче-крестьянскую армию».

Приказом Народного Комиссариата по военным делам от 14 февраля 1918 г. были открыты тринадцать ускоренных курсов по подготовке командиров для пехотных, кавалерийских и артиллерийских частей Красной Армии, в том числе в Москве-4, Петроград-6, Ораниенбауме-1, Твери-1, Казани-1[1].

Начало иностранной военной интервенции и активные действия сторонников царского режима, показали очевидную невозможность противостоять им немногочисленным и слабо организованным добровольческим отрядам Красной гвардии. Принятием ВЦИКом 22 апреля 1918 г. ряда декретов Советская республика приступила к закреплению обязательности военной службы. Так, в декрете «Об обязательном обучении военному искусству» ставилась задача вовлечения всех граждан к трудовой и воинской повинности. Декретом «О сроке службы в РККА» установлена обязанность каждого гражданина, добровольно вступившего в Красную Армию, отслужить в ней не менее 6 месяцев со дня подписания обязательства. Здесь же была установлена суровая ответственность военнослужащего-добровольца за самовольный уход из армии до истечения указанного срока службы вплоть до лишения прав гражданина Советской Республики. Декретом «О формуле

[1] Количество курсов непрерывно росло: в марте 1919 г. их было уже 102, к концу 1920 г. — 126, в 1921 г. — 176, в 1922 г. — 224. Соответственно возросло и количество курсантов от 5 тыс. чел. в 1918 г. до 93 тыс. чел. в 1921 г.

торжественного обещания при вступлении в РККА» были закреплены основные обязанности воинов, в том числе строго и неуклонно соблюдать дисциплину, беспрекословно выполнять все приказы командиров. Наконец, Декретом «О порядке замещения должностей в Рабоче-крестьянской Красной Армии» отменялась выборность командного состава и установлен порядок назначения командиров властью вышестоящего военного руководства. Командиры Красной Армии приобретали статус военных кадров. Это повышало их ответственность, укрепляло дисциплину и порядок в армии.

С лета 1918 г. вооруженные силы молодой Советской республики вступили в новый этап строительства. К этому времени была разработана единая организационная структура войсковых частей и соединений Красной Армии, в том числе и структура центральных органов управления. Так для обеспечения укомплектования Красной Армии военными кадрами 24 мая 1918 г. было сформировано Управление по командному составу Всероссийского Главного штаба со штатом в 526 чел.

Добровольческий способ комплектования просуществовал всего четыре месяца. В связи с чехословацким контрреволюционным мятежом, ускорившим переход Советской власти к принципу всеобщей воинской повинности в строительстве Красной Армии, 29 мая 1918 г. ВЦИК издал постановление «О принудительном наборе в Рабоче-крестьянскую Красную Армию», на основании которого СНК в июне 1918 г. издал ряд декретов о мобилизации: 12 июня 1918 г. о мобилизации пяти призывных возрастов в ряде уездов Приволжского, Уральского и Западно-Сибирского военных округов; 17 июня 1918 г. о мобилизации двух призывных возрастов рабочих Москвы; 29 июня 1918 г. о мобилизации двух призывных возрастов рабочих Петрограда.

Через два дня приказами Народного комиссариата по военным делам от 14 июня 1918 г. был установлен порядок приема на военную службу рабочих и крестьян, подлежащих призыву на основании декрета СНК от 12 июня 1918 года и определены условия службы лиц, призванных согласно данному декрету. Призыв организовывался в соответствии с «Наставлением о порядке приема на военную службу рабочих и крестьян». Все принятые на военную службу лица должны были пробыть на действительной военной службе в течение 6 месяцев, при этом все виды довольствия им должны были отпускаться на одинаковых основаниях с солдатами Красной Армии.

Вышеназванными декретами и приказами также предусматривалось освобождение от призыва на военную службу отдельных категорий граждан: имевших заболевания, учащихся, трудящихся в важных для обороны отраслях. В дальнейшем от призыва были освобождены ответственные советские и партийные работники, и граждане, освобождаемые от воинской повинности по религиозным убеждениям.

Окончательно всеобщая воинская повинность была законодательно закреплена в принятых V Всероссийским съездом Советов 10 июля 1918 г. Конституции РСФСР и постановлении «Об организации Красной Армии».

Впоследствии положения Конституции РСФСР 1918 г. относительно всеобщей воинской обязанности были развиты в декрете ВЦИК «Об обязательной воинской повинности граждан РСФСР» от 28 сентября 1922 г., законах СССР «Об обязательной военной службе» 1925, 1928 и 1930 гг.

Статья 19 принятой Конституции РСФСР гласила: «В целях всемерной охраны завоеваний Великой Рабоче-крестьянской Революции Российская Социалистическая Федеративная Советская Республика признает обязанностью всех граждан Республики защиту социалистического отечества и устанавливает всеобщую воинскую повинность. Почетное право защищать революцию с оружием в руках предоставляется только трудящимся; на нетрудовые же элементы возлагается отправление иных военных обязанностей».

Постановление также закрепляло всеобщую воинскую повинность, признавало необходимость использования опыта, знаний многочисленных военных специалистов из числа офицеров бывшей армии для со-

здания централизованной, хорошо обученной и снаряженной армии, призывало готовить свои командные кадры.

Необходимо отметить, что от добровольного способа комплектования правительство Советской республики не отказалось. Он использовался в качестве дополнительного способа комплектования, который применялся, во-первых, при приеме на военную службу трудящихся, не достигших призывного возраста, а также военнослужащих переменного состава территориальных частей или проходивших службу вневойсковым порядком; во-вторых, при оставлении на сверхсрочной службе или приеме на сверхсрочную службу из долгосрочного отпуска или запаса лиц рядового состава, окончивших непрерывную службу — на срок не менее одного года.

В рамках выполнения положений данного Постановления в ходе Гражданской войны декретами СНК и приказами Народного комиссариата по военным делам (Реввоенсовета) осуществлялись призывы в РККА бывших офицеров и военных чиновников, а также других специалистов из числа солдат и унтер-офицеров, служивших в царской армии в артиллерии, инженерных, технических и железнодорожных войсках, а также во флоте механиками, машинистами и сигнальщиками.

Наиболее востребованными наряду с военными специалистами были медицинские работники: врачи и фельдшера, в том числе ветеринарные, фармацевты. В целях призыва их на военную службу неоднократно издавались соответствующие декреты и приказы.

Вместе с тем, некоторые категории граждан из числа служащих советских учреждений, народного комиссариата просвещения, военного, почтово-телеграфного, железнодорожного и других ведомств, рабочие и служащие казенных и частных предприятий, деятельность которых была необходима для снабжения армии и жизни страны, рабочие и служащие речного и морского флота, рабочие на лесозаготовках и торфоразработках, призывались на военную службу, зачислялись в разряд военнослужащих, но оставались трудиться на прежних рабочих местах (должностях).

Таким образом, к середине 1918 г. были созданы правовые основы для приведения системы комплектования в наиболее приемлемое для вооруженных сил Советской республики состояние: комплектование осуществлялось как по экстерриториальному, так и по территориальному принципу, по призыву и в добровольном порядке. В качестве источников комплектования помимо трудящихся нормативно были закреплены бывшие военнослужащие и военные чиновники царской армии, представители буржуазии, на деле подтвердившие свою верность трудящимся классам, а также бывшие военнопленные. Стала складываться и система подготовки, как военных кадров, так и военнообученного резерва.

Необходимо отметить, что если в 1918 г. вопросы призыва регулировались декретами СНК и приказами Народного комиссариата по военным делам (с осени 1918 г. — приказами Реввоенсовета), то с начала 1919 г. решение этих вопросов практически полностью перешло в ведение Совета обороны. Декретами Совнаркома также стали регулироваться вопросы освобождения и отсрочки от призыва на военную службу, признания добровольцами отдельных категорий рабочих и служащих.

В ведении Реввоенсовета остались вопросы касающиеся:

— определения правил приема добровольцев на военную службу в РККА;

— укомплектования армии надлежащим командным составом, в том числе учета красных командиров (инструкторов), бывших офицеров, военных чиновников, регистрации и назначения на командные должности бывших офицеров;

— всеобщего военного обучения;

— присвоения военнослужащим, в том числе оканчивающим Советские Командные Курсы, звания соответствующих званий.

Через два года после отмены воинских званий и чинов руководство Советской республики осознало необходимость их возвращения, пусть и в измененном виде. Приказом Реввоенсовета от 6 ноября 1919 г. № 1859 устанавливалось, что лицам, окан-

чивающим Советские Командные Курсы, присваивается звание «красного командира», а приказом от 3 апреля 1920 г. № 572 было объявлено описание нарукавных знаков различия по родам войск и правил награждения некоторых категорий лиц Красной армии указанными знаками.

Необходимость иметь в запасе военно-обученный резерв обусловила издание соответствующих правовых актов:

— постановления Совета Рабочей и Крестьянской Обороны от 24 сентября 1919 г. «Об организации всеобщего военного обучения трудящихся», изданного в развитие декрета ВЦИК от 22 апреля 1918 г. и в соответствии с приказом РВСР от 19 июня 1919 г. № 999;

— приказа Реввоенсовета от 24 декабря 1918 г. № 457 «О всеобщем военном обучении» и постановления Реввоенсовета от 17 декабря 1919 г. № 2167 «О допризывной подготовке молодежи» вместе с прилагаемым к нему Положением о допризывной военной подготовке молодежи.

В целях составления мобилизационных планов вооруженных сил Советской республики, а также для поименного назначения и распределения лиц командного состава и административно-хозяйственной службы между частями войск, штабами, управлениями и учреждениями, подведомственными Народному Комиссариату по военным делам, 20 ноября 1919 г. Совет Обороны издал постановление «Об учете красных командиров (инструкторов), бывших офицеров, юнкеров, военных чиновников, чиновников военного времени, унтер-офицеров, удостоенных к занятию командных должностей, и старших писарей, выдержавших испытание на звание чиновника военного времени.».

Формируемая система комплектования требовала упорядочения организации и ведения воинского учета. Постановлением Совета обороны от 30 января 1920 г. и приказом Реввоенсовета от 6 февраля 1920 г. № 202 были закреплены основные положения об учете лиц мужского пола в возрасте 16 и 17 лет от роду, подлежащих допризывной подготовке и всеобщему воинскому обучению, и о порядке снятия и приема на учет военнообязанных при переезде на другое место жительства на срок более двух недель.

Приказами Реввоенсовета от 16 января 1920 г. № 78 и от 6 февраля 1920 г. № 204 был определен порядок и введены в действие временные правила о приеме добровольцев на военную службу в Рабоче-Крестьянскую Красную Армию, согласно которым добровольно в Красную Армию принимались:

а) граждане в возрасте от 16 до 50 лет, если сверстники их по возрасту не призваны еще на обязательную военную службу,

б) лица, являвшиеся уже по призыву, но освобожденные от приема на военную службу, либо получившие по разным причинам отсрочки поступления на таковую.

Кроме того добровольцами на военную службу на одинаковых основаниях с лицами мужского пола непризванных еще возрастов принимались и лица женского пола при условии их политической и физической годности к военной службе.

В приеме добровольцами в Красную Армию отказывалось гражданам:

— имеющим менее 16 или более 50 лет от роду;

— состоящим под следствием или судом по обвинению в преступных действиях, недостойным служить в армии по своим нравственным качествам;

подлежащим зачислению на службу в тыловое ополчение[1].

Названные «Временные правила» были дополнены и уточнены приказами Реввоенсовета 1922 г. № 2427 и 1923 г. № 2056. Дополнениями регламентировались вопросы

[1] В годы Гражданской войны наряду с регулярными формированиями РККА для обеспечения их действий были созданы тыловое ополчение и рабочие войска. В тыловое ополчение призывались граждане, не подлежащие призыву в Рабоче-Крестьянскую Красную Армию, в возрасте от 18 до 45 лет, которые должны были оставаться на службе в течение года. Призванные в тыловое ополчение назывались ополченцы и зачислялись в рабочие части тылового ополчения. Рабочие войска формировались из состава тылового ополчения распоряжением соответствующих военных комиссариатов, при этом формируемым рабочим частям придавалась бригадная, батальонная или ротная организационная структура.

приема на военную службу в мирное время, устанавливался соответствующий порядок назначений, продвижения на должности, отстранение от должностей, увольнения со службы, перевода и т.д.

Таким образом, к завершению Гражданской войны в СССР были в целом сформированы правовые основы комплектования Вооруженных Сил, предусматривающие наличие и функционирование всех элементов системы комплектования: комплектование осуществлялось по экстерриториальному принципу, по призыву и в добровольном порядке, были установлены сроки военной службы и нахождения в запасе, определены источники комплектования и требования к ним, сформирована система допризывной подготовки; организована подготовка военных кадров; установлен порядок создания запаса военно-обученных людских ресурсов, организован воинский учет.

Заложенные правовые основы обеспечили в дальнейшем проведение необходимых военных реформ и строительство регулярных и боеспособных Вооруженных Сил Союза Советских Социалистических Республик.

Библиография

1. Барабанов, В. В. Военная реформа в России в период гражданской войны и военной интервенции : Историко-правовой аспект : дис. … канд. юрид. наук / В. В. Барабанов. [Текст] — СПб., 2000. — 207 с.

2. Батюк, Г. П. Конституционно-правовые основы военной службы и комплектования Вооруженных Сил Российской Федерации : дис. … канд. юрид. наук / Г. П. Батюк. [Текст] — М., 2003. — 206 с.

3. Вахидов, А. Т. Организационно-правовые основы поступления граждан на военную службу по контракту в Вооруженные Силы Российской Федерации // Корякин В. М. Военное право: антология диссертаций. [Текст] — М. : За права военнослужащих, 2011. Ч. II.

4. Гацко, М. Ф. Правовое регулирование системы комплектования военнослужащими Вооруженных Сил Российской Федерации [Текст] / М. Ф. Гацко // Военная мысль. — 2008. — № 11. — С. 11—17.

5. Журавлев, С. И. Правовое регулирование комплектования пограничных органов и пограничных войск федеральной службы безопасности военнослужащими на контрактной основе : дис. … канд. юрид. наук / С. И. Журавлев. [Текст] — М., 2004. — 194 с.

6. Кудашкин, А. В. Военная служба и военнослужащий в Российской Федерации: конституционно-правовое исследование [Текст] : монография / А. В. Кудашкин. М. : ВУ, 2001. — 166 с.

Formation of legal bases of recruitment to the armed forces of the Soviet Republic during the Civil war and military intervention

Singilevich D. A.,
Candidate of Military Sciences, Associate Professor, Professor of the Department of marketing in the field of science and technology of the Moscow Polytechnic University.

Abstract: the article discusses the normative work of the Soviet government between 1917 to 1922, during the Civil war and military intervention aimed at the acquisition of the armed forces.

Keywords: recruitment, conscription, military service, command staff, voluntary procedure, service life, sources of recruitment.

Bibliography

1. Barabanov, V. V. Military reform in Russia during the civil war and military intervention: Historical and legal aspect [Tekst] : dis. … kand. jurid. sciences / V. V. Barabanov. St. Petersburg, 2000. — 207 s.

2. Batjuk, G. P. Constitutional and legal bases of military service and the manning of the Armed forces of the Russian Federation [Tekst] : dis. … kand. jurid. sciences / G. P. Batjuk. M., 2003. — 206 s.

3. Vahidov, A. T. Organizational and legal basis of admission of citizens on military service under the contract in Armed forces of the Russian Federation // Voennoe pravo: antologija dissertacij. — M. : Za prava voennosluzhashhih, 2011. — Ch. II. — S. 81—83

4. Gacko, M. F. Legal regulation of the recruitment system of the Armed Forces of the Russian Federation [Tekst] / M. F. Gacko // Voennaja mysl'. — 2008. — № 11. — S. 11—17.

5. Zhuravlev, S. I. Legal regulation of acquisition of boundary bodies and frontier troops of the Federal security service servicemen on a contract basis [Tekst] : dis. … kand. jurid. sciences / S. I. Zhuravlev. — M., 2004. — 194 s.

6. Kudashkin, A. V. Military service and a soldier in the Russian Federation: constitutional legal research [Tekst] : monogr. / A. V. Kudashkin. — M., 2001 — 166 s.

Профессиональная подготовка специалистов в интересах кадрового обеспечения государственной безопасности Российской Федерации: правовые аспекты

© **Туганов Ю. Н.**,
заслуженный юрист Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор, главный научный сотрудник Российского государственного университета правосудия, профессор кафедры административного и финансового права Российской таможенной академии
© **Журавлев С. И.**,
кандидат юридических наук, доцент, доцент Института управления и стратегического развития организаций Московского технологического университета (МИРЭА)
© **Чижикова О. Ю.**,
кандидат юридических наук, сотрудник Центра исследования проблем российского права «Эквитас»

Аннотация. В статье авторы анализируют правовые аспекты профессиональной подготовки специалистов в интересах кадрового обеспечения государственной безопасности Российской Федерации. В результате исследования мнения ученых правоведов и нормативных правовых актов предлагаются направления совершенствования подготовки специалистов в интересах кадрового обеспечения государственной безопасности.

Ключевые слова: государственная безопасность, кадровое обеспечение, военнослужащий, федеральная служба безопасности.

Рецензент — В. Н. Казаков, доктор юридических наук, профессор.

В связи с происходящими преобразованиями системы подготовки специалистов, в том числе военнослужащих и государственных служащих в системе государственного и военного управления, существенно изменилась ведомственная нормативная правовая база, регулирующая порядок подготовки специалистов по различным специальностям. Данные обстоятельства влияют на государственную безопасность и требуют соответствующего правового обеспечения. Авторы ранее уже обращались к вопросу профессиональной переподготовки военнослужащих[1], однако в настоящей работе акцент делается на правовые аспекты профессиональной подготовки специалистов в интересах кадрового обеспечения государственной безопасности Российской Федерации.

Подготовка специалистов для федеральных органов исполнительной власти, в том числе и тех, где предусмотрена военная служба, приобретает качественно новое значение в условиях проводимой в России административной реформы. Поэтому правомерно встает вопрос о более детальном рассмотрении вопросов, связанных с правовым регулированием системы подготовки специалистов с целью выработки единого подхода (единой модели) совершенствования данной системы как составной части кадрового обеспечения государственной безопасности России.

Система профессионального образования государственных служащих, как справедливо заявляет И. Н. Барциц, включает в себя профессиональную подготовку госу-

[1] Туганов Ю. Н., Дедов Ю. Ф. Профессиональная переподготовка государственных служащих: понятие и содержание правового регулирования в рамках военной службы // Вестник Екатерининского института. 2015. № 3. С. 72—77.

дарственных служащих, а также дополнительное образование в ходе прохождения службы на основе переподготовки (если необходимо), повышения квалификации и стажировки [1].

По обоснованному мнению Ю. А. Дмитриева, «… в современных условиях образовательная система должна обладать стабильностью и одновременно возможностью динамичного развития, что требует соответствующего закрепления в нормативных конструкциях образовательного законодательства» [2]. О. А. Парягина, говоря о создании системы оценки профессиональных качеств работников, основывает ее на определении их компетентности и способности быстро и гибко реагировать на изменения требований к уровню квалификации специалиста [3].

Отмечая факт того, что реальную потребность в специалистах для государственной службы трудно переоценить, Ю. В. Тихомиров высказывает мнение, с которым согласны авторы, о том, что «…на перспективу требуются специалисты-управленцы современного уровня, способные применять новейшие методы, средства и технологии в практике обеспечения безопасности объектов. Иными словами, необходима целенаправленная организация подготовки специалистов в вузах или специальных учебных центрах» [4].

Особенную роль в подготовке специалистов для государственного управления отводит Г. В. Атаманчук, который указывает: «… труд, выполняемый персоналом государственного управления, является высокопрофессиональным, и предъявляет к каждому из его субъектов (исполнителей) жесткие требования в смысле подготовки…» [5].

Научное осмысление правовых проблем системы профессиональной подготовки специалистов в интересах кадрового обеспечения федеральных органов исполнительной власти позволяет выделить в отдельную группу подготовку специалистов в целях обеспечения безопасности государства. Данное утверждение исходит из требований ст. 81 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации», которая выделяет особенности реализации профессиональных образовательных программ и деятельности образовательных организаций федеральных государственных органов, осуществляющих подготовку кадров в интересах обороны и безопасности государства.

Реализация основных и дополнительных профессиональных образовательных программ и основных программ профессионального обучения в федеральных государственных организациях, осуществляющих образовательную деятельность и находящихся в ведении ФСБ России, СВР России, ФСО России, и иных федеральных органов исполнительной власти, осуществляется на основе выработки и реализации государственной политики по нормативно-правовому регулированию в области обеспечения безопасности государства.

Реализация указанной государственной политики проводится на основе требований нормативных правовых актов Российской Федерации [6] в области образования, квали-

---

[1] Правовое обеспечение государственной службы Российской Федерации : учебник / под общ. ред. И. Н. Барцица. М. : РАГС, 2007. С. 205.

[2] Научно-практический комментарий к Федеральному закону от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (постатейный) / под ред. Ю. А. Дмитриева и Н. В. Путилова. М. : Норма, 2014. С. 139.

[3] Парягина О. А. О законодательных основах профессионального обучения в России // Образование и право. 2014. № 9. С. 65.

[4] Тихомиров Ю. В. Актуальные проблемы обеспечения безопасности объектов социальной инфраструктуры // Руководитель бюджетной организации. 2012. № 5. С. 23—26.

[5] Атаманчук Г. В. Теория государственного управления : курс лекций. 4-е изд., доп. М. : Омега-Л., 2006. С. 361.

[6] Приказ Министра обороны Российской Федерации от 12 марта 2003 г. № 80 «Об утверждении Руководства по организации работы высшего военно-учебного заведения Министерства обороны Российской Федерации»; приказ МВД России от 14 января 2005 г. № 22 «Об утверждении Положения об организации деятельности военного образовательного учреждения высшего профессионального образования внутренних войск Министерства внутренних дел Российской Федерации»; приказ Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 28 ноября 2013 г. № 519 «Об утверждении квалификационных требо-

фикационных требований к военно-профессиональной и специальной профессиональной подготовке выпускников, ведомственных стандартов образования. Квалификационные требования устанавливаются федеральным государственным органом, в ведении которого находятся соответствующие образовательные организации.

Исходя из требований ст. 10 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации», можно отметить, что для подготовки специалистов федеральных органов исполнительной власти данная система включает в себя:

1) федеральные государственные образовательные стандарты, образовательные программы различного вида, уровня и (или) направленности;

2) организации, осуществляющие образовательную деятельность, педагогических работников, обучающихся;

3) федеральные государственные органы, осуществляющие государственное управление в сфере образования;

4) организации, осуществляющие обеспечение образовательной деятельности, оценку качества образования;

При этом подготовка специалистов подразделяется на профессиональное образование, дополнительное образование и профессиональное обучение.

Детальный анализ ст. 81 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» позволяет выявить особенности реализации профессиональных образовательных программ и деятельности образовательных организаций федеральных государственных органов, осуществляющих подготовку кадров в интересах обороны и безопасности государства.

Реализация профессиональных образовательных программ, основных программ профессионального обучения, предусматривающих в период их освоения доведение до обучающихся сведений, составляющих государственную тайну, и (или) использование в учебных целях секретных образцов вооружения, военной и специальной техники, их комплектующих изделий, специальных материалов и веществ, допускается при создании условий и соблюдении требований законодательства Российской Федерации о государственной тайне и нормативных правовых актов федеральных государственных органов, в ведении которых находятся образовательные организации, реализующие соответствующие образовательные программы.

При реализации профессиональных образовательных программ и основных программ профессионального обучения необходимо помнить об отсутствии противоречий между Федеральным законом «Об образовании в Российской Федерации» и федеральными законами, регулирующие деятельность федеральных государственных органов, осуществляющих подготовку кадров в интересах обороны и безопасности государства, обеспечения законности и правопорядка.

Например, в органах федеральной службы безопасности подготовка специалистов будет являться реализацией требований ст. 12 и 13 Федерального закона «О федеральной службе безопасности», определяющих полномочия ФСБ России. В интересах реализации своих полномочий органы федеральной службы безопасности могут готовить специалистов для:

— выявления, предупреждения, пресечения и раскрытия преступлений, сбора доказательств в процессе проведения дознания и предварительного следствия по статьям УК РФ, которые отнесены законодательством Российской Федерации к ведению органов федеральной службы безопасности, а также осуществлять розыск лиц, совершивших указанные преступления или подозреваемых в их совершении;

— выявления, предупреждения и пресечения административных правонарушений, возбуждение и (или) рассмотрение дел о которых отнесены КоАП РФ к ведению органов федеральной службы безопасности и т.п.

Разумеется, реализация специалистами данных полномочий требует принятия соот-

ваний к специальной профессиональной подготовке выпускников Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации для прохождения службы в органах прокуратуры» и др.

ветствующих ведомственных нормативных правовых актов. Для сравнения можно привести пример реализации профессиональных образовательных программ и основных программ профессионального обучения специалистов органов внутренних дел.

Федеральным законом от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» установлена обязанность сотрудника полиции проходить специальную подготовку, а также периодическую проверку на профессиональную пригодность к действиям в условиях, связанных с применением физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия. Кроме того, указанный закон определяет, что содержание программ специальной подготовки сотрудников полиции определяется федеральным органом исполнительной власти в сфере внутренних дел.

Общие положения о подготовке специалистов органов внутренних дел определены приказом МВД России от 14 января 2005 г. № 22[1], который устанавливает порядок реализации государственных требований к минимуму содержания и уровню подготовки выпускников по конкретной специальности.

Квалификационные требования к военно-профессиональной подготовке выпускников определяют военно-профессиональное предназначение офицеров — выпускников военно-учебного заведения по установленной военно-учетной специальности.

Квалификационные требования, учебные планы и образовательные программы разрабатываются на каждую специальность. Квалификационные требования, учебные планы и образовательные программы согласовываются с руководством федерального органа исполнительной власти и доводятся до военно-учебного заведения не позднее, чем за один год до начала подготовки офицеров по данной специальности.

В соответствии с требованиями п. 54 Порядка организации подготовки кадров для замещения должностей в органах внутренних дел Российской Федерации, утвержденного приказом МВД России от 3 июля 2012 г. № 663, конкретный срок и содержание повышения квалификации, профессиональной переподготовки и учебных сборов для каждой должностной категории сотрудников определяются соответствующими рабочими учебными программами и (или) учебными тематическими планами, которые разрабатываются, утверждаются и реализуются образовательными учреждениями МВД России, центрами профессиональной подготовки на основе примерных программ. Рабочие учебные программы и (или) учебные тематические планы согласовываются с органами, организациями и подразделениями МВД России по направлениям оперативно-служебной деятельности.

В зависимости от результатов профессиональной подготовки и переподготовки сотрудника полиции ему присваивается и квалификационное звание[2].

Профессиональная подготовка кадров для таможенных органов проводится на основе требований Федерального закона от 21 июля 1997 г. № 114-ФЗ «О службе в таможенных органах». Профессиональное образование и дополнительное профессиональное образование сотрудников таможенных органов осуществляются в образовательных организациях ФТС России, в иных организациях, осуществляющих образовательную деятельность по соответствующим образовательным программам. Для вновь принятых сотрудников осуществляется первоначальная подготовка. Так, например, приказом Московской южной таможни от 27 февраля 1998 г. № 46 «Об организации первоначальной профессиональной подготовки на рабочем месте сотрудников впервые принятых на службу в таможенные органы и перемещенных из других таможенных органов» установлено, что первоначальная профессиональная подготовка вновь принятых на таможенную службу сотрудников предназначена для приобретения ими необходи-

[1] Приказ МВД России от 14 января 2005 г. № 22 «Об утверждении Положения об организации деятельности военного образовательного учреждения высшего профессионального образования внутренних войск МВД России».

[2] Приказ МВД России от 10 января 2012 г. № 1 «Об утверждении Инструкции о порядке присвоения квалификационных званий сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации».

мого минимума знаний и практических навыков для допуска к самостоятельной работе по занимаемой должности.

С прибытием вновь назначенного сотрудника в таможенный орган руководитель подразделения в индивидуальной беседе определяет уровень его подготовленности к освоению специальности, закрепляет за ним наставника, ставит ему и наставнику задачи на разработку индивидуального плана обучения и определяет сроки изучения обязанностей в пределах типовой программы первоначальной подготовки сотрудников таможенных органов, с учетом конкретных условий размещения, организационно-штатной структуры подразделения, специфики предназначения и оборудования рабочего места, функциональных обязанностей по конкретной должности, на которую предполагается назначение данного сотрудника.

С окончанием изучения сотрудником отдельных тем, вопросов и разделов плана индивидуальной подготовки руководитель подразделения организует прием зачетов, проверку практических навыков по каждому из них. Прием зачетов производится начальником таможенного поста, функционального отдела, их заместителями, наставником данного сотрудника либо другими должностными лицами, назначенными по решению руководителя подразделения.

Уровень подготовленности стажера к самостоятельному выполнению функциональных обязанностей по предполагаемой должности определяется на постах на заседании аттестационно-квалификационной комиссии таможенного поста или путем собеседования и контрольной проверки.

По результатам контрольной проверки и собеседования на заседании аттестационно-квалификационной комиссии на посту и в отделе начальник таможенного поста, функционального отдела представляет необходимые документы в отдел кадров таможни для решения вопроса на аттестационной комиссии о допуске сотрудника к самостоятельной работе и присвоении ему специального звания.

В процессе проведения научного анализа правового регулирования системы подготовки специалистов для нужд безопасности государства выявлено, что отдельные направления профессиональной подготовки специалистов нуждаются в совершенствовании.

По мнению авторов, в первую очередь в связи с принятием Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» требует детальной переработки система ведомственных нормативных актов, регулирующих профессиональную подготовку специалистов, в том числе в части, касающейся трактовки терминов, сопровождающих образовательную деятельность.

Во вторую очередь требует совершенствования правовое регулирование образовательного процесса на потоках переподготовки и повышения квалификации сотрудников.

В-третьих, необходимо продумать вопрос о создании единой многоступенчатой системы профессионального образования на всем протяжении военной службы сотрудника. В качестве примера можно предложить уже прошедшую апробацию систему подготовки специалистов в таможенных органах, про которую мы говорили ранее.

Таким образом, рассмотрев вопросы правового регулирования системы профессиональной подготовки специалистов в интересах кадрового обеспечения безопасности государства, можно сделать вывод о том, что в настоящее время федеральным законодательством урегулированы отдельные вопросы поступления граждан в образовательные организации, подготовки специалистов, прохождения переподготовки сотрудников и другие аспекты. Более детально урегулирована кадровая работа в процессе осуществления приема граждан на военную службу.

Однако отдельные нормы права, регулирующие порядок профессиональной подготовки специалистов, требуют совершенствования. Существующая система подготовки подвержена реформированию и нуждается в нормативном совершенствовании в части, касающейся включения в содержание норм права условий о проведении новых, эффективных кадровых технологий в процессе отбора и поступления граждан на во-

енную службу.

Библиография

1. Атаманчук, Г. В. Теория государственного управления : курс лекций; изд. 4-е, доп. / Г. В. Атаманчук. [Текст] — М. : Омега-Л, 2006.
2. Горновский, А. А. Аттестационные комиссии как субъекты антикоррупционной деятельности в Вооруженных Силах [Текст] // А. А. Горновский, В. М. Корякин // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2014. — № 9.
3. Научно-практический комментарий к Федеральному закону от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (постатейный) / под ред. Ю. А. Дмитриева и Н. В. Путилова. [Текст] — М. : Норма, 2014.
4. Правовое обеспечение государственной службы Российской Федерации : учебник / под общ. ред. И. Н. Барцица. [Текст] — М. : РАГС, 2007.
5. Парягина, О. А. О законодательных основах профессионального обучения в России [Текст] / О. А. Парягина // Образование и право. — 2014. — № 9.
6. Тихомиров, Ю. В. Актуальные проблемы обеспечения безопасности объектов социальной инфраструктуры [Текст] / Ю. В. Тихомиров // Руководитель бюджетной организации. — 2012. — № 5.
7. Туганов, Ю.Н. Профессиональная переподготовка государственных служащих: понятие и содержание правового регулирования в рамках военной службы [Текст] / Ю. Н. Туганов, Ю. Ф. Дедов // Вестник Екатерининского института. — 2015. — № 3.

Professional training of specialists in the interests of the staffing of state security of the Russian Federation: legal aspects

© **Tuganov J. N.**,
honoured lawyer of the Russian Federation, doctor of legal Sciences, associate Professor, chief researcher of the Russian University of justice
© **Zhuravlev S. I.**,
candidate of legal Sciences, associate Professor, associate Professor, Institute of management and strategic development of the organizations of the Moscow technical University (MIREA);
© **Chizhikova O. Yu.**,
candidate of law Sciences, employee of the center of research of problems Russian law Equitas

Abstract. In the article the authors analyze the legal aspects of professional training of personnel in the interests of national security of the Russian Federation. The study of scientists ' opinions of jurists and legal acts of the offered directions of improvement of training of personnel in the interests of national security.

Keywords: state security, staffing, military, the Federal security service.

Bibliography

1. Atamanchuk G. V. Theory of state administration : a course of lectures; ed. 4. G. V. Atamanchuk. [Text] — M. : Omega-L, 2006.
2. Gornovskiy, A. A. Certifying Commission as the subjects anticorruption activity in the Armed Forces [Text] / A. A. Gornovskiy, V. M. Koryakin // Law in the Armed Forces — military legal review. — 2014. — № 9.
3. Scientific-practical commentary to the Federal law of 29 December 2012 № 273-FZ «On education in Russian Federation» (itemized) / ed. by Yu. a. Dmitriev and N. V. Putilova. [Text] — M. : Norma, 2014.
4. Legal support of state service of the Russian Federation : the textbook / ed. by I. N. Barziza. [Text] — M. : Rags, 2007.
5. Paryagina, O. A. On the legislative foundations of professional education in Russia [Text] / O. A.

Parygina // Education and law. — 2014. — № 9.

6. Tikhomirov, Y. V. Current problems of safety of objects of social infrastructure [Text] / Y. Tikhomirov // head of the budget organization. — 2012. — № 5.

7. Tuganov, Yu. N. Professional training of public servants: the concept and content of legal regulation in the framework of military service / Yu. N. Tuganov [Text] // Bulletin Catherine Institute. — 2015. — № 3.

Гражданско-правовые аспекты деятельности военных организаций

О необходимости применения электронного аукциона при определении поставщика услуг по охране ведомственных объектов Министерства обороны Российской Федерации

© **Плотников Д. М.**,
кандидат экономических наук старший преподаватель 49 кафедры (управления повседневной деятельностью войск) ФГКВОУ ВО «Военный университет» Министерства обороны Российской Федерации
© **Коробков В. С.**,
преподаватель 49 кафедры (управления повседневной деятельностью войск) ФГКВОУ ВО «Военный университет» Министерства обороны Российской Федерации

Аннотация: в статье изучен опыт Главного управления военной полиции Министерства обороны Российской Федерации по привлечению частных охранных организаций для охраны ведомственных объектов Минобороны России на платной основе.

Ключевые слова: охрана объектов недвижимости, частная охранная организация, общеобразовательные организации Министерства обороны Российской Федерации, открытый конкурс, электронный аукцион, военная полиция.

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

В настоящее время функция по охране объектов Вооруженных Сил Российской Федерации возложена на следующие организационно-правовые институты Министерства обороны Российской Федерации:

— суточный наряд;

— ведомственная охрана Министерства обороны Российской Федерации[1];

— военная полиция Вооруженных Сил Российской Федерации.

Для выполнения боевой задачи, включающей в себя как охрану, так и оборону объектов Вооруженных Сил Российской Федерации, назначаются караулы.

Кроме того, часть объектов охраняется силами и средствами сторонних юридических лиц — частных охранных организаций, привлекаемых на платной основе за счет средств федерального бюджета, выделяемых по сводной смете расходов Минобороны России.

Право на привлечение частных охранных организаций для обеспечения охраны имеют подведомственные Минобороны России учреждения (казенные, бюджетные, автономные) (далее — учреждения), в организационной структуре которых отсутствуют штатные подразделения охраны.

Порядком организации охраны объектов Министерства обороны Российской Федерации, подлежащих охране за счет

[1] Постановление Правительства Российской Федерации от 15 декабря 2000 г. № 960 «Об утверждении Положения о ведомственной охране Министерства обороны Российской Федерации»; приказ Министра обороны Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. № 541 «О ведомственной охране Министерства обороны Российской Федерации».

средств федерального бюджета, предусмотренного по сводной смете расходов Министерства обороны Российской Федерации[1] (далее — Порядок) предусмотрены следующие виды услуг, закупаемых у частных охранных организаций:

— охрана путем установления стационарных, патрульных постов в сочетании с применением технических средств охраны с выводом сигналов на стационарный пост охраны (дежурного);

— охрана с применением технических средств охраны с выводом сигналов на пульт центрального наблюдения с выездом группы быстрого реагирования (оперативной) группы при получении сигнала тревоги;

— охрана денежных средств при их транспортировке из банка (в банк).

Закупки охранных услуг осуществляются учреждениями самостоятельно с соблюдением требований Федеральных законов 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 от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц».

Исключением являются общеобразовательные организации Минобороны России со специальными названиями:

— казачий корпус;

— суворовское военное училище;

— военно-музыкальное училище;

— президентское кадетское училище;

— кадетский военный корпус,

— морской колледж.

Для указанных ведомственных образовательных учреждений закупка услуг по охране осуществляется централизованно в порядке, установленном Законом № 44-ФЗ.

Необходимо отметить, что услуги охраны не включены в Перечень товаров, работ, услуг, в случае осуществления закупок которых заказчик обязан проводить аукцион в электронной форме (электронный аукцион)[2], в связи с чем Минобороны России вправе определять поставщиков охранных услуг путем проведения открытого конкурса.

Открытый конкурс использовался Минобороны России для закупки охранных услуг в интересах образовательных учреждений на период сентябрь — ноябрь 2014 г. и декабрь 2014 г. — ноябрь 2015 г. по указанным периодам были проведены, соответственно, 1 (16 лотов) и 5 (16 лотов) открытых конкурсов. Номера извещений данных конкурсов приведены в табл. 1.

Экономия от проведения открытых конкурсов, перечисленных в таблице, составила соответственно 7 235 089,85 и 63 872 863,11 руб. (см. табл. 2 и 3).

Таким образом, определение поставщиков охранных услуг путем проведения открытого конкурса позволило уменьшить общую стоимость госконтрактов соответственно на 10,2 и 18,7%.

— справка о заключенных и успешно выполненных ранее контрактах (договорах) на оказание охранных услуг с приложением копий контрактов (договоров) на оказание охранных услуг;

— справка о наличии квалифицированных трудовых ресурсов с приложением копий дипломов, сертификатов, аттестатов, удостоверений частного охранника, свидетельств в охранной области, выданных руководителям и работникам участника, привлекаемых к оказанию услуг;

— копия штатного расписания или выписки из него.

Для оценки заявок на участие в открытом конкурсе Минобороны России устанавливались следующие критерии:

— критерий № 1 (стоимостной) — «цена контракта»;

— критерий № 2 (нестоимостной) — «квалификация участников закупки, в том числе наличие у них финансовых ресурсов,

[1] Приказ Министра обороны Российской Федерации от 28 января 2016 г. № 25 «Об охране объектов Министерства обороны Российской Федерации за счет средств федерального бюджета, предусмотренных в сводной смете расходов Министерства обороны Российской Федерации».

[2] Распоряжение Правительства Российской Федерации от 21 марта 2016 г. № 471-р «О перечне товаров, работ, услуг, в случае осуществления закупок которых заказчик обязан проводить аукцион в электронной форме (электронный аукцион)».

на праве собственности или ином законном основании оборудования и других материальных ресурсов, опыта работы, связанного с предметом контракта, и деловой репутации, специалистов и иных работников определенного уровня квалификации».

Значимость стоимостного критерия составляла 60%.

Таблица 1. Перечень открытых конкурсов, проведенных Минобороны России при осуществлении централизованных закупок охранных услуг

№ п/п	Наименование лота (образовательного учреждения)	Номер извещения о проведении открытого конкурса	
		2014 г.	2015 г.
1	Аксайский Данилы Ефремова казачий корпус	0173100004514000298	0173100004514000668
2	Московское суворовское военное училище и Московское военно-музыкальное училище	0173100004514000298	0173100004514000578
3	Уссурийское суворовское военное училище	0173100004514000298	0173100004514000580
4	Екатеринбургское суворовское военное училище	0173100004514000298	0173100004514000579
5	Ставропольское президентское кадетское училище	0173100004514000298	0173100004514000577
6	Краснодарское президентское кадетское училище	0173100004514000298	0173100004514000577
7	Тюменское президентское кадетское училище	0173100004514000298	0173100004514000579
8	Оренбургское президентское кадетское училище	0173100004514000298	0173100004514000579
9	Казанское суворовское военное училище	0173100004514000298	0173100004514000579
10	Ульяновское гвардейское суворовское военное училище	0173100004514000298	0173100004514000579
11	Санкт-Петербургский кадетский корпус, Нахимовское военно-морское училище, Кронштадтский морского кадетский корпус, Санкт-Петербургское суворовское военное училище и Ломоносовский морской колледж Военно-Морского Флота	0173100004514000298	0173100004514000578
12	Северо-Кавказское суворовское военное училище	0173100004514000298	0173100004514000577
13	Омский кадетский военный корпус	0173100004514000298	0173100004514000579
14	Севастопольское президентское кадетское училище	0173100004514000298	0173100004514000577
15	Владивостокское президентское кадетское училище	0173100004514000298	0173100004514000580
16	Кызылское президентское кадетское училище	0173100004514000298	0173100004514000579

Таблица 2. Расчет эффекта от проведения открытых конкурсов при закупке охранных услуг на 4 кв. 2014 г.

№ п/п	Наименование лота (образовательного учреждения)	Начальная (максимальная) цена контракта, в руб.	Цена государственного контракта, в руб.	Эффект от проведения конкурсных процедур, в руб.
1	Аксайский Данилы Ефремова казачий корпус	2 317406,00	2 002 000,00	315 406,00
2	Владивостокское президентское кадетское училище	2 040 392,64	2 004 000,00	36 392,64
3	Екатеринбургское суворовское военное училище	1 598 688,00	1 294 937,28	303 750,72
4	Краснодарское президентское кадетское училище	6 191 640,00	5 045 040,00	1 146 600,00
5	Кызылское президентское кадетское училище	1 036 919,52	1 022 112,00	14 807,52
6	Казанское суворовское военное училище	2 871 231,60	2 871 231,60	-
7	Московское суворовское военное училище и Московское военно-музыкальное училище	6 561 347,52	5 394 480,00	1 166 867,52
8	Омский кадетский военный корпус	3 393 916,89	2 545 361,00	848 555,89

№ п/п	Наименование лота (образовательного учреждения)	Начальная (максимальная) цена контракта, в руб.	Цена государственного контракта, в руб.	Эффект от проведения конкурсных процедур, в руб.
9	Оренбургское президентское кадетское училище	5 884 515,00	5 856 505,20	28 009,80
10	Северо-Кавказское суворовское военное училище	1 333 987,20	1 201 200,00	132 787,20
11	Ставропольское президентское кадетское училище	7 149 870,00	6 006 000,00	1 143 870,00
12	Севастопольское президентское кадетское училище	2 380 341,60	2 261 095,20	119 246,40
13	Санкт-Петербургский кадетский корпус, Нахимовское военно-морское училище, Кронштадтский морского кадетский корпус, Санкт-Петербургское суворовское военное училище и Ломоносовский морской колледж Военно-Морского Флота	16 688 963,16	15 603 827,04	1 085 136,12
14	Тюменское президентское кадетское училище	3 750 583,20	3 690 960,00	59 623,20
15	Ульяновское гвардейское суворовское военное училище	5 070 265,20	4 288 284,00	781 981,20
16	Уссурийское суворовское военное училище	2 918 555,64	2 866 500,00	52 055,64
ИТОГО		71 188 623,17	63 953 533,32	7 235 089,85

Таблица 3. Расчет эффекта от проведения открытых конкурсов при закупке охранных услуг на 2015 г.

№ п/п	Наименование лота (образовательного учреждения)	Начальная (максимальная) цена контракта, в руб.	Цена государственного контракта, в руб.	Эффект от проведения конкурсных процедур, в руб.
1	Аксайский Данилы Ефремова казачий корпус	7 868 994,00	6 180 000,00	1 688 994,00
2	Владивостокское президентское кадетское училище	9 927 427,44	9 428 988,00	498 439,44
3	Екатеринбургское суворовское военное училище	6 961 572,00	5 571 360,00	1 390 212,00
4	Краснодарское президентское кадетское училище	29 172 007,20	21 002 338,56	277 446,00
5	Кызылское президентское кадетское училище	9 237 671,28	8 960 225,28	8 169 668,64
6	Казанское суворовское военное училище	12 541 132,80	11 913 216,00	627 916,80
7	Московское суворовское военное училище и Московское военно-музыкальное училище	30 403 594,80	25 899 728,40	4 503 866,40
8	Омский кадетский военный корпус	14 200 927,25	12 780 219,50	1 420 707,75
9	Оренбургское президентское кадетское училище	24 655 852,20	24 412 937,40	242 914,80
10	Северо-Кавказское суворовское военное училище	5 350 608,00	4 680 030,00	670 578,00
11	Ставропольское президентское кадетское училище	29 992 050,00	22 644 600,00	7 347 450,00
12	Севастопольское президентское кадетское училище	26 021 724,00	20 372 880,00	5 648 844,00
13	Санкт-Петербургский кадетский корпус, Нахимовское военно-морское училище, Кронштадтский морского кадетский корпус, Санкт-Петербургское суворовское военное училище и Ломоносовский морской колледж Военно-Морского Флота	79 929 605,28	60 098 220,00	19 831 385,28

№ п/п	Наименование лота (образовательного учреждения)	Начальная (максимальная) цена контракта, в руб.	Цена государственного контракта, в руб.	Эффект от проведения конкурсных процедур, в руб.
14	Тюменское президентское кадетское училище	16 247 259,60	13 153 140,00	3 094 119,60
15	Ульяновское гвардейское суворовское военное училище	26 729 388,00	21 383 510,40	5 345 877,60
16	Уссурийское суворовское военное училище	12 772 342,80	9 657 900,00	3 114 442,80
ИТОГО		342 012 156,65	278 139 293,54	63 872 863,11

Итоговый рейтинг i-й заявки по данному критерию определялся по формуле:

а) в случае если $Ц_{min} > 0$,

$$ЦБ_i = \frac{Ц_{min}}{Ц_i} \times 100,$$

где $Ц_i$ — предложение участника отрытого конкурса, заявка которого оценивается; $Ц_{min}$ — минимальное предложение из предложений по критерию оценки, сделанных участниками открытого конкурса;

б) в случае если $Ц_{min} < 0$,

$$ЦБ_i = \frac{\left(Ц_{max} - Ц_i\right)}{Ц_{max}} \times 100,$$

где $Ц_{max}$ — максимальное предложение из предложений по критерию, сделанных участниками открытого конкурса.

Значимость нестоимостного критерия составляла 40%.

Показатели критерия:

НЦБ₁ — опыт участника конкурса по успешному оказанию услуг, аналогичных предмету конкурса — по указанному показателю оценивается объем ранее успешно оказанных услуг, аналогичных предмету конкурса, определяемых в соответствии со сведениями, представленными участником конкурса об успешно выполненных им ранее контрактах (договорах) на оказание услуг, аналогичных предмету конкурса.

Количество баллов, присуждаемых по показателю критерия (НЦБ₁) определяется по формуле:

$$НЦБ_{1i} = КЗ_1 \times 100 \times (К_{1i} / К_{1max}),$$

где $КЗ_1$ — коэффициент значимости показателя — 0,5; $К_{1i}$ — объем услуг, аналогичных предмету конкурса которые выполнял i-й участник размещения открытого конкурса; $К_{1max}$ — максимальный объем услуг, аналогичных предмету конкурса которые выполнял участник открытого конкурса, из выборки сведений, представленных участниками открытого конкурса.

НЦБ₂ — квалификация трудовых ресурсов (руководителей и работников) привлекаемых для оказания услуг — по указанному показателю оценивается количество квалифицированных трудовых ресурсов (руководителей и работников) привлекаемых для оказания услуг, определяемых в соответствии со сведениями, представляемыми участником открытого конкурса (представляются копии дипломов, сертификатов, аттестатов, свидетельств в области работ, аналогичных предмету конкурса, выданные руководителям и ключевым специалистам участника открытого конкурса).

Количество баллов, присуждаемых по показателю критерия (НЦБ₂) определяется по формуле:

$$НЦБ_{2i} = КЗ_2 \times 100 \times (К_{2i} / К_{2max}),$$

где $КЗ_2$ — коэффициент значимости показателя — 0,5; $К_{2i}$ — количество квалифицированных трудовых ресурсов (руководителей и работников) привлекаемых для выполнения работ i-ым участником открытого конкурса; $К_{2max}$ — максимальное количество квалифицированных трудовых ресурсов (руководителей и работников) привлекаемых для оказания услуг участником открытого конкурса, из выборки сведений, представленных участниками открытого конкурса.

Однако любая частная охранная организация представляет собой организацию, специально учрежденную для оказания охранных услуг, зарегистрированную в установленном законом порядке и имеющую лицензию на осуществление частной охранной деятельности.

При этом лицензия выдается только тем организациям, которые соответствуют требованиям, перечисленным в ст. 11, 12 и 15.1 Закона Российской Федерации от 11 марта 1992 г. № 2487-I «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации», в том числе:

1) организационно-правовая форма — только общество с ограниченной ответственностью;

2) не может осуществлять иную деятельность, кроме охранной;

3) уставный капитал не может быть менее 100 000 руб.[1];

4) предельный размер имущественных (неденежных) вкладов в уставный капитал частной охранной организации не может быть более 50 процентов от размера уставного капитала, при этом не могут быть использованы для формирования уставного капитала привлеченные денежные средства;

5) ограничения на участие в уставном капитале для различных категорий лиц;

6) частная охранная организация не может являться дочерним обществом организации, осуществляющей иную деятельность, кроме охранной[2];

7) обязательные требования к руководителю организации о наличии у него высшего образования и дополнительного профессионального образования по программе повышения квалификации руководителей частных охранных организаций, удостоверения частного охранника.

Таким образом, законодательно уже установлены единые лицензионные требования для всех частных охранных организаций.

На основании изложенного, частная охранная организация, имеющая соответствующую лицензию на осуществление частной охранной деятельности, способна оказывать охранные услуги надлежащего качества, а значит, обладает достаточной квалификацией.

Следовательно, применение нестоимостного критерия оценки заявок на участие в открытом конкурсе, представляется не вполне рациональным, так как показатели данного критерия включены в требования, предъявляемые к соискателям лицензии на осуществление частной охранной деятельности.

В связи с этим, стоимостной критерий оценки является наиболее эффективным при размещении заказов на закупку охранных услуг.

Но определение поставщика в зависимости от предложенной им стоимости предмета контракта наиболее эффективно осуществляется путем проведения аукциона в электронной форме (электронного аукциона).

В 2015 г. Министерством обороны Российской Федерации проведено 17 аукционов по закупке охранных услуг для образовательных учреждений (см. табл. 4).

[1]Для частной охранной организации, оказывающей (намеренной оказывать) услуги по вооруженной охране имущества и (или) услуги по охране объектов и (или) имущества на объектах с осуществлением работ по проектированию, монтажу и эксплуатационному обслуживанию технических средств охраны, перечень видов которых устанавливается Правительством Российской Федерации, и (или) с принятием соответствующих мер реагирования на их сигнальную информацию, уставный капитал не может быть менее 250 тыс. руб.

[2] Для учредителя (участника) частной охранной организации данный вид деятельности должен быть основным. Право учреждения частной охранной организации юридическим лицом, осуществляющим иную деятельность, кроме охранной, может быть предоставлено при наличии достаточных оснований в порядке, установленном Правительством Российской Федерации. Филиалы частной охранной организации могут создаваться только в том субъекте Российской Федерации, на территории которого частная охранная организация зарегистрирована.

Таблица 4. Перечень аукционов в электронной форме (электронных аукционов), проведенных Минобороны России при осуществлении централизованных закупок охранных услуг на 2016 г.

№ п/п	Наименование лота (образовательного учреждения)	Номер извещения о проведении аукционов в электронной форме
1	Аксайский Данилы Ефремова казачий корпус	0173100004515002002
2	Московское суворовское военное училище, Московское военно-музыкальное училище, Московский кадетский корпус «Пансион воспитанниц» МО РФ	0173100004515002004
3	Уссурийское суворовское военное училище	0173100004515002000
4	Екатеринбургское суворовское военное училище	0173100004515002006
5	Ставропольское президентское кадетское училище	0173100004515002007
6	Краснодарское президентское кадетское училище	0173100004515001997
7	Тюменское президентское кадетское училище	0173100004515002008
8	Оренбургское президентское кадетское училище	0173100004515001999
9	Казанское суворовское военное училище	0173100004515001996
10	Ульяновское гвардейское суворовское военное училище	0173100004515002001
11	Санкт-Петербургский кадетский корпус, Нахимовское военно-морское училище, Кронштадтский морского кадетский корпус, Санкт-Петербургское суворовское военное училище и Ломоносовский морской колледж Военно-Морского Флота	0173100004515002016
12	Северо-Кавказское суворовское военное училище	0173100004515002011
13	Омский кадетский военный корпус	0173100004515001993
14	Севастопольское президентское кадетское училище	0173100004515002005
15	Владивостокское президентское кадетское училище	0173100004515001995
16	Кызылское президентское кадетское училище	0173100004515002003
17	Пермское суворовское военное училище	0173100004515001994

Экономия от проведения аукционов, перечисленных в таблице 4, составила 64 638 390,96 рублей (расчет экономии приведен в табл. 5).

Таблица 5. Расчет эффекта от проведения аукционов в электронной форме (электронных аукционов) при закупке охранных услуг на 2016 г.

№ п/п	Наименование лота (образовательного учреждения)	Начальная (максимальная) цена контракта, в руб.	Цена государственного контракта, в руб.	Эффект от проведения конкурсных процедур, в руб.
1	Аксайский Данилы Ефремова казачий корпус	6 833 717,76	6 765 319,68	68 398,08
2	Владивостокское президентское кадетское училище	7 290 544,32	7 108 188,48	182 355,84
3	Екатеринбургское суворовское военное училище	5 402 160,00	3 322 108,80	2 080 051,20
4	Краснодарское президентское кадетское училище	11 726 376,48	11 281 291,20	75 103,20
5	Кызылское президентское кадетское училище	7 466 048,64	7 390 945,44	445 085,28
6	Казанское суворовское военное училище	9 531 869,76	6 862 975,68	2 668 894,08
7	Московское суворовское военное училище, Московское военно-музыкальное училище, Московский кадетский корпус «Пансион воспитанниц» МО РФ	43 793 291,52	21 471 690,24	22 321 601,28

8	Омский кадетский военный корпус	10 183 159,44	7 529 513,04	2 653 646,40
9	Оренбургское президентское кадетское училище	10 542 820,32	7 999 325,28	2 543 495,04
10	Северо-Кавказское суворовское военное училище	6 245 863,20	6 214 240,80	31 622,40
11	Ставропольское президентское кадетское училище	7 699 000,32	7 621 701,12	77 299,20
12	Севастопольское президентское кадетское училище	20 869 878,24	9 732 911,04	11 136 967,20
13	Санкт-Петербургский кадетский корпус, Нахимовское военно-морское училище, Кронштадтский морского кадетский корпус, Санкт-Петербургское суворовское военное училище и Ломоносовский морской колледж Военно-Морского Флота	54 454 440,96	45 737 377,92	8 717 063,04
14	Тюменское президентское кадетское училище	8 513 277,12	4 937 310,72	3 575 966,40
15	Ульяновское гвардейское суворовское военное училище	12 004 741,44	7 562 057,76	4 442 683,68
16	Уссурийское суворовское военное училище	7 576 200,00	7 537 989,60	38 210,40
17	Пермское суворовское военное училище	14 251 995,12	10 672 046,88	3 579 948,24
ИТОГО		244 385 384,64	179 746 993,68	64 638 390,96

Таким образом, определение поставщиков охранных услуг путем проведения аукционов в электронной форме (электронных аукционов) позволило уменьшить общую стоимость госконтрактов на 2016 г. на 22,0%.

Динамика эффекта при проведении конкурсных процедур приведена на рис. 1.

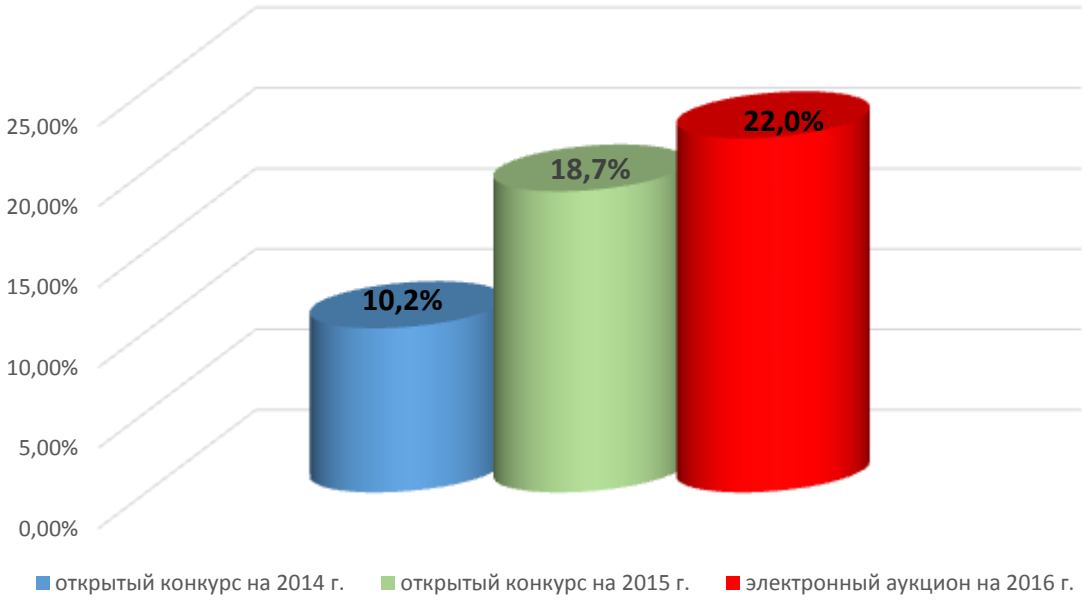


Рис. 1. Диаграмма роста эффекта при проведении конкурсных процедур по отбору поставщика охранных услуг для образовательных учреждений

Анализ диаграммы, приведенный на рис. 1, показал, что наибольшая экономия достигнута при проведении аукционов в электронной форме (электронных аукционов). При этом, как видно из стоимостных показателей, приведенных в табл. 5, по большинству аукционов, эффект превышал среднее значение в 22,0%, и в отдельных случаях достигал значения, превышающего 50,0%.

Так, например, в результате аукционов в электронной форме (электронных аукционов) по закупке охранных услуг для Севастопольского президентского кадетского училища составил 53,4% (цена контракта снижена с 20 869 878,24 руб. до 9 732 911,04 руб.), для Московского суворовского военного училища, Московского военно-музыкального училища и Московского кадетского корпуса «Пансион воспитанниц Министерства обороны Российской Федерации», выделенных в единый лот, — 51,0% (цена контракта снижена с 43 793 291,52 руб. до 21 471 690,24 руб.).

Также значительного эффекта удалось добиться Минобороны России при централизованной закупке услуг по охране площадок хранения с подъездными железнодорожными путями для нужд Минобороны России.

Так, Минобороны России при проведении вышеуказанных закупок в 2014 и 2015 гг. путем аукционов в электронной форме (электронных аукционов) добилось экономии предназначенных для этих целей бюджетных средств в размере, соответственно, 43,8 и 15,5%% (см. табл. 6), что в среднем составляет 26,9% и превышает показатели экономии при проведении вышеуказанных открытых конкурсов.

Таблица 6. Закупка услуг по охране площадок хранения с подъездными железнодорожными путями для нужд Министерства обороны Российской Федерации

Год проведения электронного аукциона	№ извещения	Начальная (максимальная) цена контракта, в руб.	Цена государственного контракта, в руб.	Эффект от проведения конкурсных процедур, в руб.
2014	0173100004514000561	4723041,60	2654598,05	2068443,55
2015	0173100004515002009	7005026,88	5919247,57	1085779,31
ИТОГО		11728068,48	8573845,62	3154222,86

Таким образом, можно сделать вывод, что наиболее оптимальным способом определения поставщика охранных услуг для нужд Минобороны России и его ведомственных учреждений является аукцион в электронной форме (электронный аукцион), который позволяет закупать услуги надлежащего качества по минимальной цене.

В настоящее время, разработка документации об осуществлении централизованной закупки охранных услуг, в том числе в части выбора способа определения поставщика, осуществляется специалистами Главного управления военной полиции Министерства обороны Российской Федерации[1].

Руководствуясь необходимостью надлежащего осуществления охраны объектов Минобороны России с минимальными затратами бюджетных средств военными полицейскими выбран в качестве оптимального способа определения поставщика охранных услуг аукцион в электронной форме (электронный аукцион), в результате чего крайний электронный аукцион по закупке охранных услуг Тульского суворовского военного училища позволил снизить цену контракта на 51,5%, с 2 196 421,92 до 1 065 264,59 руб. (закупка № 0173100004516001603).

Однако специалисты ведомственных учреждений Минобороны России продолжают использовать менее эффективные способы определения поставщиков охранных услуг. Так, исследование закупок данных услуг, осуществленных федеральным казенным учреждением «Центральный военный клинический госпиталь имени П. В. Мандрыка» Минобороны России, федеральным государственным бюджетным учреждением «3 Центральный военный клинический госпиталь имени А. А. Вишневского» Минобороны России, федеральным казенным учреждением «Управление финансового обеспечения Министерства

[1] Приказ Министра обороны Российской Федерации от 24 июля 2012 г. № 350 «Об утверждении Положения о Главном управлении военной полиции Министерства обороны Российской Федерации».

обороны Российской Федерации по г. Москве и Московской области» и федеральным государственным бюджетным учреждением «27 Центральный научно-исследовательский институт» Минобороны России, показало, что выбор поставщиков осуществлялся на основе открытого конкурса, экономический эффект которых приведен в табл. 7.

Таблица 7. Расчет эффект открытых конкурсов при закупке охранных услуг ведомственными учреждениями Министерства обороны Российской Федерации

Центральный военный клинический госпиталь имени П.В. Мандрыка				
Номер закупки	**Начальная (максимальная) цена контракта, в руб.**	**Цена государственного контракта, в руб.**	**Эффект от проведения конкурсных процедур**	
			в руб.	**в%%**
373100090314000000	21964000,00	18669312,00	3294688,00	15,0%
373100090315000000	15862860,00	15060168,00	802692,00	5,1%
ИТОГО	37826860,00	33729480,00	4097380,00	10,8%
3 Центральный военный клинический госпиталь имени А.А. Вишневского				
348100056215000000	123400000,00	117106596,00	6293404,00	5,1%
0348100056214000291	95690000,00	90905505,00	4784495,00	5,0%
ИТОГО	219090000,00	208012101,00	11077899,00	5,1%
Управление финансового обеспечения Министерства обороны Российской Федерации по г. Москве и Московской области				
373100123514000000	1998000,00	1796202,00	201798,00	10,1%
373100123514000000	3996000,00	3996000,00	0,00	0,0%
373100123515000000	1999000,00	1999000,00	0,00	0,0%
373100123516000000	1821900,00	1821900,00	0,00	0,0%
ИТОГО	9814900,00	9613102,00	201798,00	2,1%
27 Центральный научно-исследовательский институт				
373100079816000000	2925800,00	2907840,00	17960,00	0,6%
373100079815000000	3566430,00	2976000,00	590430,00	16,6%
ИТОГО	6492230,00	5883840,00	608390,00	9,4%

Из данных, приведенных в табл. 7, видно, что в процентном отношении сэкономленные по итогам открытых конкурсов средства по отношению к максимальной (начальной) цене контракта колебались от 0 до 16,6%. Полученный рассматриваемыми учреждениями эффект значительно ниже эффекта, которого удалось достичь специалистам Главного управления военной полиции при закупке охранных услуг на основе электронного аукциона. Диаграмма эффектов, достигнутых различными способами определения поставщика охранных услуг, приведена на рис. 2.

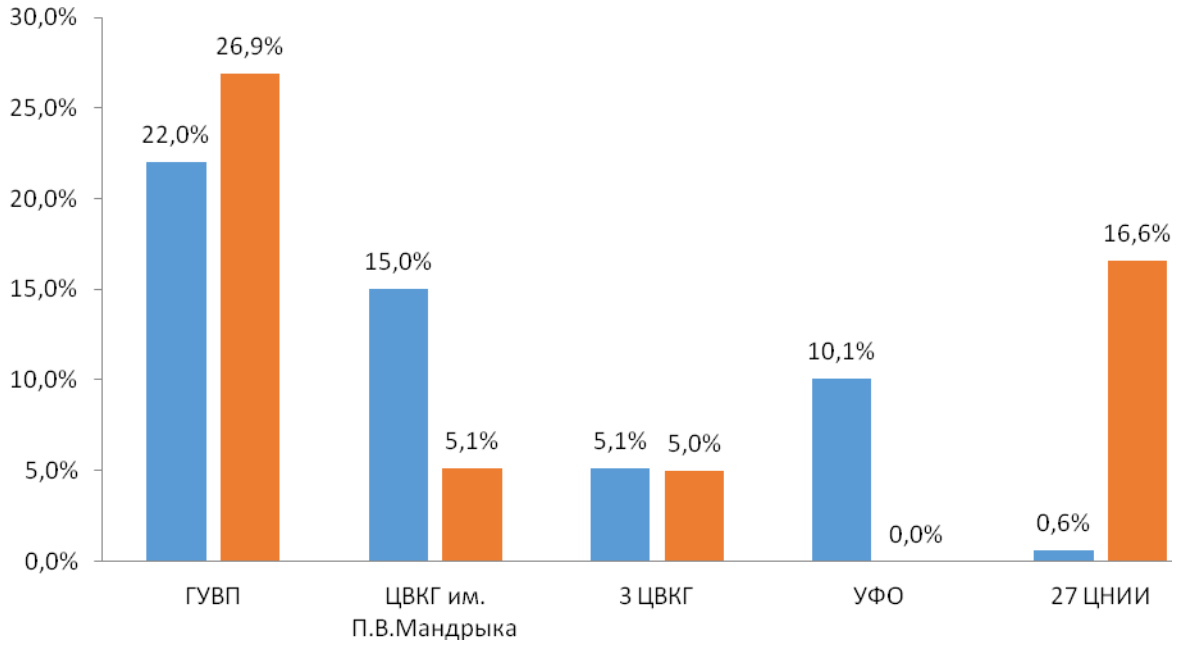


Рис. 2. Диаграмма эффектов, достигнутых различными способами определения поставщика охранных услуг

Анализ диаграмм, представленных на рисунке, наглядно показывает, что наибольшее снижение затрат при закупке охранных услуг у лицензированных частных охранных предприятий, было достигнуто по итогам электронных аукционов.

Таким образом, аукцион в электронной форме (электронный аукцион) является наиболее эффективным способом закупки охранных услуг у частных охранных предприятий, обладающих лицензией на осуществление частной охранной деятельности, и, следовательно, должностным лицам ведомственных учреждений Минобороны России необходимо перенять передовой опыт Главного управления военной полиции Министерства обороны Российской Федерации по проведению электронных аукционов среди поставщиков охранных услуг.

Одновременно представляется, что Министерству обороны Российской Федерации в целях снижения расходов на приобретение охранных услуг у сторонних организаций за счет сводной сметы расходов необходимо своими нормативными правовыми актами обязать подведомственные учреждения осуществлять закупку охранных услуг только посредством аукциона в электронной форме (электронного аукциона), что позволит в условиях ограниченного финансирования не отказываться от запланированного к закупке количества охранных услуг.

On the need to use electronic auction when determining the service provider for the protection of departmental facilities of the Ministry of defence of the Russian Federation

© **Plotnikov D. M.**,
candidate of economic Sciences, senior lecturer of the Department 49 (management of daily activities of troops) GGQUOUA, «the Military University» of the Ministry of defence of the Russian Federation

© **Korobkov V. S.,**
teacher 49 Department (management of daily activities of troops), GGQUOUA «Military University» of the Ministry of defence of the Russian Federation

Abstract: the experience of the Main Military Police Directorate of the Russian Federation Ministry of Defense on attraction of private security companies for Russian Ministry of Defense departmental sites on a paid basis is learned in the article.

Keywords: real estate security, private security company, general education organizations of the Russian Federation Ministry of Defense, open competition, electronic auction, military police.

Аутсорсинг сегодня

© **Удалец О. С.**,
старший помощник военного прокурора 60 военной прокуратуры гарнизона, старший лейтенант юстиции

Аннотация. Статья посвящена вопросам формирования и развития системы аутсорсингового обеспечения деятельности Вооруженных Сил Российской Федерации, а также контрольных механизмов за полнотой и качеством ее оказания на объектах военной инфраструктуры.

Ключевые слова: аутсорсинг, хозяйственная деятельность воинских частей, жилищно-коммунальные услуги.

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

В рамках перехода Вооруженных Сил Российской Федерации на т.н. «новый облик» с конца 2008 г. в войсках положено начало эксперимента по введению системы аутсорсинга. Так, Указом Президента Российской Федерации от 15 сентября 2008 г. № 1359 было создано открытое акционерное общество «Оборонсервис», 100% акций которого, согласно уставу общества, принадлежали государству.

Целью введения аутсорсинговой системы обслуживания в Вооруженных Силах являлось освобождение личного состава воинских частей и учреждений от выполнения сторонних задач в сфере материально-бытового обеспечения. В полном объеме система аутсорсинга начала работать с 2011 г.

Так, техническим обслуживанием и текущим ремонтом зданий и сооружений казарменно-жилищного фонда Минобороны России, санитарным содержанием внутренних помещений и прилегающих территорий, оказанием услуг холодного водоснабжения и водоотведения занималось АО «Славянка. Для этой цели с обществом были заключены государственные контракты № 1-КЖФ от 20 июля 2010 г., впоследствии — № 2-КЖФ от 1 октября 2011 г., № 197-ЗК-2013-ДРГЗ от 28 февраля 2013 г. по техническому обслуживанию и текущему ремонту, № 3-КЛ от 1 октября 2011 г., № 202/3А/2013/ДРГЗ от 6 марта 2013 г., а также № 1-ВКХ от 14 июля 2011 г., № 2-ВКХ от 14 декабря 2012 г.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 2 февраля 2010 г. № 78-р единственным поставщиком электрической энергии для нужд Минобороны России определено АО «Оборонэнергосбыт».

Единственным поставщиком услуг по питанию, продовольственному и вещевому обеспечению, банно-прачечному обслуживанию определено ОАО «Военторг» (распоряжение Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2010 г. № 1947-р), по вопросам проектирования и строительства — АО «Главное управление обустройства войск» (распоряжение Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2010 г. № 1947-р), по вопросам теплоснабжения и горячего водоснабжения — ОАО «Ремонтно-эксплуатационное управление» (распоряжение Правительства Российской Федерации от 15 ноября 2011 г. № 643-р), по обслуживанию объектов электросетевого хозяйства — ОАО «28 электрическая сеть» (распоряжение Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2011 № 644-р).

Функции управляющей компании по обслуживанию специализированного жилищного фонда Минобороны России (общежития, многоквартирные дома, в которых проживают наниматели по договорам служебного либо социального найма) также приняло на себя АО «Славянка» в рамках договора № 1-УЖФ от 2 августа 2010 г.

Роль районных представителей государственного заказчика, то есть лиц, которые осуществляли контроль качества оказываемых услуг и их приемку, осуществля-

ли командиры воинских частей, начальники учреждений, старшие военных городков, военные комиссары (директива от 3 ноября 2011 г. № Д-37, позднее — приказ Министра обороны Российской Федерации от 9 марта 2013 г. № 170). По окончанию каждого месяца (либо квартала) они вместе с представителями сторонних организаций подписывали акты сдачи-приемки оказанных услуг, на основании которых в дальнейшем происходила их оплата за счет средств федерального бюджета.

В то же время, как показала практика, данная система приемки работ довольно часто приводила к преступным проявлениям, при которых воинские должностные лица либо сознательно, либо в силу незнания, подписывали акты сдачи-приемки в завышенном объеме, что приводило к неправомерному списанию средств федерального бюджета и, как следствие, причинению ущерба государству.

Так, в период с марта по октябрь 2012 г. командир войсковой части 33790-А (пос. Восход Московской области) полковник Медушевский А. Е. в нарушение положений государственного контракта № 3-КЛ от 1 октября 2011 г. будучи достоверно извещенным о том, что подлежащие уборке внешние территории и внутренние помещения воинской части в установленном объеме не убираются, утверждал представляемые работниками филиала «Солнечногорский» ОАО «Славянка» акты сдачи-приемки оказанных услуг в полном объеме, что привело к причинению ущерба государству в виде излишне произведенных выплат в сумме 2 876 000 руб.

Приговором Краснознаменского гарнизонного военного суда от 8 апреля 2014 г. полковник Медушевский А. Е. признан виновным в совершении преступления, предусмотренного ч. 1 ст. 293 УК РФ.

На ОАО «Оборонэнерго» государственными контрактами от 27 августа 2012 г. № 5-ЭХ и от 28 декабря 2012 г. № 6-ЭХ были возложены обязанности по обслуживанию дизельных электростанций, расположенных внутри четырех сооружений технической зоны войсковой части 33790-Б (п. Молодежный, Наро-Фоминский р-н, Московская обл.).

В период с июля 2012 г. по июнь 2013 г. фактически обслуживание дизельных электростанций военного городка № 602-Т (г. Гагарин Смоленской области) работниками ОАО «Оборонэнерго» в объеме и с периодичностью, установленных государственными контрактами от 27 августа 2012 г. № 5-ЭХ и от 28 декабря 2012 г. № 6-ЭХ не производилось. Вместе с тем, воинскими должностными лицами подписаны поквартальные акты сдачи-приемки оказанных услуг в полном объеме согласно паспорту военного городка.

Акты сдачи-приемки послужили основанием для включения стоимости невыполненных работ в счета, счета-фактуры и сводные акты сдачи-приемки, являющиеся основанием для оплаты оказанных услуг из федерального бюджета, что повлекло причинение ущерба государству в виде излишне выплаченных ОАО «Оборонэнерго» денежных средств в сумме 11 900 993,74 руб.

Вступившим в законную силу приговором Краснознаменского гарнизонного военного суда от 30 декабря 2014 г. главный инженер воинской части 33790-В подполковник А. Е. Салов признан виновным в совершении преступления, предусмотренного п. «в» ч. 3 ст. 286 УК РФ.

С целью избавления от подобной негативной практики с 2013 г. в структуре Минобороны России создан специальный орган управления, занимающийся контролем за оказанием услуг сторонними организациями — Департамент эксплуатационного содержания и обеспечения коммунальными услугами воинских частей и организаций Минобороны России (далее — Департамент ЭСиОКУ МО РФ), которому подчинены соответствующие управления в военных округах.

Приказом Министра обороны Российской Федерации от 14 августа 2014 г. № 585 созданы территориальные отделы эксплуатации и контроля, которые забрали у командиров воинских частей полномочия по осуществлению утверждения актов сдачи-приемки оказанных услуг. Командиры во-

инских частей, старшие военных городков по настоящее время выполняют функции потребителей и лишь представляют в вышеназванные отделы справки об оказании услуг сторонними организациями, а также ведут претензионную работу.

В связи с выявленными проблемами взаимодействия командования воинских частей со сторонними организациями с января 2015 г. заместителем Министра обороны Российской Федерации Т. В. Шевцовой в органы военного управления направлены указания, предоставляющие военным казенным и бюджетным учреждениям самостоятельное право заключать государственные контракты на поставку коммунальных услуг, проведение технического обслуживания и ремонтных работ. Санитарное содержание территорий и внутренних помещений в воинских частях и учреждениях, где имеются военнослужащие по призыву, стало осуществляться силами личного состава (ранее услуги по санитарному содержанию оказывались ОАО «Славянка»).

Текущий ремонт стал производиться силами АО «ГУОВ» и привлеченных соисполнителей. Кроме того, по военным городкам, в которых АО «Славянка» и АО «РЭУ» не имели на балансе артезианских скважин, насосного и теплогенерирующего оборудования, сетей тепло- и водоснабжения, начали заключаться прямые контракты между управлениями ЭСиОКУ военных округов и коммерческими организациями, являющимися поставщиками коммунальных услуг в конкретном населенном пункте.

На основании определения Арбитражного суда г. Москвы от 30 мая 2014 г. по делу № А40-55638/2014 в отношении АО «РЭУ» введена процедура наблюдения, решением от 18 сентября 2015 г. по тому же делу № А40-55638/14 акционерное общество «РЭУ» признано банкротом и в отношении него открыто конкурсное производство.

Определением Арбитражного суда г. Москвы от 17 июня 2016 г. по делу № А40-209505/2014 ОАО «Славянка» также признано банкротом с открытием конкурсного производства.

В связи с этим, распоряжением Правительства Российской Федерации от 11 июня 2015 г. № 1089-р единственным исполнителем осуществляемых Минобороны России в 2015—2016 годах закупок работ и услуг, связанных с поставкой, передачей тепловой энергии и теплоносителя, водоснабжением, транспортировкой и подвозом воды, водоотведением, транспортировкой и очисткой сточных вод, обслуживанием казарменно-жилищного фонда и объектов коммунальной и инженерной инфраструктуры, включая электросетевое хозяйство, для нужд Минобороны России определено АО «Главное управление жилищно-коммунального хозяйства» (АО «ГУ ЖКХ»).

Вопросы управления жилищным фондом, ранее относившиеся к предмету деятельности АО «Славянка» переданы ООО «Главное управление жилищным фондом», созданное решением единственного учредителя — директора АО «Оборонстрой» от 24 февраля 2015 г. При этом фактически обслуживание объектов военной инфраструктуры осуществлялось привлеченными данными обществами соисполнителями: ООО «Нордэнерго» и ООО «Теплосинтез» (по линии АО «ГУ ЖКХ»), а также ООО «Экобалт» (по линии ООО «ГУ ЖФ»).

ООО «Нордэнерго» и ООО «Теплосинтез», эксплуатируя все котельные военных городков на территории страны, не имели при этом ни одной лицензии на их эксплуатацию как опасных производственных объектов.

С 1 ноября 2016 г. истекли сроки действия всех централизованно заключенных государственных контрактов с АО «ГУ ЖКХ». В рамках вновь заключенных контрактов ООО «Нордэнерго» и ООО «Теплосинтез» исключены из системы аутсорсинга в интересах Вооруженных Сил, в связи с чем услуги начали оказываться за счет включенного в штат АО «ГУ ЖКХ» персонала данных обществ.

В частности, между Минобороны России и АО «ГУ ЖКХ» заключены следующие государственные контракты:

— № 5-ВКХ от 28 октября 2016 г. на оказание услуг водоснабжения и водоотведения;

— № 6-ТХ от 28 октября 2016 г. на оказание услуг по поставке тепловой энергии и горячего водоснабжения;

— № 5-КЖФ от 28 октября 2016 г. на оказание услуг по техническому обслуживанию зданий и сооружений казарменно-жилищного фонда военных городков;

— № 31/10/2016/ДЭСиОКУ от 28 октября 2016 г. на оказание услуг по санитарному содержанию объектов казарменно-жилищного фонда;

— № 28/10/2016/ДЭСиОКУ от 28 октября 2016 г. на оказание услуг по вывозу твердых коммунальных и жидких бытовых отходов.

Аналогичным образом (без привлечения соисполнителя — ООО «Экобалт») сформирован порядок оказания услуг управляющей компанией — ООО «ГУ ЖФ» в рамках договоров управления специализированным жилищным фондом (в Западном военном округе — № 2-УЖФ-02 от 27 июля 2016 г.).

Кроме того, Положением о порядке проведения работ по ремонту зданий и сооружений военных городков Минобороны России и иных фондов, используемых в интересах Минобороны России, собственными силами» (утв. 12 августа 2015 г. руководителем Департамента ЭСиОКУ МО РФ) командованию предоставлена возможность организовывать проведение небольших по объему работ текущего ремонта собственными силами за счет централизованно выделяемых строительных материалов.

Таким образом, система аутсорсинга в Вооруженных Силах динамично изменяется с целью создания наиболее оптимальных условий для жизнедеятельности войск, устранению возникающих в процессе апробации изменений проблемных вопросов. В частности, очередных изменений будем ждать в 2017 г.

Outsourcing today

© **Udalech O. S.**,
senior assistant of the military Prosecutor of 60 military Prosecutor of the garrison, Lieutenant, justice

Abstract. The article is devoted to questions of formation and development of the system of outcaringbah support the activities of the Armed forces of the Russian Federation and control mechanisms over the completeness and quality of its provision on military infrastructure.

Keywords: outsourcing, economic activity of military units, public utilities.

Социальная защита и социальное обеспечение

Предоставление военнослужащим земельных участков для индивидуального жилищного строительства: об эрозии соответствующих правовых положений статьи 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих» в свете их исторического толкования (окончание)

© **Воробьев Е. Г.,**
кандидат юридических наук, доцент

Аннотация. Сохранившиеся в военном законодательстве положения о возможном предоставлении военнослужащим земельных участков для индивидуального жилищного строительства — суть рудименты правовых норм, десятилетие назад изъятых из федерального закона. В результате анализируемое право из специального и самостоятельного института жилищного обеспечения военнослужащих превратилось в ординарное общее право, более не принадлежащие к социально-правовым гарантиям именно гражданам в погонах. Однако в силу роста общего уровня денежного довольствия и устойчивой тенденции замены натуральных форм их жилищного обеспечения денежными формами, в том числе с ослаблением полного государственного контроля за последующим целевым использованием выделяемых средств только на жилищное обеспечение, возможности военнослужащих по реализации права на жилище путем приобретения земельных участков для индивидуального жилищного строительства вновь возрождаются. Данное право возвращается в ином, частноправовом качестве, как общегражданское рыночное право, реализуемое за счет государственных жилищных выплат и личных средств из денежного содержания граждан, получаемого от государства в период их воинской службы.

Ключевые слова: жилищное обеспечение военнослужащих; индивидуальное жилищное строительство; предоставление земельных участков; эрозия норм военно-социального законодательства; историческое толкование; государственные и рыночные механизмы индивидуального жилищного строительства.

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

Изворотливые коммерсанты, входя в сговор с нечистыми на руку чиновниками-распорядителями земельных ресурсов, выстроили различного рода схемы быстрого обогащения, как-то: построиться на земле сельхозназначения, вместо ее целевого освоения[1]; раздробить большой земельный участок на более мелкие наделы под индивидуальное жилищное строительство (ИЖС) или дачи для их продажи по завышенным «рыночным» ценам; застроить участки, выделенные под ИЖС, многоквартирными домами для продажи квартир[2]; получить участок для последующей его перепродажи без дополнительных вложений или с минимальными вложениями, так сказать, для вида и соблюдения сроков минимального освоения.

И вполне оправданы правовые меры, принимаемые государством в последнее время в стремлении навести хоть какой-то порядок в этой необузданной стихии асоциальной наживы на земельных махинациях. Например, в абз. 3 пп. »а» п. 3 Указа Президента Российской Федерации от 1 апреля 2016 г. № 147 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2016 — 2017 годы» Генеральной прокуратуре Российской

[1] Зыкова Т. Дом в чистом поле. Дачи и коттеджи хотят узаконить на пахотных землях // Российская газета. 2016. 19 апреля.

[2] Жильцам «многоэтажек на шести сотках» помогут власти и общественники. Профильные министерства пересчитают пострадавших дольщиков и легализуют еще не снесенные «многоквартирники» // Российская газета. 2016. 19 апреля.

Федерации до 1 сентября 2017 г. предписано провести проверку соблюдения требований законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции при распоряжении земельными участками, находящимися в государственной или муниципальной собственности.

В наши дни наличие своей земли стало не просто показателем индивидуального социального престижа, но и материальной основой личной имущественной независимости и в отношениях с социумом, и в отношениях с государством. Благодаря конституционному провозглашению права частной собственности на землю (ч. 2 ст. 9 Конституции Российской Федерации), за период 90-х годов прошлого века значительная часть нашего населения обзавелась земельными наделами, причем преимущественно бесплатно. Это, прежде всего, мизерные из-за норм предоставления земельные участки для садоводства, огородничества, дачного хозяйства. Однако последующая государственная политика по предоставлению земли для индивидуального строительства приобрела характер преимущественно коммерческого подхода, о чем детально написала О. Ю. Феоктистова в ранее упомянутой журнальной публикации. При таком подходе спрос на земельные участки под ИЖС резко упал: те, кто имеет деньги — уже все приобрели и построились, а те, кто денег не имеет, с трудом вытягивают стройку и на собственной бесплатной земле. Ведь именно возможность строительства за свой счет, по своим средствам и создает главную привлекательность частных притязаний на землю для ИЖС со стороны граждан с невысоким достатком.

В качестве демонстрации типичного примера анализируемой формы жилищного обеспечения напомним малоприметный эпизод из известного произведения советского писателя М. А. Шолохова «Судьба человека». Главный герой, Андрей Соколов, в ожидании переправы излагает незнакомому попутчику свою непростую довоенную, военную и послевоенную судьбу. Может не каждый читатель обратил внимание на то, как в довоенные годы этот рядовой труженик решил свой жилищный вопрос. А дело было так.

Уроженец Воронежской губернии, после гражданской войны он спасался от голода на Кубани, подрабатывая у богатых крестьян-единоличников (кулаков). Когда опасный период миновал, герой вернулся домой, в свою деревню, но оказалось, что вся родительская семья умерла из-за голода. Продав опустевшую хатенку[1], Соколов подался в город Воронеж, где постепенно встал на ноги — честно и много работал, женился, а потом приобрел хорошо оплачиваемую по тем временам специальность шофера грузовика. «Работал я эти десять лет и день и ночь. Зарабатывал хорошо, и жили мы не хуже других людей. … За десять лет скопили мы немного деньжонок и перед войной поставили тебе домишко об двух комнатах, с кладовкой и коридорчиком. Ирина купила двух коз. Чего еще больше надо? Дети кашу едят с молоком, крыша над головою есть, одеты, обуты, стало быть, все в порядке. Только построился я неловко. Отвели мне участок в шесть соток неподалеку от авиазавода. Будь моя хибарка в другом месте, может, и жизнь сложилась бы иначе ...»[2] [непосредственная близость дома к военному объекту стала причиной гибели всей его семьи].

Итак, публично-правовое предоставление гражданам индивидуально-определенного места в границах населенного пункта под строительство частного жилья за счет собственных средств — суть данной формы земельного обеспечения решения их жилищного вопроса.

В условиях бесплатности такого предоставления (посредством административного выделения из публичных земельных фондов) — это содействие власти частным лицам, публичная услуга по созданию условий для реализации прав каждого из граждан на

[1] Хата, уменьшительно — хатенка. Аналог избы в степной зоне, традиционное название частных домов в сельской местности Юга России.

[2] Шолохов М. А. Судьба человека // «100 лучших книг» // URL: http://www.100bestbooks.ru/files/Sholohov_Sudba_cheloveka.pdf (дата обращения: 30.03.2016).

собственное жилище при условии нуждаемости в нем.

Зато при всеобщей возмездности подобных земельно-правовых отношений, что имеет место в наши дни при повсеместно практикующейся купле-продаже или аренде земельных участков под ИЖС, их бесплатное предоставление (выделение) — очевидное содействие со стороны власти, объективно уменьшающее общие затраты граждан-получателей. Земля — бесплатно, а собственно само жилищное обеспечение — за ваш счет. Именно поэтому такое бесплатное выделение земельного участка считается одной из форм государственного и муниципального жилищного обеспечения хотя и не бесплатным, но все-таки становящимся более доступным для граждан жильем, в нем нуждающимся (ч. 2 ст. 40 Конституции Российской Федерации).

Представляется, что именно об этой стороне экономической выгоды ИЖС говорил Президент Российской Федерации В. В. Путин 19 января 2007 г. на заседании президиума Госсовета в Казани «О работе органов государственной власти субъектов Российской Федерации по реформированию жилищно-коммунального хозяйства и строительству доступного жилья, в том числе для малообеспеченных слоев населения».

Открывая заседание, Президент отметил важность увеличения объемов строительства и предложения на жилищном рынке. Необходимы также действенные механизмы, способные стимулировать строительные компании к работе с массовым, недорогим жильем. Президент подчеркнул, что помимо решений всего комплекса отраслевых, организационных и правовых вопросов крайне важна борьба с инфляцией, а также последовательная государственная линия на общее повышение доходов граждан и снижение уровня бедности в стране. В. В. Путин призвал проанализировать все возможности по снижению себестоимости жилья. Этому процессу должно способствовать грамотное субсидирование процентных ставок, софинансирование инфраструктуры, расширение малоэтажного строительства и предоставление гарантий по кредитам для застройщиков. Представленный рабочей группой доклад доказывал, что прогресс в жилищной политике и модернизации ЖКХ есть именно в тех территориях, где власти активно изыскивают местные ресурсы, грамотно взаимодействуют с бизнесом, с инвесторами, — указал Президент, и обратился к членам Госсовета с просьбой сосредоточить внимание на подобном опыте. В заключительном слове В. В. Путин отметил: «Мы с вами прекрасно понимаем, что жилищный вопрос является одним из ключевых и определяет уровень и качество жизни людей. Поэтому давайте подходить к этому не только как к экономической категории, но и как к социальной. Поэтому, когда мы говорим, что на одну чашу весов при определении приоритетов мы должны положить, скажем, фонд ветхого жилья, а на другую — такие важные вопросы, как развитие инфраструктуры, порты, аэропорты и так далее, — конечно, порты, аэропорты, дороги и прочая инфраструктура крайне важны для развития страны, для ее будущего, но мы не можем допустить, чтобы кто-то по хорошим дорогам будущего ездил на «Мерседесах», а кто-то прозябал в бараках, которые разваливаются у нас на глазах. И когда мы говорим о приоритетах — это и есть приоритеты, и во главу этих приоритетов должен быть поставлен человек»[1].

Экономико-правовой основой этой доступности является не только бесплатность предоставления земельного участка, но и возможность минимизации необходимых расходов на индивидуальное жилищное строительство: приобретение относительно недорогих материалов, в том числе бесплатно или по адекватным ценам с учетом местных особенностей, проведение всех или значительной части работ собственными силами или силами сторонних лиц опять же с умеренной оплатой их труда.

Например, в лесных и лесостепных зонах к общедоступным строительным материалам, из которых возводятся жилые дома (избы), относят лес и производные его обработки (с учетом правил разрешенной воз-

[1] Приоритеты — жилье и реформирование ЖХК // ЧиновникЪ.uapa.ru // URL:http://chinovnik.uapa.ru/ru/issue/2007/01/2/ (дата обращения: 22.03.2016).

мездной или безвозмездной порубки), песок, глина, гравий, камень. В недалеком прошлом на юге России строили преимущественно небольшие, чаще всего глинобитные дома, именуемые «мазанками», так как стены складывались из глиняных самодельных кирпичей (без обжига, высушиваемых на солнце) и снаружи обмазывались вязкой глиной. Глина, песок, солома, камыш, коровий навоз, жерди и ветви из деревьев непромышленных пород и крупного кустарника — до сих пор общедоступный строительный материал, в избытке имеющийся в тех местах. Конечно, значительную часть современных строительных материалов приходится приобретать за деньги, но с учетом разумного подхода, исключающего излишние траты.

Возьмем, к примеру, такой базовый строительный материал как древесину. Готовые бревна и пиломатериалы весьма дороги, но древесина на корню — совсем иное дело. Согласно ст. 30 Лесного кодекса Российской Федерации, граждане своими силами вправе заготавливать древесину для собственных нужд, в том числе, для возведения жилых и нежилых строений. Основания, порядок и нормативы такой заготовки регламентируются законодательством субъектов Российской Федерации.

Начальник Управления использования и воспроизводства лесов Рослесхоза М. С. Доронин по этому поводу пояснил, что все зависит от региональных особенностей. Есть лесные, а есть и степные регионы, где строительного леса почти нет. Природные зоны также влияют на строительные нормы и потребности в отоплении помещений. Есть Краснодарский край, где зима длится три месяца и не всегда снег ложится, а есть Чукотка, где тепло три месяца и даже летом может пойти снег. Также есть разные категории граждан, которые могут рассчитывать на льготную древесину. Поэтому в каждом регионе разработана своя нормативная база для обеспечения граждан древесиной для личных нужд. Последние семь лет в России этой возможностью пользуется от 600 до 700 тыс. граждан. Но большинство россиян заготавливают древесину для отопления в сельской местности и делает это ежегодно. Что же касается индивидуального строительства, то право заготовить лес на строительство дома дается, как правило, один раз в 20 или 25 лет. Разрешаемый объем — от 50 до 300 кубометров, в зависимости от регионального законодательства, которое учитывает технологии строительства и специфику местных стройматериалов. Например, в Ростовской области из 40 кубометров можно выстроить дом площадью 80 кв. м, с учетом использования других материалов. В других регионах для строительства дома такой же площади используют в 2 — 2,5 раза больше древесины, потому как она является основным стройматериалом. Ставки по регионам отличаются. Например, в Брянской области установлена плата около 135 руб. за один кубометр, в Воронежской — около 43 руб., в Мурманской — около 14 руб., а в Тюменской — 220 руб. Средняя цена «льготного» леса для строительства составляет 63,5 руб. за кубометр. Таким образом, купить стройматериал примерно 40 кубов для дома площадью 80 кв. м. где-нибудь в средней полосе России, можно за 2,5 тыс. руб.

Однако надо учитывать региональные требования обязательного подтверждения жилищной нуждаемости. Получить лес могут не все желающие, а только те, кто в этом действительно нуждается. Например, если у семьи есть жилой дом, но он уже старый и нужен его ремонт или новое строительство. Поэтому если гражданин имеет дом (квартиру) и решит выстроить еще дом или дачу, лес бесплатно или по льготной цене никто не даст.

Для получения права заготовки по договору купли-продажи граждане представляют в исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации, уполномоченный в сфере лесных отношений (как правило, это лесничество), заявление, в котором указываются следующие сведения:

— данные о заявителе (имя, место проживания, паспортные данные);

— наименование лесничества (лесопарка), в границах которого предполагается заготовка;

— требуемый объем древесины и ее качественные показатели (деловая или дровяная древесина).

К заявлению прилагаются:

— копии паспорта заявителя документов, подтверждающих право на земельный участок, выделяемый под индивидуальное строительство (если заготовка требуется для строительства дома);

— копия паспорта заявителя и решение органа местного самоуправления (городского округа, городского или сельского поселения), принятое в соответствии с актом обследования жилищно-бытовых условий для проведения ремонта жилья и надворных построек.

Возможные и дополнительные требования. Например, в Республике Коми лес по льготной цене для строительства индивидуального дома без уже готового фундамента не продадут.

Затем с гражданином-заявителем заключается договор о купле-продаже лесных насаждений.

К гражданину, уже заготовившему древесину, могут прийти инспекторы государственной лесной охраны, чтобы, например, осмотреть строящийся дом. Контролировать использование древесины могут также представители МВД России, прокуратуры в рамках плановых проверок. Ведь действующее законодательство запрещает перепродажу такой древесины.

Есть регионы, где льготную норму развили до государственных решений, говорят в Рослесхозе. Например, в Архангельской области и Башкирии спроектированы целые поселки, из «народного» леса. Фактически люди строят сами, но власть помогает с прокладкой коммуникаций и за счет этого решает программу по вводу жилья в сельской местности[1].

В то же время реалии российской действительности свидетельствуют об обратном, о том, что имеющиеся в избытке местные строительные ресурсы не так доступны населению, как того бы хотелось.

Десять лет назад, в начале 2006 г., глава Рослесхоза В. П. Рощупкин настаивал, что Россия, столь богатая лесными запасами, должна перейти преимущественно на деревянное строительство. Особо им пропагандировались панельные деревянные дома, которые якобы отличаются высоким качеством, низкой себестоимостью и высокой скоростью монтажа, позволяют вести строительные работы при минимальном количестве специалистов. Аргументация главного российского лесника была той же самой, что и у первого вице-премьера Правительства Д. А. Медведева, примерно в это же время инициировавшего проект «Малоэтажная Россия» в рамках Федеральной целевой программы «Жилище». «В развитых странах свыше половины жилого фонда — индивидуальные дома, значительная часть которых построена из дерева», — заявил тогда В. П. Рощупкин[2]. Приводились данные и о том, что в США до 80% вводимого жилья составляют именно деревянные односемейные дома.

Однако и тогда никто не воспринял эти публичные призывы как реально востребованные российскими гражданами. Возможно, что для такого скепсиса наличествуют веские геополитические и экономико-правовые основания. В России в силу исторически сложившихся обстоятельств, почти 80% граждан проживают в многоквартирных домах, причем значительная часть — в сельской местности, в домах бывших колхозов и совхозов, многоквартирной застройкой демонстрировавших приближение деревни к городу. Подобное расселение предопределило и уже сложившуюся концентрацию социальной инфраструктуры под подобную застройку. А после развала Союза ССР повсеместно загасли многие былые очаги местного промышленного и сельского производства, дававшего средства к существованию той самой одноэтажной России, следы которой еще хотя и наблюдаются, но

[1] Узбекова А. Сруб. Бесплатный лес на строительство жилья — кому и на каких условиях // Российская газета — неделя. 2016. 1 апр.

[2] Лоссан А. Русь малоэтажная. Правительство предложило переписать национальный проект по жилью // URL: http://lenta.ru/articles/2006/05/02/project1/ (дата обращения: 22.12.2015).

которой не из чего развиваться в ближайшей перспективе.

Очевидны также существенные климатические различия в США, в Европе и в России, заставляющие жилищную инфраструктуру российских поселений «сжиматься», а не раскидываться вширь.

Ипотечные программы по доступности нового жилья для граждан со средним и низким достатком при их сопоставлении также не в пользу государственных лозунгов. Цены на «общедоступный» национальный строительный материал из дерева, пропущенные через систему государственно-частного партнерства, вследствие особенностей современной государственной лесной политики и повсеместных спекулятивных подходов зашкаливают.

Список подобных «но», обосновывающих состояние и реальные перспективы развития ИЖС, можно продолжить. Поэтому в настоящий момент в российском коттеджном и малоэтажном строительстве (речь идет о новых домах) преобладает использование кирпича и цементных блоков, в то время как доля новых деревянных строений по сей день составляет всего 3—4 процента[1].

Согласно данным Аналитического центра при Правительстве Российской Федерации, приведенным в Бюллетене социально-экономического кризиса в России, за последние 10 лет средний размер квартир в многоквартирных домах последовательно снизился с 69 кв. м. (2004) до 56 кв. м. (2014), в то время как средний размер вводимых индивидуальных домов составил 138 кв. м. (2014), что в 2,4 раза больше средних «квартирных» размеров[2]. Переведем эти цифровые показатели в конструкцию социально-правовых и социально-экономических отношений в интересующем нас ракурсе. Есть все основания полагать, что в последние годы ИЖС стало подменой необходимого жилья нуждающимся в нем, желаемым избыточным жильем для граждан, в жилье не нуждающимся. Дом на участке под ИЖС зачастую становится вторым и более, причем не основным, а добавочным местом жительства. В этом отношении такое жилье — скорее место отдыха, досуга на природе, а не место для постоянного проживания. Именно так его оценивает большинство горожан, имеющих и квартиры, и индивидуальные дома одновременно. Об этом свидетельствует и та самая статистка о соотношении размеров приобретаемых квартир в многоквартирных домах и индивидуальных домов на земельных участках.

Итак, мы рассмотрели одну из главных составляющих, формирующих затраты на ИЖС. Однако помимо этих затрат на строительные материалы, весомую часть расходов составляют сами работы. Некоторые из них заинтересованный индивидуальный застройщик вполне может выполнить сам. Традиционно нормальным считается оказание помощи в строительных работах, может быть не всех, но их значительной части, со стороны членов семьи и других родственников, знакомых-односельчан, членов сельской общины и проч. В условиях рыночной конъюнктуры всегда возможен поиск того наемного исполнителя, который готов на более умеренное вознаграждение, исключающее необоснованные накрутки цен, так свойственные строительному бизнесу. Поэтому минимизация стоимости покупных подрядных работ дает возможность добиться такого же результата за меньшие деньги.

Все указанное выше, подтверждает: самому построить дом в индивидуальном исполнении может быть на порядок дешевле, чем приобретать такой же на рынке в виде готовых результатов строительных работ, проводимых коммерческими организациями, индивидуальными предпринимателями, а также подрабатывающими гражданами или их бригадами. И вновь подчеркнем, что именно эта экономическая сторона возможностей ИЖС, выступает определяющим свойством доступности такого жилья для

[1] Лоссан А. Русь малоэтажная. Правительство предложило переписать национальный проект по жилью // URL: http://lenta.ru/articles/2006/05/02/project1/ (дата обращения: 22.12.2015).

[2] Средний размер квартир в Российской Федерации снижается за 10 лет // Рамблер / Недвижимость. URL: https://realty.rambler.ru/news/sredniy-razmer-kvartir-za-10-let-umenshilsya-na-13-kv-m-9478/ (дата обращения: 18.04.2016).

граждан, в том числе, и для военнослужащих.

В то же время путь индивидуального строительства таит в себе и иные риски утраты возможных выгод. Дело в том, что существовавший порядок получения земельного участка под ИЖС с выплатой военнослужащим безвозмездной финансовой помощи (БФП) для этого изначально выхолащивал ту самую экономическую привлекательность, столь значимую для граждан. Ведь адресаты права не имели возможности автономно распорядиться выделяемыми деньгами за счет описанных выше рачительных подходов, рассчитанных на собственные силы или на гибкий хозяйственный подряд. Кроме того, процедуры предоставления земельного участка связывались с выделением денежных средств в виде БФП лишь опосредованно, и очень часто участки давались без денег, ибо механизм предоставления бюджетных средств носил совершенно автономный характер от механизма земельного распределения (можно было дождаться получения денег без получения участка, или наоборот — получения участка без получения денег).

В 2003 г. комментаторы к военно-жилищному законодательству А. В. Кудашкин и К. В. Фатеев привели все наличные тогда юридические сложности процесса получения БФП для ИЖС. Со ссылкой на действовавшие тогда основные подзаконные правила (постановление Правительства Российской Федерации от 26 июня 1995 г. № 604, приказ Министра обороны Российской Федерации от 21 апреля 1997 г. № 150 «О порядке оказания безвозмездной финансовой помощи на строительство (покупку) жилья и выплаты денежной компенсации за наем (поднаем) жилых помещений военнослужащим Вооруженных Сил Российской Федерации») авторы наглядно продемонстрировали такую необычайно сложную многоступенчатость процесса, которая превращала гарантированное право в право негарантированное, весьма трудно достижимое, особенно в условиях нехватки бюджетных средств.

В порядке доказательства достоверности выдвинутого тезиса приведем обзор этих подзаконных правил, освещенных указанными авторами, рассмотревшими их на примере военнослужащих Вооруженных Сил Российской Федерации.

При этом правоведы выделили четыре условных этапа предоставления БФП:

1) подача заявления (рапорта по команде) о выборе военнослужащим данной формы жилищного обеспечения;

2) включение военнослужащих в списки лиц, претендующих по получение БФП;

3) организация финансово-заявочной работы по выделению бюджетных средств согласно спискам на получение БФП и их централизованное распределение после выделения;

4) перепроверка очередников и предоставление поступивших денежных средств непосредственно военнослужащим согласно спискам в местах состояния на учете.

Вот они в более детальном изложении известными военными юристами А. В. Кудашкиным и К. В. Фатеевым.

Первый этап. Для получения БФП военнослужащие, состоящие на учете нуждающихся в улучшении жилищных условий по месту военной службы, подают в порядке подчиненности рапорт с приложением к нему справки воинской части об общей продолжительности военной службы и составе семьи военнослужащего по установленному образцу, который рассматривается соответствующей жилищной комиссией.

Второй этап. Жилищная комиссия воинской части по результатам рассмотрения поступивших рапортов военнослужащих составляет по установленной форме и представляет на утверждение командиру воинской части список военнослужащих для оказания БФП на строительство (покупку) жилья.

Утвержденный командиром воинской части список направляется в довольствующий орган квартирно-эксплуатационной службы, который обобщает и по подчиненности представляет указанные списки в органы квартирно-эксплуатационной службы округа, флота, Каспийской флотилии, а последние — в Главное квартирно-эксплуатационное управление Министерства обороны Российской Федерации.

Третий этап. Жилищные комиссии центральных органов военного управления Министерства обороны Российской Федерации по результатам рассмотрения поступивших рапортов военнослужащих, проходящих военную службу в данных органах военного управления, составляют и представляют списки для утверждения соответствующим главнокомандующим видами Вооруженных Сил, другим начальникам центральных органов военного управления Минобороны России. Жилищная комиссия Генерального штаба Вооруженных Сил данный список представляет для утверждения начальнику Генерального штаба Вооруженных Сил или его первым заместителям. Утвержденные списки направляются в Главное квартирно-эксплуатационное управление Министерства обороны Российской Федерации.

Планирование ассигнований из федерального бюджета на предоставление БФП, а также доведение назначений денежных средств до органов квартирно-эксплуатационной службы производится в установленном порядке.

В соответствии с утвержденной Министром обороны Российской Федерации сметой Минобороны России дальнейшее распределение назначений денежных средств на оказание БФП осуществляется непосредственно в округах, на флотах для воинских частей, дислоцирующихся на их территории. Распределение оформляется списками, которые утверждаются командующими войсками округов, флотами, Каспийской флотилией и являются основным плановым документом для предоставления военнослужащим безвозмездной финансовой помощи на очередной год.

Выписки из утвержденных списков высылаются через подчиненные органы квартирно-эксплуатационной службы в воинские части по месту прохождения военной службы военнослужащими, состоящими в списках, и служат документом, гарантирующим предоставление БФП, а также основанием для издания командиром воинской части соответствующего приказа.

Распределение денежных средств на оказание БФП военнослужащим, проходящим военную службу в центральных органах военного управления, оформляется списком, утверждаемым Министром обороны Российской Федерации.

Очередность получения БФП устанавливается органом исполнительной власти, ее выделяющим, с учетом соблюдения условий о признании военнослужащих и граждан, уволенных с военной службы, нуждающимися в улучшении жилищных условий, и очередности подачи рапортов (заявлений) на ее получение.

Военнослужащие, включенные в списки и не получившие БФП в текущем году, подлежат включению в списки для ее первоочередного получения в следующем году.

Четвертый этап. Военнослужащие, осуществляющие строительство индивидуального жилого дома и указанные в поступивших в воинскую часть выписках, представляют через жилищную комиссию воинской части следующие документы:

— документы, подтверждающие право военнослужащего на участок застройки;

— разрешение органов местного самоуправления на осуществление строительства индивидуального жилого дома;

— проектно-сметную документацию;

— договор строительного подряда по примерной форме;

— копию лицензии подрядчика на осуществление им строительной деятельности;

— справку воинской части об общей продолжительности военной службы и составе семьи военнослужащего;

— справку о сдаче жилья по предыдущему месту службы либо обязательство о сдаче (передаче права собственности) жилья по установленной форме;

— выписки из финансового лицевого счета и домовой книги (в случае постоянного проживания военнослужащего и членов его семьи на жилой площади);

— выписку из протокола заседания жилищной комиссии воинской части;

— выписку из приказа командира воинской части об оказании БФП.

При строительстве (покупке) в установленных действующим законодательством случаях жилья в другой (не в месте военной службы военнослужащих) местности до-

полнительно к перечисленным выше документам представляются справки органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации о стоимости строительства (в избранном месте постоянного жительства) квартиры или индивидуального жилого дома площадью, соответствующей социальной норме площади жилья, устанавливаемой субъектами Российской Федерации, с учетом дополнительной жилой площади для военнослужащего, а также об установленной в данном регионе социальной норме площади жилья (либо заверенная в установленном порядке выписка из нормативного акта, которым эта норма установлена).

Размер финансовой помощи лицам, осуществляющим строительство индивидуального жилого дома, исчисляется исходя из утвержденной в установленном порядке сметной стоимости его строительства (без надворных построек) в пределах стоимости строительства жилого дома в данном регионе либо стоимости одного квадратного метра жилья в ценах на момент утверждения проекта.

Денежные средства, выделенные на оказание безвозмездной финансовой помощи, перечисляются безналичным порядком по акцептованным соответствующими органами квартирно-эксплуатационной службы платежным поручениям:

— при строительстве индивидуального жилого дома на договорной основе — на расчетный счет подрядчика;

— при приобретении индивидуального жилого дома — на счет продавца, указанного в договоре купли-продажи.

На основании извещений финансово-экономических управлений округов, флотов, Каспийской флотилии соответствующие жилищные комиссии воинских частей по месту прохождения военной службы военнослужащих принимают решения об их исключении из списков нуждающихся в улучшении жилищных условий как получивших БФП[1].

Однако в экономико-правовом механизме БФП скрывался еще один недуг — ген потенциальной растраты государственных средств, что приводило к нарушению публичных имущественных интересов.

В условиях дефицита финансирования возникла реальная скрытая от общественного контроля конкуренция (в порядке «очередности», которую невозможно было проверить и контролировать обычному военнослужащему). Вполне понятно, что в такой борьбе за денежные выплаты побеждали те, кто ближе или выше всего стоял в иерархии военного управления. Поэтому злоупотребления получением денег «по затратам» были довольно типичными нарушениями, которые при аморфности правовых норм трудно квалифицировались в качестве таковых.

Возможность и желание избежать собственных чрезмерных затрат на индивидуальное строительство со стороны значительной части военнослужащих, как получателей земельных участков, пришла в противоречие с возможностью не считаться с государственными затратами на эти же цели. Ведь право на любую, не ограниченную по стоимости подрядную услугу на строительство индивидуального жилья, прямо вытекало из норм Закона о статусе. Подчеркнем, что закон ограничивал лишь норму по площади строительства, но при этом никак не нормировал расходы.

Нужно ли разъяснять, что в условиях рынка с его системой хаотичного ценообразования это был прямой путь к растратам государственных средств, когда право на жилье некоторых реализуется для государства на порядок дороже, чем право на жилье основной массы других военнослужащих и граждан, уволенных с военной службы. При извечном дефиците бюджетных средств это означает растрату, неэффективное их использование.

Данную проблему особо подчеркнула Л. М. Пчелинцева, сославшись на результаты проверки индивидуального жилищного строительства, проводимого для военнослужащих Минобороны России, в том числе, с кооперированием средств немногих индивидуальных застройщиков. Вот что она

[1] Кудашкин А. В., Фатеев К. В. Жилищная энциклопедия военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей. М. : За права военнослужащих, 2003. С. 106—109.

указала в 2004 г., накануне отмены анализируемой льготы военнослужащих.

«Недостаточное финансирование программ строительства жилья для военнослужащих и других мер по обеспечению их жильем, существенное увеличение объемов незавершенного строительства жилья в Министерстве обороны Российской Федерации усугубляется проблемой нерационального расходования федеральных бюджетных средств, выделенных военному ведомству на жилищные нужды военнослужащих.

Так, проведенными Счетной палатой Российской Федерации в 2002 г. проверками установлено, что заказчиками в Министерстве обороны продолжается *практика строительства дорогостоящего жилья по индивидуальным проектам, что повлекло неэффективное расходование средств из федерального бюджета* на общую сумму 19,84 млн руб., в том числе при строительстве дорогостоящих жилых домов малой этажности в г. Ярославле на сумму 13,1 млн руб.

Подобные факты не единичны. В центре г. Калининграда по индивидуальному проекту с превышением стоимости типового проекта и применением дорогостоящих импортных материалов построен особняк с улучшенной планировкой для командного состава Балтийского флота. При этом жилищной комиссией флота две квартиры в этом доме были распределены высшим офицерам, которые уже были обеспечены жильем по существующим нормам.

Широкий резонанс в средствах массовой информации и среди военнослужащих получил факт постройки в поселке Горки-6 Московской области дорогостоящего загородного дома для генерала армии К.»[1].

Итак, проделанный исторический экскурс в некогда существовавшую систему регулирования права военнослужащих на жилищное обеспечение путем предоставления им земельных участков для ИЖС с одновременным предоставлением денежных средств в форме БФП (что было предусмотрено Законом о статусе с 1993 г. по 2004 г.), позволяет утверждать: исследуемое право де-юре было вполне конкретизировано, опиралось на детально согласованные между собой элементы сложного правового механизма, а все осложнения в его полноценной реализации исходили из глобального государственного недофинансирования и неумения рачительно распоряжаться государственными средствами. Именно деньги, точнее их отсутствие, как и трудно контролируемое целевое расходование, и стали тем узким горлышком в правоисполнении, которое привело к удушению и параличу самого права. Но этак, без денег, без рачительного управления существующими расходами, можно «загубить» любое социальное регулирование, предполагающее финансовое участие государства. А потому неполноценность де-факто полученных результатов сколь-нибудь массового решения жилищных проблем военнослужащих в данной форме обеспечения жильем вовсе не свидетельствовала против полноценности этого права как такового. И оно вполне могло бы получить второе дыхание в новых условиях наличия денежных средств, будь на то соответствующая государственная воля.

Примером схожего решения жилищной проблемы, когда государство использует предоставление земельных участков для ИЖС в качестве меры государственной поддержки граждан, нуждающихся в жилье, наряду с финансированием приобретения жилья или его предоставлением, стал подход, продемонстрированный в ходе общероссийской кампании по социальной защите многодетных семей, начатой в 2010 — 2012 гг.

Напомним, что 16 июня 2011 г. Президент Российской Федерации Д. А. Медведев подписал закон, согласно которому многодетным семьям с тремя и более детьми безвозмездно выделяются земельные участки, в том числе и для строительства индивидуального жилого дома[2].

[1] Пчелинцева Л. М. Право военнослужащих на жилище Право военнослужащих на жилище: Теоретические аспекты и проблемы реализации. М. : Изд-во НОРМА, 2004. С. 241—242.

[2] Невинная И. Многодетные семьи получат землю бесплатно. Какие регионы уже выполняют только что подписанный президентом закон о предоставле-

Однако данное земельно-правовое нововведение породило хорошо известное юридическое противоречие с нормами жилищного законодательства, согласно которым предоставление гражданам в установленном порядке от органа государственной власти или органа местного самоуправления земельного участка для строительства жилого дома рассматривается как правовое основание снятия их с учета в качестве нуждающихся в жилых помещениях (п. 5 ч. 1 ст. 56 ЖК РФ).

Получалось, что многодетные семьи должны были сделать осознанный выбор: или получать бесплатное социальное жилье, или бесплатный земельный участок под его строительство. И это — при очевидном отсутствии у таких семей необходимых денежных средств.

Указанная коллизия привела к необходимости дополнительного пересмотра соотношения различных форм материального содействия многодетным семьям, ибо показала принципиальное несовпадение акта бесплатного предоставления земельного участка под ИЖС с актом бесплатного жилищного обеспечения граждан.

Как результат, в указанную норму жилищного законодательства была внесена специальная оговорка о том, что для многодетных семей предоставление земли под ИЖС не порождает утрату права на их льготное жилищное обеспечение, что и было закреплено Федеральным законом от 5 июня 2012 г. № 55-ФЗ «О внесении изменения в статью 56 Жилищного кодекса Российской Федерации».

Заслуживает внимания ознакомление с социально-правовым обоснованием такого исключения из общего правила, содержавшимся в пояснительной записке к соответствующему законопроекту. Вот оно:

«Федеральным законом от 14 июня 2011 г. № 138-ФЗ «О внесении изменений в статью 16 Федерального закона «О содействии развитию жилищного строительства» и Земельный кодекс Российской Федерации» внесены изменения в Земельный кодекс Российской Федерации, в соответствии с которыми, граждане, имеющие трех и более детей, получили право приобрести бесплатно, в том числе для индивидуального жилищного строительства, без торгов и предварительного согласования мест размещения объектов находящиеся в государственной или муниципальной собственности земельные участки в случаях и в порядке, которые установлены законами субъектов Российской Федерации.

Граждане, имеющие трех и более детей, принимаются на учет в качестве нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма, органами местного самоуправления и обеспечиваются жилыми помещениями муниципального жилищного фонда в порядке, предусмотренном ЖК РФ.

При этом согласно п. 5 ч. 1 ст. 56 ЖК РФ предоставление гражданам в установленном порядке от органа государственной власти или органа местного самоуправления земельного участка для строительства жилого дома влечет снятие данных граждан с учета в качестве нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма.

Согласно ст. 49 указанного Кодекса нуждающимися в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма, признаются малоимущие граждане, признанные таковыми органом местного самоуправления с учетом дохода, приходящегося на каждого члена семьи, и стоимости имущества, находящегося в собственности членов семьи и подлежащего налогообложению, в порядке, установленном законом субъекта Российской Федерации.

Реализация гражданами, имеющими трех и более детей, права на получение бесплатно земельных участков, в том числе для индивидуального жилищного строительства, не должна умалять право таких граждан на получение жилых помещений по договорам социального найма из муниципального жилищного фонда.

нии бесплатных земельных участков многодетным семьям // Российская газета. 2011. 17 июня.

Принятие данного законопроекта позволит повысить социальную защиту малоимущих многодетных семей»[1].

Итак, законодатель в данном конкретном случае вывел отчетливую грань между правом на землю (под ИЖС или под иные цели) и правом на жилье, и, пользуясь широтой своих дискретных полномочий, выбирал — кому только жилье, кому только землю под жилье, кому и то, и другое одновременно, а то и порознь. Причем предоставление земельных участков многодетным гражданам решено осуществлять независимо от их жилищной нуждаемости, а реализацию права на жилище — автономно, независимо от предоставления земли под ИЖС. Следовательно, законодатель предложил невероятно гибкую правовую конструкцию, максимально учитывающую права многодетных граждан, допустимую вариативность их выбора, при сохранении всех прочих правовых гарантий их жилищного обеспечения.

Данную государственную позицию недвусмысленно изложил Президент России Д. А. Медведев в ходе своей встречи с представителями Государственной Думы 26 марта 2012 г., который отметил, что допускает возможность использования земельных участков, которые выдаются многодетным семьям на основе нового закона, не только под жилищное строительство, а и даже для их перепродажи или иной возмездной уступки. Он предложил рассматривать эти земельные наделы для ИЖС или дачного хозяйства как «подарок» многодетным семьям от государства за многодетность. Такие семьи, как собственники, могут свободно сделать свой выбор — строить или нет, продать или использовать самим. Государство, по мнению его главы, не должны обременять получение таких участков вменением обязательного жилищного строительства, лишать права на иные формы материальной поддержки, в том числе, и на получение бесплатного муниципального жилья[2].

Но подобная благоприятная для конкретной категории граждан избирательность — малые крохи для российского социума. Это благоприятствование — лишь для немногих, ибо доля многодетных семей составляет всего 5% от числа прочих семей. Понятно, что и этим немногим семьям надо дополнительно помогать материально, например, в виде помощи в форме бесплатного земельного обеспечения наряду с жилищным. Однако другие граждане, в том числе и военнослужащие, также нуждающиеся в жилье порой не менее многодетных, чем они хуже?

Впрочем, даже эта, казалось бы, идеальная картина государственного бескорыстия и всеобщей заботы о многодетных семьях, теряет значительную часть своей притягательности как образца обширного публичного патернализма при более близком ознакомлении с ее правовыми реалиями.

Уже стало повсеместным явлением, когда многодетные семьи сталкиваются с проблемами использования выделяемых земель, так как участки, предлагаемые региональными властями, оказываются непригодными для проживания (находятся вдали от населенных пунктов, на болотах, засоренных или захламленных территориях) и не обладают необходимой инфраструктурой (дороги, электричество, коммуникации, социальные объекты и т.п. отсутствуют).

Так, в адрес Общественной палаты Российской Федерации поступило обращение гражданина о выделении ему и 45 семьям администрацией г. Челябинска земельных участков для индивидуального жилищного строительства, фактически непригодных для возведения объектов недвижимости (жилого дома) в связи с их значительной заболоченностью. По информации заявителя, участки

[1] Пояснительная записка к законопроекту № 2738-6 «О внесении изменения в статью 56 Жилищного кодекса Российской Федерации» в части социальной поддержки граждан, имеющих трех и более детей, получивших бесплатно земельные участки для индивидуального жилищного строительства // URL: http://asozd2.duma.gov.ru/work/dz.nsf/ByID/098DD7F152AA5621C3257984004B6EDA/$File/91121403.rtf?OpenElement (дата обращения: 20.12.2015).

[2] URL: http://xn--90aeeacatcodk8afhjbsfhx.xn--p1ai/news/estate/medvedev_razreshil_prodavat_zemliu_mnogodetniim_semiam/ © ПетербургскиеПоселки.рф (дата обращения: 15.12.2015).

выделялись муниципальными органами власти в зимнее время, когда семьи не имели реальной возможности осмотреть земли и оценить возможность их целевого использования. Как следует из текста обращения, многодетные семьи Челябинской области были поставлены в крайне тяжелое материальное положение в связи с необходимостью уплаты земельного налога на находящиеся в собственности участки, которые в настоящее время невозможно использовать. Предоставляя в пользование многодетным семьям подобного рода земельные участки, региональные власти полностью нивелируют проводимую государством политику в сфере социальной защиты малообеспеченных слоев населения, а также лишают социально незащищенные слои населения права на достойные условия для жизни[1].

По данным администрации Костромской области, закон о бесплатном предоставлении земельных участков многодетным, инвалидам, военным и льготникам начал действовать в регионе шесть лет назад. За это время землю получили 619 многодетных семей. В ближайшее время власти намерены распределить еще 90 участков в костромском поселке Волжский и более 20 наделов в Шарье. Однако руководители отмечают, что программа работает не без сбоев: некоторые семьи, не имея возможности строить в неудобьях без сетей и дорог, уже избавились от наделов. Те же, кто еще держится за свой участок, сетуют на невозможность полноценной реализации жилищных выгод от таких бесплатных земель. «Уважаемая редакция! Пожалуйста, помогите нам решить проблему доступа к земельным участкам, выделенным под застройку в поселке Волжский. На бумаге чиновники отчитались, что обеспечили нас местом для возведения жилья, а на деле строить и жить на этой земле мы не можем: к участкам не подвели ни электричества, ни дорог», — с такой жалобой в редакцию «Российской газеты» обратилась группа многодетных родителей, получивших наделы в поселке Волжский на окраине Костромы. Согласно этому письму, добраться до этих мест очень трудно, а в распутицу — невозможно. Требуются вложения в постройку дорог. За подключение к электросетям энергетики выставляют непомерную плату. От тех, кто уже вложился в строительство за счет бюджетных средств («материнский капитал», социальные выплаты по программе «Молодая семья»), власти требуют отчетов о целевом их использовании, что невозможно без завершения строительства и ввода домов в эксплуатацию[2].

И примерно то же наблюдается по всей России.

Как не вспомнить народную мудрость о семи няньках, у которых дитя без глаза. Право на бесплатное получение земель для ИЖС установлено федеральной властью, но так, что отвечать должна власть региональная. Та, в свою очередь, вменяет его осуществление властям на местах (местному самоуправлению). Результат известен. И он в равной мере подчеркивает глобальность нерешенности проблем российского федерализма.

Еще раз вернемся к одному из положений в публикации О. Ю. Феоктистовой, представленному в начале нашего исследования. Тогда, в частности, упоминался факт, что «право военнослужащих на получение земельных участков поставлено в зависимость от содержания регионального законодательства, так как в некоторых субъектах Российской Федерации оно прямо предусмотрено действующими нормативными правовыми актами этих субъектов»[3]. Взятый лишь в порядке цитирования, он может быть конкретизирован применительно к раскрываемой проблематике. Итак, насколько верно утверждение о том, что хотя из федерального законодательства право

[1] Почему многодетным семьям предоставляют непригодные земельные участки. Владимир Слепак обратил внимание Генпрокуратуры РФ на многочисленные нарушения в данной сфере. 2016. 8 нояб. // Сайт Общественной Палаты Российской Федерации. URL: https://oprf.ru/984/newsitem/36932 (дата обращения: 19.11.2016).

[2] Скудаева А. Возьмите! И не квакайте … // Российская газета — неделя. 2016. 15 июня.

[3] Феоктистова О. Ю. Проблемы предоставления земельных участков военнослужащим: правовые проблемы // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2015. № 10. С. 33.

военнослужащих на предоставление земельных участков под ИЖС исключено, зато оно перешло на региональный уровень (пусть даже фрагментарно, по тем или иным соображениям местных властей, да и то лишь в некоторых российских регионах)?

Для этого пристальней взглянем на те же самые региональные законы, о которых упомянула О. Ю. Феоктистова, делая вышеприведенный вывод.

Согласно п. 4 ч. 1 ст. 3 Закона Алтайского края «О бесплатном предоставлении в собственность земельных участков» земельные участки для ИЖС предоставляются гражданам в границах муниципального района или городского округа, на территории которых граждане постоянно проживают, причем право на бесплатное получение земельных участков имеют лишь определенные категории граждан, состоящие на учете в качестве нуждающихся в улучшении жилищных условий. Среди данных категорий названы и военнослужащие, проходящие военную службу по контракту, общая продолжительность военной службы которых составляет 10 лет и более, а также граждане, уволенные с военной службы по достижении ими предельного возраста пребывания на военной службе, состоянию здоровья или в связи с организационно-штатными мероприятиями, общая продолжительность военной службы которых составляет 10 лет и более. Обратим внимание на правовые основания (условия) постановки в очередь для получения земли: не только постоянное проживание, но и нахождение в очереди в качестве нуждающихся в улучшении жилищных условий. Причем речь идет о признании жилищной нуждаемости со стороны местной, муниципальной власти, но отнюдь не федеральной. Стоит ли напоминать о том, что согласно ЖК РФ с 1 марта 2005 г. военнослужащие, с учетом уровня их материального положения, более не относятся к тем гражданам, которые вправе требовать от органов местного самоуправления признания их жилищной нуждаемости и включения в муниципальные списки очередников?

В соответствии с ч. 5 ст. 1 Закона Ленинградской области от 14 октября 2008 г. № 105-ОЗ «О бесплатном предоставлении отдельным категориям граждан земельных участков для индивидуального жилищного строительства на территории Ленинградской области» предусматривалось (обратим внимание: в прошедшем времени) бесплатное предоставление земельных участков для ИЖС в границах населенных пунктов муниципальных образований, в которых предусмотрено индивидуальное жилищное строительство, военнослужащим, уволенным в запас, и военнослужащим, имеющим выслугу 20 и более лет, не имеющим в собственности земельных участков, предоставленных им для индивидуального жилищного строительства, личного подсобного хозяйства (с правом возведения жилого дома) или дачного строительства (с правом возведения жилого строения или жилого дома), либо проживающим в индивидуальных жилых домах, но не являющимся собственниками данных жилых домов, при условии постоянного проживания на территории Ленинградской области не менее пяти лет. Однако уже в 2011 г. перечень категорий граждан, которые имеют на это право, был сокращен и упоминание о такой категории, как военнослужащие из регионального закона напрочь исчезло (несколько позже в качестве возможных получателей таких земельных участков были включены ветераны боевых действий, но безотносительно к статусу военнослужащих).

Согласно подп. »е» п. 2 ч. 1 ст. 4 Закона Нижегородской области от 29 июня 2015 г. № 88-З «О предоставлении земельных участков отдельным категориям граждан в собственность бесплатно на территории Нижегородской области», право на предоставление земельных участков в собственность бесплатно в соответствии с данным законом имеют и постоянно проживающие на территории Нижегородской области военнослужащие, проходящие военную службу по контракту, общая продолжительность военной службы которых составляет 10 лет и более, а также граждане, уволенные с военной службы по достижении ими предельного возраста пребывания на военной службе, по состоянию здоровья или в связи с организационно-штатными мероприятиями, общая продолжительность военной службы

которых составляет 10 лет и более. Однако в законе прямо оговорено, что гражданам в погонах или военным отставникам земельные участки предоставляются при одновременном соблюдении еще двух условий: они не имеют в собственности либо на ином праве земельных участков для индивидуального жилищного строительства, ведения личного подсобного хозяйства (с правом возведения жилого дома) или дачного хозяйства (с правом возведения жилого строения или жилого дома), а также состоят на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма (ч. 2 ст. 4 Закона Нижегородской области).

В соответствии с подп. «в» п. 7 ч. 1 ст. 7 Закона Томской области от 9 июля 2015 г. № 100-ОЗ «О земельных отношениях в Томской области», земельные участки для ИЖС могут предоставляться бесплатно гражданам, проживающим в сельской местности на территории Томской области, прошедшим военную службу по призыву или по контракту в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках, воинских формированиях и органах, созданных в соответствии с законодательством Российской Федерации, вставшим на учет для получения земельного участка в течение одного года с момента увольнения с военной службы. Нетрудно заметить, что речь идет лишь о бывших военнослужащих, решившихся после военной службы остаться на постоянное проживание в сельской глубинке данного региона.

Итак, наличие (словесное упоминание) категории «военнослужащий» в некоторых региональных законах относительно права граждан на получение земельных участков для ИЖС от местных властей — не меньшая декларация, чем это имеет место в том же самом федеральном Законе о статусе. Никакого права, как такового, даже на уровне нормативно-правового регулирования субъектов Федерации и муниципальных образований, по сути, и нет. Есть региональное право на бесплатное получение земельных участков для ИЖС тем немногим категориям граждан, для которых оно предусмотрено главным образом федеральным законодательством. Такова современная «карма» региональных субъектов и местных муниципалитетов: федеральная власть обещает блага за их счет, а им выкручиваться, давать даже то, чего у них нет. Потому-то из правовой материи этих регуляторов постепенно вымываются осколки всех былых льгот. В нашем случае — прав на получение земли для ИЖС для военнослужащих, бывших военнослужащих и членов их семей.

Несмотря на общую констатацию факта утраты военнослужащими права на бесплатное получение земельных участков для ИЖС, некогда закрепленного в военном законодательстве, есть смысл сделать переоценку данного факта.

Права нет в том былом виде. Но как обстоят дела с новыми возможностями граждан в погонах приобрести тот же объект иным путем, исходя из действующих форм их жилищного обеспечения?

Для этого еще раз взглянем на то, что сейчас предлагает законодатель служителям нашего государства.

Закон о статусе в нынешней редакции разделил всех военнослужащих на две категории, различающихся по формам их жилищного обеспечения постоянным жильем: на военнослужащих, участвующих в накопительно-ипотечной системе (НИС), и на военнослужащих, в НИС не участвующих.

Первая категория военнослужащих из числа участников НИС имеет особое право на досрочное использование накопленных и заимствованных по программе ипотечного кредитования денежных средств (получение целевого жилищного займа) для приобретения жилого помещения или жилых помещений, приобретения земельного участка, занятого приобретаемыми жилым домом либо частью жилого дома и необходимого для их использования, под залог приобретаемых жилого помещения или жилых помещений, указанного земельного участка, а также приобретения жилого помещения или жилых помещений по договору участия в долевом строительстве (п. 1 ч. 1 ст. 14 Закона о НИС).

По поводу возможностей приобретения ими земельного участка для ИЖС или стро-

ительства дома на земельном участке за счет средств НИС на сайте Росвоенипотеки, реализующей жилищно-накопительные и ипотечные права военнослужащих, дано соответствующее разъяснение.

В частности, среди типовых вопросов о НИС и ответов на них один из вопросов сформулирован следующим образом: «Можно ли использовать средства целевого жилищного займа на покупку жилого дома с земельным участком, а также на строительство жилого дома?».

Ответ на этот вопрос звучит так: «В соответствии с п. 1 и 2 ч. 1 ст. 14 Федерального закона от 20 августа 2004 г. № 117-ФЗ «О накопительно-ипотечной системе жилищного обеспечения военнослужащих» участник НИС может использовать средства целевого жилищного займа для приобретения жилого дома и земельного участка, занятого приобретаемым жилым домом, под залог приобретаемых жилого дома и земельного участка или для уплаты первоначального взноса при приобретении с использованием ипотечного кредита жилого дома и земельного участка, занятого приобретаемым жилым домом. Использование средств ЦЖЗ на строительство жилого дома Федеральным законом не предусмотрено. Одновременно сообщаем, что в случае возникновении у участника права на использование накоплений для жилищного обеспечения, предусмотренного статьей 10 Федерального закона, а также права на выплату средств, дополняющих накопления для жилищного обеспечения, предусмотренного статьей 4 Федерального закона, он может использовать указанные средства как на цели приобретения жилых помещений, так и на иные цели (в том числе, и на строительство жилого дома)»[1].

Таким образом, право на приобретение только земельного участка для ИЖС или только строительства своими силами или посредством привлечения подрядчиков с использованием средств НИС, участник системы не имеет только до момента полного приобретения прав на свои накопления. С момента такого приобретения прав накопленные и, возможно, дополнительные к ним денежные средства участник НИС вправе использовать на любые цели, а значит и на покупку земельного участка для ИЖС, строительства дома на таком земельном участке. При этом следует учитывать, что право участников НИС на выплаты государственных средств не зависит от их жилищной нуждаемости, а потому приобретение земли под ИЖС, как и приобретение индивидуального дома может быть вовсе не связано именно с потребностью в улучшении жилищных условий.

Вторая категория военнослужащих, не участвующих в НИС, имеет право на разовое жилищное обеспечение постоянным жильем в следующих формах: получение жилого помещения по договору социального найма или в собственность бесплатно, получение жилищной субсидии для приобретения или строительства жилого помещения или государственного жилищного сертификата. Денежные средства, начисляемые при выплате жилищной субсидии или входящие в расчет государственного жилищного сертификата, могут быть израсходованы исключительно на цели жилищного обеспечения военнослужащих и членов их семей (ст. 15 Закона о статусе).

Из перечисленных выше форм жилищного обеспечения военнослужащих для приобретения земельного участка для ИЖС или расходования средств на строительство жилого дома на земельном участке для ИЖС, приобретенном (полученном) любым иным образом, кроме как бесплатно от государственных органов или органов местного самоуправления, подходит только получение жилищной субсидии. Дело в том, государство, следует полагать с умыслом, не установило механизма контроля за расходованием таких средств как и какой-либо отчетности военнослужащих (бывших военнослужащих) перед государством. Возможно, такой подход законодателя объясняется тем, что гарантией целевого использования выделенных денежных средств служит проверенная государством и признанная им нуждаемость в улучшении жилищных условий

[1] Сайт Федерального управления накопительно-ипотечной системы жилищного обеспечения военнослужащих (ФГКУ «Росвоенипотека») // URL: http://rosvoenipoteka.ru/qa/tipovie_voprosi_otveti/priobretenie_kvartiri (дата обращения: 10.11.2016).

(получении жилья), которая является одним из условий выплаты жилищной субсидии как формы жилищного обеспечения. Поэтому внешне строгое императивное предписание (предоставленная военнослужащим, гражданам, уволенным с военной службы, и членам их семей жилищная субсидия может быть использована ими исключительно в целях приобретения или строительства жилого помещения (жилых помещений) на условиях, при которых они утратят основания для признания их нуждающимися в жилых помещениях) (п. 3 Порядка предоставления субсидии[1]), де-юре завершается лишь актами перечисления денежных средств со снятием граждан с жилищного учета (п. 8—11 Порядка).

К тому же получение средств НИС, как и жилищной субсидии, не ограничивает прав военнослужащих на одновременное использование дополнительных собственных или заемных средств, что существенно расширяет их экономические возможности по приобретению как земельного участка, так и его застройки жилым домом.

Итак, историко-правовой анализ норм земельного, жилищного и военного законодательства позволяет подытожить наши рассуждения относительно эрозии соответствующих правовых положений ст. 15 Закона о статусе, регламентирующих предоставление военнослужащим земельных участков для индивидуального жилищного строительства.

Институт права на ИЖС для военнослужащих, подвергшийся научному анализу, вовсе не свидетельствует об утрате его актуальности как одной из возможных форм удовлетворения жилищных потребностей граждан в связи с длительной военной службой и избрании постоянного места жительства по ее окончании. Имевшие место проблемы правового регулирования и правоприменения, повлекшие отказ государства от данного вида жилищного обеспечения военнослужащих, вовсе не свидетельствуют о его дефектности. Правильнее сказать, появившись в военно-социальном законодательстве на волне правового романтизма, которым была напичкана почти вся система социального обеспечения постсоветской России, в стране, вставшей на совершенно иную социально-экономическую, политическую и правовую платформу, но попытавшуюся протащить в иную реальность прежние социалистические подходы, прежнее право на получение земельного участка для ИЖС было изначально обречено на испытания по типу «протаскивания верблюда сквозь игольное ушко». Институт ИЖС, как форма решения жилищных проблем в указанной форме, для военнослужащих, как говорят, оказался не в том месте и не в то время.

Зато по прошествии еще одного десятилетия с момента его фактической отмены (с 2005 по 2016 гг.), в иных условиях существенно изменившихся социально-правовых установок государственной политики в области земельно-правовых отношений, при очевидном укреплении уровня материально-денежного обеспечения военнослужащих, при смене приоритетов отхода от натуральных к денежным формам их жилищного обеспечения, приобретение прав на земельные участки для ИЖС вполне способно получить «новую» жизнь.

И лозунг о властной преемственности («Король умер! Да здравствует король!»[2]) применительно к поднятой проблематике на ближайшую перспективу вполне можно перефразировать, например, так: «Право на индивидуальное жилищное строительство для военнослужащих умерло! Да здравству-

[1] Приказ Министра обороны Российской Федерации от 21 июля 2014 г. № 510 «Об утверждении Порядка предоставления субсидии для приобретения или строительства жилого помещения военнослужащим-гражданам Российской Федерации, проходящим военную службу по контракту в Вооруженных Силах Российской Федерации, и гражданам Российской Федерации, уволенным с военной службы».

[2] «Король умер! Да здравствует король!». С французского: «Le roi est mort! Vive le roi!». Такими словами во Франции из окон королевского дворца извещали народ о кончине одного короля и начале царствования другого. Иносказательно: о каком-либо явлении (в общественной или политической жизни), которое, казалось бы, исчезнув навсегда, тут же воскресает вновь, в новой форме, сохраняя при этом свою прежнюю сущность (ирон.) // Серов В. Энциклопедический словарь крылатых слов и выражений. М. : Локид-Пресс, 2003.

ет их право на индивидуальное жилищное строительство!».

Библиография

1. Зыкова, Т. Дом в чистом поле. Дачи и коттеджи хотят узаконить на пахотных землях [Текст] / Т. Зыкова // Российская газета. 2016. 19 апр.

2. Кудашкин, А. В. Жилищная энциклопедия военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей / А. В. Кудашкин, К. В. Фатеев. [Текст] — М. : За права военнослужащих, 2003.

3. Лоссан, А. Русь малоэтажная. Правительство предложило переписать национальный проект по жилью [электронный ресурс] / А. Лоссан // URL:http://lenta.ru/articles/2006/05/02/project1/ (дата обращения: 22.12.2015).

4. Невинная, И. Многодетные семьи получат землю бесплатно. Какие регионы уже выполняют только что подписанный президентом закон о предоставлении бесплатных земельных участков многодетным семьям [Текст] / И. Невинная // Российская газета. 2011. 17 июня.

5. Пчелинцева, Л. М. Право военнослужащих на жилище: Теоретические аспекты и проблемы реализации / Л. М. Пчелинцева. [Текст] — М. : НОРМА, 2004. — 368 с.

6. Серов, В. Энциклопедический словарь крылатых слов и выражений / В. Серов. [Текст] — М. : Локид-Пресс, 2003.

7. Скудаева, А. Возьмите! И не квакайте… [Текст] / А. Скудаева // Российская газета — неделя. 2016. 15 июня.

8. Узбекова, А. Сруб. Бесплатный лес на строительство жилья — кому и на каких условиях [Текст] / А. Узбекова // Российская газета — неделя. 2016. 1 апр.

9. Феоктистова, О. Ю. Проблемы предоставления земельных участков военнослужащим: правовые проблемы [Текст] / О. Ю. Феоктистова // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2015. — № 10.

Provision of servicemen of land plots for individual housing construction: an erosion of the relevant legal provisions of article 15 of the Federal law «On status of servicemen» in the light of their historical interpretation

© **Vorobyov E.G.,**
the candidate of jurisprudence, the senior lecturer

The summary: In military legislation retained provisions for the possible provision of servicemen of land plots for individual housing construction. However, it remains legal norms, ten years ago taken from the rules of the Federal law. The result of analyzed the right of a special and independent Institute housing for military personnel turned into ordinary common law. It no longer belongs to the social and legal guarantees for citizens in uniform. However, due to the steady increase in the General level of salaries and sustainable trends in replacement of natural forms of housing monetary forms of possible soldiers for the realization of the right to housing by purchasing land plots for individual housing construction once again revived. This right is returned otherwise of a private law capacity. It becomes a civil right market, which is due to public housing payments and personal funds from the salaries of citizens for the period of their military service

Keywords: The housing support of servicemen. Individual housing construction. Provision of land. Erosion of the norms of the military-social legislation. The historical interpretation. State and market mechanisms of individual housing construction

Bibliography

1. Zykova, T. House in the open field. Villas and cottages want to legitimize on arable lands [Text] / T. Zykova // Rossiyskaya Gazeta. — 2016. — April 19.

2. Kudashkin, A. V. Encyclopedia of Housing for servicemen, citizens discharged-tion from military service and members of their families / Kudashkin A.V., K. V. Fateev. [Text] — M. : For the rights of servicemen, 2003.

3. Lassen, A. Rus low-rise. The government has proposed to rewrite the national project on housing [electronic resource] / A. Lassen // URL: http://lenta.EN/articles/2006/05/02/project1/ (accessed: 22.12.2015).

4. Innocent I. Large families receive land for free. Which regions are already doing only what the President signed a law granting free-land plots to large families [Text] / I. Innocent // the Russian newspaper. 2011. June 17.

5. Pchelintseva L. M. the Right of servicemen to housing: Theoretical aspects and problems of implementation / L. M. Pchelintseva. [Text] — M. : Publishing house NORMA, 2004. — 368 p

6. Serov, V. Encyclopedic dictionary of winged words and expressions / V. Serov. [Text] — M. : Lokid-Press, 2003.

7. Kudaev, A. Take Them! And croak... [Text] / A. Sudaev // the Russian newspaper-week. — 2016. — June 15.

8. Uzbekova, A. Frame. Free forest for housing construction — to whom and on what conditions [Text] / A. uzbekova // The Russian newspaper — week. — 2016. — 1 April.

9. Feoktistova, O. Y. the problem of providing land voennomu-containing: legal problems [Text] / O. Y. Feoktistova // Law in the Armed Forces — military legal review. — 2015. — № 10.

Перспективные направления совершенствования накопительно-ипотечной системы жилищного обеспечения военнослужащих

© **Гайдин Д. Ю.**,
кандидат юридических наук, юрисконсульт подразделения Федеральной службы охраны Российской Федерации

Аннотация: в статье изложена точка зрения на выбор законодателем направления для совершенствования накопительно-ипотечной системы жилищного обеспечения военнослужащих.

Ключевые слова: жилищное обеспечение военнослужащих, накопительно-ипотечная система, увольнение с военной службы, восстановление накоплений.

Рецензент — В. Н. Старцун, доктор юридических наук, профессор.

Развитие и совершенствование нормативного правового регулирования жилищного обеспечения военнослужащих как одно из направлений военно-социальной политики Российской Федерации, выполняющей, в том числе, и социозащитную функцию, должны соответствовать принципам обеспечения социальной защиты военнослужащих, поддержания на должном уровне социального потенциала оборонной мощи государства, а также социальной компенсации. Данное требование основано на положениях Военной доктрины Российской Федерации[1], определяющей основные задачи развития военной организации и пути достижения их выполнения, а также Стратегии национальной безопасности Российской Федерации[2].

По мнению доктора юридических наук В. М. Корякина принцип социальной компенсации призван обеспечить правовую и социальную защищенность военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей, необходимую для восполнения ограничений, обусловленных их особым социально-правовым статусом. Он предполагает предоставление указанным категориям граждан определенных льгот и компенсаций[3].

Жилищные льготы и компенсации военнослужащих определены действующим законодательством. К их числу относится жилищное обеспечение военнослужащих, увольняемых с военной службы по контракту по определенным основаниям, называемым «льготными». Следует отметить, что в зависимости от формы жилищного обеспечения перечни таких оснований отличаются друг от друга. Для примера сравним такие конкурирующие формы как предоставление военнослужащим жилых помещений или субсидии для приобретения или строительства жилых помещений и накопительно-ипотечную систему жилищного обеспечения военнослужащих.

В соответствии с абз. 3 и 12 п. 1 ст. 15 Федерального закона от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих» субсидия для приобретения или строительства жилого помещения либо жилые помещения в собственность или по договору социального найма предоставляются военнослужащим при увольнении с военной службы по достижении ими предельного возраста пребывания на военной службе, по состоянию здоровья или в связи с организационно-штатными мероприятиями. В соответствии

[1] Военная доктрина Российской Федерации, утвержденная Президентом Российской Федерации 25 декабря 2014 г. № Пр-2976.

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

[3] Корякин В. М. Право социального обеспечения военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей. М. : За права военнослужащих, 2005.

со ст. 10 Федерального закона от 20 августа 2004 г. № 117-ФЗ «О накопительно-ипотечной системе жилищного обеспечения военнослужащих» основанием возникновения права на использование накоплений, учтенных на именном накопительном счете участника, является увольнение военнослужащего, как по указанным выше основаниям, так и по семейным обстоятельствам, предусмотренным законодательством Российской Федерации о воинской обязанности и военной службе.

Как указывал В. К. Белов, новизна условий предоставления льгот по линии накопительно-ипотечной системы заключается в том, что будут учитываться не только объективные причины увольнения с военной службы, но и субъективные, зависящие от инициативы самого военнослужащего. Гарантированная льгота на использование денежных накоплений в случае увольнения с военной службы по семейным обстоятельствам практически полностью исключает какие-либо сомнения военнослужащего насчет целесообразности такого увольнения, более того, поощряет его инициативу на досрочное увольнение с военной службы.

Указанный правовед обращал внимание и на возникновение правовой коллизии в связи с введением нового условия жилищного обеспечения. По его мнению, новое основание досрочного увольнения военнослужащего с военной службы (как условие для получения льгот) вступает в противоречие с общими условиями реализации жилищного права военнослужащих, определенными абз. 3 и 12 п. 1 ст. 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих». При этом В. К. Белов отмечал, что учитывая все радикальные отличия накопительно-ипотечной системы от имеющихся до сих пор форм жилищного обеспечения военнослужащих, увольнение с военной службы по семейным обстоятельствам как основание для льгот приобретает свое конкретное социальное значение (с этим, наверное, можно согласиться: военнослужащий рад бы служить, но семейные обстоятельства вынуждают его принять нелегкое решение — досрочно прекратить военную службу)[1].

Действительно, с такой точкой зрения нельзя не согласиться, принимая во внимание те жизненные обстоятельства, при наличии которых военнослужащий имеет право на досрочное увольнение:

— невозможность проживания члена семьи военнослужащего по медицинским показаниям в местности, в которой военнослужащий проходит военную службу, и при отсутствии возможности перевода военнослужащего к новому месту военной службы, благоприятному для проживания указанного члена семьи;

— изменение места военной службы мужа-военнослужащего (жены-военнослужащей), связанным с необходимостью переезда семьи в другую местность;

— необходимость постоянного ухода за отцом, матерью, женой, мужем, родным братом, родной сестрой, дедушкой, бабушкой или усыновителем, нуждающимися по состоянию здоровья в соответствии с заключением федерального учреждения медико-социальной экспертизы по их месту жительства в постоянном постороннем уходе (помощи, надзоре), при отсутствии других лиц, обязанных по закону содержать указанных граждан;

— необходимость ухода за ребенком, не достигшим возраста 18 лет, которого военнослужащий воспитывает без матери (отца) ребенка;

— необходимость осуществления обязанностей опекуна или попечителя несовершеннолетнего родного брата или несовершеннолетней родной сестры при отсутствии других лиц, обязанных по закону содержать указанных граждан[2].

В связи с вышеизложенным В. К. Белов задавался вопросом: почему существенные условия решения жилищной проблемы (в качестве основания увольнения с военной

[1] Белов В. К. Жилищное обеспечение военнослужащих. Государственные жилищные сертификаты и накопительно-ипотечная система : юридический справочник. М. : За права военнослужащих, 2006.

[2] Подп. «в» п. 3 ст. 51 Федерального закона от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе».

службы) распространяются только на участников НИС? Как представляется указанному правоведу, принцип, определенный в п. 2 ст. 55 Конституции Российской Федерации, исключающий возможность существования закона, умаляющего права граждан, свидетельствует о необходимости внесения соответствующих изменений и дополнений в действующее законодательство[1].

Очевидно, что В. К. Белов имел в виду установление единых условий и критериев для осуществления жилищного обеспечения военнослужащих во всех предусмотренных законом формах. С одной стороны, данная идея представляется здравой и целесообразной, однако, как неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации, возникшая дифференциация в формах обеспечения жильем военнослужащих не влечет отступление от конституционного принципа равенства, поскольку данный принцип, гарантируя одинаковые права и обязанности для лиц, относящихся к одной категории субъектов права, не исключает возможность установления дифференцированного режима для различных категорий лиц, если такая дифференциация обусловлена объективными факторами и не носит произвольного, дискриминирующего характера[2].

Не будем подвергать сомнению приведенную правовую позицию в рамках настоящей статьи, поскольку, как мы полагаем, она допускает развитие и совершенствование отдельно взятой формы жилищного обеспечения, о чем пойдет речь далее.

Одной из особенностей функционирования накопительно-ипотечной системы жилищного обеспечения военнослужащих является восстановление накоплений для жилищного обеспечения на именном накопительном счете участника, который был исключен из реестра участников в связи с увольнением с военной службы по состоянию здоровья, или в связи с организационно-штатными мероприятиями, или по семейным обстоятельствам, предусмотренным законодательством Российской Федерации о воинской обязанности и военной службе. Данная мера применяется в отношении военнослужащих, поступивших в добровольном порядке на военную службу из запаса, если они ранее уже являлись участниками НИС и были исключены из реестра участников без выплаты им денежных средств, дополняющих накопления для жилищного обеспечения, и без использования накоплений для жилищного обеспечения в связи с увольнением с военной службы по «льготным» основаниям при наличии общей продолжительность военной службы десять лет и более. Денежные средства восстанавливаются в размере накоплений для жилищного обеспечения, учтенных на именном накопительном счете на день возникновения основания для исключения из реестра участников.

В то же время участникам НИС, уволенным с военной службы не по состоянию здоровья, организационно-штатными мероприятиями, или семейным обстоятельствам, накопления для жилищного обеспечения, начисленные за период военной службы до увольнения, при заключении нового контракта не восстанавливаются, несмотря на то, что указанные военнослужащие становятся участниками НИС в обязательном порядке. Вместе с тем, Федеральным законом «О воинской обязанности и военной службе» предусмотрены иные основания для увольнения с военной службы, которые, по нашему мнению, можно отнести к «льготным». К таковым относятся:

— прекращение военной службы в период ее приостановления (подп. «к» п. 1 ст. 51);

— наделение военнослужащего полномочиями высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) либо назначение его временно исполняющим обязанности высшего должностного лица субъекта Российской Феде-

[1] Белов В. К. Указ. соч.

[2] Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 14 мая 2013 г. № 694-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Цыбина Максима Леонидовича на нарушение его конституционных прав абзацем двенадцатым пункта 1 статьи 15 Федерального закона “О статусе военнослужащих”».

рации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) или избрание (назначение) его членом Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации (пп. «г» п. 3 ст. 51);

— избрание военнослужащего депутатом Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, депутатом законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, депутатом представительного органа муниципального образования либо главой муниципального образования и осуществление указанных полномочий на постоянной основе (подп. «д» п. 3 ст. 51);

— при наличии у военнослужащего уважительных причин[1] (п. 6 ст. 51).

Представляется, что перечисленные основания для увольнения с военной службы возникают из положительного поведения военнослужащего, либо из обстоятельств, имеющих негативный характер, но не зависящих от воли военнослужащего. При таких условиях, послуживших причиной для увольнения, восстановление накоплений для жилищного обеспечения при новом поступлении на военную службу по контракту явилось бы справедливой мерой по компенсации издержек, обусловленных особым социально-правовым статусом военнослужащих. В настоящее время в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации проходит согласование проект федерального закона № 1170222-6 «О внесении изменений в статьи 5 и 15 Федерального закона «О накопительно-ипотечной системе жилищного обеспечения военнослужащих», которым предусмотрено расширение перечня оснований для увольнения с военной службы, позволяющих при последующем поступлении на военную службу восстановить накопления для жилищного обеспечения[2].

Изложенная правовая коллизия и применяемый способ ее устранения обосновывают необходимость дальнейшего совершенствования нормативного правового регулирования общественных отношений, направленных на реализацию жилищных прав военнослужащих, подлежащих увольнению с военной службы по контракту. С нашей точки зрения необходимой и справедливой мерой по совершенствованию НИС является включение перечисленных выше положительных оснований для увольнения с военной службы в п. 2 ст. 10 Федерального закона «О накопительно-ипотечной системе жилищного обеспечения военнослужащих», в котором установлены основания для возникновения права на использование накоплений, учтенных на именном накопительном счете участника НИС, имеющего общую продолжительность военной службы десять лет и более.

Библиография

1. Белов, В. К. Жилищное обеспечение военнослужащих. Государственные жилищные сертификаты и накопительно-ипотечная система : юридический справочник / В. К. Белов. [Текст] — М. : За права военнослужащих, 2006. — 320 с.

2. Корякин, В. М. Право социального обеспечения военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей / В. М. Корякин. [Текст] — М. : За права военнослужащих, 2005. — 288 с.

[1] Согласно п. 47 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» под уважительными причинами понимаются обстоятельства, которые объективно не позволяют военнослужащему в полном объеме выполнять условия заключенного контракта.

[2] Официальный сайт Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации // URL: http://duma.gov.ru.

Perspective directions of improving the cumulative mortgage system of housing providing the military personnel

© **Gaudin D. Yu.,**
candidate of legal Sciences, legal counsel division of the Federal security service of the Russian Federation

Abstract: the article presents the point of view of the legislator areas for improvement the savings and mortgage system of housing for military personnel.

Keywords: housing for military personnel, the accumulation-mortgage system, dismissal from military service, recovery savings.

Bibliography

1. Belov, V. K. Housing support of servicemen. The state housing certificates, and the mortgage system: legal reference book / V. K. Belov. [Text] — M. : For the rights of servicemen, 2006. — 320 p.

2. Koryakin, V. M. Right to social security of servicemen, citizens discharged from military service and members of their families / V. M. Koryakin. [Text] — M. : For the rights of servicemen, 2005. — 288 p.

Актуальные вопросы назначения страховой пенсии по старости военным пенсионерам, проживающим на территории Республики Крым и г. Севастополя

© **Ломакина Т. В.**,
доцент кафедры конституционного (государственного) и международного права Военного университета, кандидат юридических наук

Аннотация: в статье с учетом нового пенсионного законодательства рассматриваются вопросы назначения второй пенсии (страховой пенсии по старости) военнослужащим, получающим пенсию за выслугу лет на территории Республики Крым и г Севастополя.

Ключевые слова: пенсия за выслугу лет, страховая пенсия по старости, условия назначения страховой пенсии по старости военнослужащим, страховой стаж, выслуга лет, Республика Крым, город Севастополь.

Рецензент — В. И. Ковалев, кандидат юридических наук, профессор.

В научных периодических изданиях широко рассматривались вопросы пенсионного обеспечения военнослужащих[1], в том числе и страховой пенсией по старости. В настоящей статье будут затронуты вопросы, касающиеся условий назначения указанной пенсии военным пенсионерам, проживающим на территории Республики Крым и г. Севастополя.

В марте 2014 г. проведённый в Крыму референдум принял решение о присоединении полуострова к Российской Федерации. Крым стал российским регионом, и на его территории начало действовать российское законодательство, в том числе и в сфере пенсионного обеспечения. Для того, чтобы переходный период от одной правовой и экономической системы к другой завершился без недоразумений и сложностей, российский парламент дополнительно принял несколько Федеральных законов. Эти нормативные акты регулируют особенности пенсионного обеспечения в Крыму как в 2015 г., так и в более отдалённом будущем.

Вопросы, связанные с крымскими пенсиями, регулируются Федеральным законом от 21 июля 2014 г. № 208-ФЗ «Об особенностях пенсионного обеспечения граждан Российской Федерации, проживающих на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополь». В этом законодательном акте установлено, что с начала 2015 г. пенсии, размер которых был определён украинским законодательством (по состоянию на 21 февраля 2014 г.), подлежат обязательному перерасчёту в соответствии с законодательством российским. Федеральный закон также указывает льготный период, на протяжении которого гражданин может обратиться за перерасчётом своей пенсии или дополнительных выплат к ней: это весь 2015 г.

Вместе с тем в соответствии с Федеральным законом «О страховых пенсиях», вступившим в силу с 1 января 2015 г., военным пенсионерам, достигшим пенсионного возраста (60 лет для мужчин и 55 лет для женщин), может быть назначена вторая пенсия по линии Пенсионного фонда России (ПФР). Для это пенсионеры, проходившие военную и приравненную к ней службу, должны быть гражданами Российской Фе-

[1] Ефремов А. В. Выплата пенсий и ежемесячной денежной компенсации вдовам (вдовцам) погибших (умерших) военнослужащих в зависимости от вступления и невступления в новый брак // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2013. № 12; Ефремов А. В. Правовые вопросы, возникающие при несвоевременном перерасчете военных пенсий, в том числе пенсий по случаю потери кормильца // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2015. № 2; Ломакина Т. В. Актуальные вопросы назначения страховой пенсии по старости военным пенсионерам // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2016. № 1.

дерации и постоянно проживать по состоянию на 18 марта 2014 г. на территории Республики Крым или на территории города федерального значения Севастополя и иметь страховой стаж (трудовой стаж гражданской службы) не менее 6 лет.

Реализовать свое право на страховую пенсию данная категория граждан может в течение всего 2015 г., обратившись в клиентские службы территориального органа ПФР по Республике Крым по месту жительства. При этом военным пенсионерам, достигшим пенсионного возраста до 1 января 2015 г., пенсия будет назначена и выплачена за все месяцы, начиная с января 2015 г. В случае достижения пенсионного возраста после 1 января, пенсия будет назначена и выплачена с даты достижения пенсионного возраста.

Многие военные пенсионеры так и поступили, обратившись в территориальные органы ПФР по Республике Крым. Однако в полученных сообщениях содержался шаблонный ответ в отказе в назначении страховой пенсии по старости. Мотивировано это было тем, что сохраненный размер пенсии за выслугу лет, которая выплачивалась на территории Украины по украинскому законодательству, превышает размер пенсии по Закону Российской Федерации от 12 февраля 1993 г. № 4468-I «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, Федеральной службе войск национальной гвардии Российской Федерации, и их семей» (с последующими изм. и доп.), страховой стаж составляет менее 6 лет, а индивидуальный пенсионный коэффициент равен нулю, что «недостаточно для назначения страховой пенсии по старости»[1].

С указанным решением территориальных органов ПФР нельзя согласиться, поскольку оно не основано на законе по следующим основаниям.

1 января 2015 г. в соответствии с вышеназванным Законом Российской Федерации от 12 февраля 1993 г. № 4468-1 гражданам, уволенным с военной службы, проживающим на территории Республики Крым, была назначена пенсия за выслугу лет по Российскому законодательству. Согласно п. 6 ст. 3 Федерального закона от 15 декабря 2001 г. № 166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации» бывшие военнослужащие (за исключением граждан, проходивших военную службу по призыву в качестве солдат, матросов, сержантов и старшин) при наличии условий для назначения им страховой пенсии по старости, предусмотренных Федеральным законом «О страховых пенсиях», имеют право на одновременное получение пенсии за выслугу лет или пенсии по инвалидности, предусмотренных Законом Российской Федерации «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу ...», и страховой пенсии по старости (за исключением фиксированной выплаты к страховой пенсии), устанавливаемой на условиях и в порядке, которые предусмотрены Федеральным законом «О страховых пенсиях».

В вышеназванном законе установлено, что условиями назначения страховой пенсии по старости являются достижение пенсионного возраста (для мужчин 60 лет), наличие страхового стажа (на 1 января 2015 г. не менее 6 лет) и необходимого количества «пенсионных балов» (на 1 января 2015 г. — 6,0).

Как следует из ст. 4 Федерального закона от 21 июля 2014 г. № 208-ФЗ «Об особенностях пенсионного обеспечения граждан, проживающих на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя» периоды работы и иной деятельности, включаемые в страховой (трудовой) стаж, а также иные периоды, засчитываемые в страховой (трудовой) стаж и учитываемые при назначении пенсий гражданам, постоянно проживавших по состоянию на 18 марта 2014 г. на территории Республики Крым или на территории города федерального значения Севастополя, имевшие место на территории Украины по 16 марта 2014 г. включительно и на территории Рес-

[1] ГАС Правосудие // URL: https://feodosiya-krm.sudrf.ru — загл. с экрана. Дело № 2-245/2017

публики Крым или на территории города федерального значения Севастополя в период с 17 марта по 31 декабря 2014 г. включительно, *приравниваются* к периодам работы, иной деятельности и иным периодам, включаемым (засчитываемым) в страховой (трудовой) стаж, стаж на соответствующих видах работ.

Периоды, указанные выше, подтверждаются документами, выданными (выдаваемыми) работодателями или соответствующими государственными (муниципальными) органами.

К таким документам относятся:

— паспорт гражданина Российской Федерации;

— СНИЛС (страховое свидетельство ПФР);

— справки военного комиссариата о получении пенсии за выслугу лет;

— справки о заработной плате;

— справки о стаже;

— справки о реорганизации предприятия (изменении названия организации);

— трудовая книжка.

Следует отметить, что в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 2 октября 2014 г. № 1015 «Об утверждении Правил подсчета и подтверждения страхового стажа для установления страховых пенсий» (п. 10) периоды работы подтверждаются на основании сведений индивидуального (персонифицированного) учета. В случае, если в сведениях индивидуального (персонифицированного) учета содержатся неполные сведения о периодах работы либо отсутствуют сведения об отдельных периодах работы, периоды работы подтверждаются документами, указанными выше. То есть для большинства военных пенсионеров, проживающих в других субъектах Российской Федерации, для получения второй страховой пенсии достаточно предъявления справки о получении пенсии за выслугу лет, паспорта и СНИЛС.

Указанные выше документы также должны отвечать определенным требованиям к ним, изложенным в ст. 59—60 Правил подсчета и подтверждения страхового стажа для установления страховых пенсий. Так, они должны содержать номер и дату выдачи, фамилию, имя, отчество застрахованного лица, которому выдается документ, число, месяц и год его рождения, место работы, период работы (иной деятельности, иного периода), профессию (должность), основания их выдачи (приказы, лицевые счета и другие документы).

Записи в трудовой книжке, учитываемые при подсчете страхового стажа, также должны быть оформлены в соответствии с трудовым законодательством, действовавшим на день их внесения в трудовую книжку.

Таким образом, для военных пенсионеров Республики Крым и г. Севастополя, которые стали получать военную пенсию до 1 января 2009 г., страховой стаж на 1 января 2015 г. превышал требуемые 6 лет.

Не может быть принят во внимание и довод Пенсионного фонда об отсутствии у военных пенсионеров страховых взносов.

Согласно ст. 5 п. 4 вышеназванного Федерального закона сумма страховых взносов на обязательное пенсионное страхование при назначении и перерасчете пенсии за периоды работы по трудовому договору, имевшие место в период с 1 января 2002 г. по 16 марта 2014 г. включительно на территории Украины и в период с 17 марта по 31 декабря 2014 г. включительно на территории Республики Крым или на территории города федерального значения Севастополя, определяется исходя из индивидуальной части тарифа страховых взносов в Пенсионный фонд Российской Федерации, направляемого на финансирование страховой пенсии, в размере 16 процентов и среднемесячного заработка в размере 24245 руб. 70 коп.

Таким образом, сумма страховых взносов, подсчитанная по указанным правилам с вышеуказанной даты, составляет более 600 000 руб. (что составляет около 40 баллов). В настоящий момент стоимость 1 «пенсионного бала» составляет 78,28 руб.

При изложенных выше обстоятельствах какие-либо законные основания для отказа в установлении военным пенсионерам страховой пенсии по старости отсутствовали, решение территориального органа Пенсионного фонда судом было признано незаконным.

Библиография

1. Ефремов, А. В. Выплата пенсий и ежемесячной денежной компенсации вдовам (вдовцам) погибших (умерших) военнослужащих в зависимости от вступления и невступления в новый брак [Текст] / А. В. Ефремов // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2013. — № 12.

2. Ефремов. А. В. Правовые вопросы, возникающие при несвоевременном перерасчете военных пенсий, в том числе пенсий по случаю потери кормильца [Текст] / А. В. Ефремов // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2015. — № 2.

3. Ломакина Т. В. Актуальные вопросы назначения страховой пенсии по старости военным пенсионерам [Текст] / Т. В. Ломакина // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2016. — № 1.

Topical issues of appointment of insurance old-age pension of military pensioners residing on the territory of the Republic of Crimea and Sevastopol

© **T. V. Lomakina**,
associate Professor of Constitutional (state) and international law, the Military University,
PhD in law

Abstract: in the article with the new pension legislation addresses the issues of second pension (insurance old-age pension) soldiers receiving a pension for years of service in the territory of the Republic of Crimea and of Sevastopol.

Keywords: pension service, insurance old-age pension, the terms of appointment of insurance old-age pensions to servicemen, insurance experience, seniority, Republic of Crimea, city of Sevastopol.

Bibliography

1. Efremov, A. V. Payment of pensions and monthly monetary compensation to the widows (widowers) of killed (dead) servicemen, depending on the entry and non-entry into a new marriage [Text] / A.V. Efremov // The Right in Armed forces — military legal review. — 2013. — № 12.

2. Efremov. A. B. Legal issues arising at an untimely recalculation of military pensions, including pensions for loss of breadwinner [Text] / A.V. Efremov // The Right in Armed Forces — military legal review. — 2015. — № 2.

Судебная деятельность. Гражданский и арбитражный процесс

На круги своя: об обязательном досудебном порядке урегулирования споров в арбитражном процессе

© **Воронов А. Ф.**,
доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, профессор МГУ, МГЛУ

Аннотация: в статье анализируются нововведения в АПК РФ, которыми возвращен обязательный досудебный (претензионный) порядок урегулирования споров по большинству категорий дел, плюсы и минусы указанного порядка, пробелы в законодательстве в указанной области, трудности правоприменения.

Ключевые слова: судопроизводство в арбитражных судах, обязательный досудебный (претензионный) порядок, возбуждение дел в арбитражных судах

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

Больше, чем два десятилетия вопросы обязательного досудебного порядка в арбитражном процессе вызывали достаточно умеренный интерес учёных и практиков: писались редкие диссертации[1], отдельные статьи, причём и в военно-правовых журналах[2], но не более того.

И вдруг — резкое возрастание интереса к указанной теме: многочисленные статьи[3], конференции[4], не за горами, видимо, и новые диссертации. Из «запасников» учёные и практики достали забытые было брошюры типа «Образцы документов юридической службы предприятий»[5].

Что же произошло? Обратимся к истории вопроса.

В 70-х, 80-х, начале 90-х годов прошлого столетия (ранее заглядывать не будем) соблюдение претензионного порядка урегулирования спора было обязательным до обращения и в госарбитраж, и в арбитражный суд практически по всем категориям дел.

Так, ст. 2 АПК РФ от 5 марта 1992 г. № 2447-1 прямо устанавливала, что за исключением некоторых категорий дел «спор может быть передан на разрешение арбитражного суда лишь после принятия сторо-

---

[1] См., например: Медникова М. Е. Досудебное урегулирование споров в сфере экономической деятельности, проблемы теории и судебной практики: дис. ... канд. юрид. наук. — Саратов, 2006.

[2] Воронов А. Ф. Претензионный или иной досудебный порядок урегулирования спора в арбитражном процессе // Право в Вооруженных Силах. 2003. № 11. С. 6—10.

[3] См., например: Буркова А. Ю. Коммерческие договоры: досудебное урегулирование споров // Вестник арбитражной практики. 2016. № 4. С. 47—50; Черных И. И., Масаладжиу Р. М. Проблемы применения норм АПК России о досудебном порядке урегулирования гражданско-правовых споров // Законы России: опыт, анализ, практика. 2016. № 9. С. 28—35; Сокуренко В. Хитросплетения обязательного претензионного порядка // URL: https://zakon.ru/blog/2016/10/28/hitrospleteniya_obyazatelnogo_pretenzionnogo; Кашников Н. Может ли суд закрыть глаза на несоблюдение претензионного порядка? // URL: https://zakon.ru/blog/2016/11/22/mozhet_li_sud_zakryt_glaza_na_nesoblyudenie_pretenzionnogo_poryadka; Ермаков А. Новый барьер в арбитражном процессе // URL: https://legal.report/author-2/novyj-barer-v-arbitrazhnom-processe.

[4] Например: Международная научная конференция «Досудебные и судебные примирительные процедуры в России: совершенствование законодательства и перспективы развития». 8—9 декабря 2016 г. Воронеж, юридический факультет Воронежского государственного университета, // URL: http://www.law.vsu.ru/news/2016/201612

[5] Чижиков А. А., Шолохов Л. А. Образцы документов юридической службы предприятий. М. : Юрид. лит, 1979.

нами мер по непосредственному урегулированию спора в установленном порядке».

В тот период действовали единые положения о порядке предъявления претензий, такие, как Положение о порядке предъявления и рассмотрения претензий предприятиями, организациями и учреждениями и урегулирования разногласий по хозяйственным спорам, утверждённое постановлением Совета Министров СССР от 17 октября 1973 г. № 758, Положение о претензионном порядке урегулирования споров, утверждённое постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 24 июня1992 г.

С принятием АПК РФ от 5 мая 1995 г. № 70-ФЗ соблюдение досудебного порядка перестало быть обязательным при предъявлении абсолютного большинства требований в арбитражный суд.

До недавнего времени в соответствии с ч. 5 ст. 4 действующего АПК РФ, если для определенной категории споров *федеральным законом* установлен претензионный или иной досудебный порядок урегулирования, либо он *предусмотрен договором*, спор передается на разрешение арбитражного суда после соблюдения такого порядка.

Отметим, что претензионный[1] порядок является лишь частным случаем (хотя и самым распространённым) досудебного порядка урегулирования спора.

Порядок *претензионного* урегулирования споров состоит в следующем: одно лицо (будущий истец) направляет (предъявляет) другому лицу (будущему ответчику) требование об исполнении лежащей на нем материально-правовой обязанности и ждёт ответа в срок, установленный законом или соглашением сторон. Это лицо вправе (а иногда и обязано) дать ответ на претензию в установленный срок. По истечении указанного срока и неисполнении обязательства указанный порядок считается соблюдённым.

Что касается *иного* досудебного порядка, то он может выражаться в совершении иных обязательных действий, например в предварительном обращении с требованием в орган, вышестоящий по отношению к будущему ответчику.

Значение досудебного (претензионного) порядка состоит, прежде всего, в том, что он является неким фильтром для попадания в арбитражные суды тех споров, которые могут быть разрешены внесудебным путём самими сторонами, что не противоречит доступности правосудия в экономической сфере. Кроме того, досудебный порядок способствует становлению правового самосознания в экономической деятельности, развитию партнёрских деловых отношений, укреплению законности и предупреждению правонарушений.

Не случайно юридическая общественность постоянно обсуждала возможность и необходимость возврата обязательного досудебного порядка урегулирования споров по всем категориям дел.

И вот когда законодатель решил, что увеличившуюся нагрузку на судей можно ограничить с помощью уже известного в прошлом механизма, он был возвращён.

Федеральный закон от 2 марта 2016 г. № 47-ФЗ изложил ч. 5 ст. 4 АПК РФ в новой редакции.

Спор, возникающий из *гражданских* правоотношений, может быть передан на разрешение арбитражного суда после принятия сторонами мер по досудебному урегулированию по истечении тридцати календарных дней со дня направления претензии (требования), если иные срок и (или) порядок не установлены законом либо договором, за исключением:

— дел об установлении фактов, имеющих юридическое значение;

— дел о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок;

— дел о несостоятельности (банкротстве);

— дел по корпоративным спорам;

— дел о защите прав и законных интересов группы лиц;

— дел о досрочном прекращении правовой охраны товарного знака вследствие его неиспользования,

[1] Термины «претензия», «претензионный» произошли от средневекового латинского термина «praetensio» (притязание, требование).

— дел об оспаривании решений третейских судов.

Экономические споры, возникающие из *административных* и иных *публичных* правоотношений, могут быть переданы на разрешение арбитражного суда после соблюдения досудебного порядка урегулирования спора, если он установлен федеральным законом.

Итак, если спор — из *публичных* правоотношений, то досудебный порядок обязателен, если он установлен законом. Например, п. 2 ст. 138 НК РФ устанавливает, что «акты налоговых органов ненормативного характера, действия или бездействие их должностных лиц … могут быть обжалованы в судебном порядке только после их обжалования в вышестоящий налоговый орган в порядке, предусмотренном настоящим Кодексом». А в соответствии с ч. 2 ст. 214 АПК РФ и нормами того же НК РФ к заявлению о взыскании обязательных платежей и санкций прилагается документ, подтверждающий направление заявителем требования об уплате взыскиваемого платежа в добровольном порядке.

Иное положение со спорами из *частных* правоотношений. Здесь соблюдение досудебного порядка — общее правило, а исключения перечислены в законе.

Почти сразу было отмечено, что общее правило вызывает вопросы. Например, зачем и каким образом предъявлять претензии по искам о признании договоров недействительными, если это может сделать только суд, но не иная сторона в договоре? Да и список самих исключений несовершенен. Сейчас его пытаются доработать. С одной стороны — законодатель[1], с другой — Верховный Суд Российской Федерации. Так, в постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 27 декабря 2016 г. № 62 «О некоторых вопросах применения судами положений Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации и Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации о приказном производстве» (п. 7), установлено: «По требованиям, возникающим из гражданских правоотношений, принятие взыскателем и должником обязательных мер по досудебному урегулированию, предусмотренному ч. 5 ст. 4 АПК РФ, до обращения в арбитражный суд с заявлением о выдаче судебного приказа не требуется. Правила ч. 5 ст. 4 АПК РФ не применяются при обращении в арбитражный суд с исковым заявлением (заявлением) после отмены судебного приказа арбитражным судом»[2].

Общий порядок действует, если иной порядок и сроки не установлены законом или договором.

Рассмотрим первый случай. Перечень федеральных законов, в которых предусмотрен обязательный досудебный порядок урегулирования спора, достаточно широк. Приведём примеры некоторых из них. Ими установлены порядок и срок предъявления претензий, ответа на претензии:

Классическим примером обязательного досудебного порядка урегулирования спора является ст. 797 ГК РФ: «До предъявления к перевозчику иска, вытекающего из перевозки груза, обязательно предъявление ему претензии в порядке, предусмотренном соответствующим транспортным уставом или кодексом.

Иск к перевозчику может быть предъявлен грузоотправителем или грузополучателем в случае полного или частичного отказа перевозчика удовлетворить претензию либо неполучения от перевозчика ответа в тридцатидневный срок».

---

[1] Законопроект № 32493-7 «О внесении изменений в статьи 1252 и 1486 Гражданского кодекса Российской Федерации и статьи 4 и 99 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации» (о претензионном порядке разрешения споров в сфере защиты интеллектуальных прав) (внесен Правительством Российской Федерации) // URL: http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=32493-7&02

[2] По-видимому, в этом положении нашла закрепление точка зрения о том, что в данном случае спор отсутствует, хотя в п. 3 постановления положение сформулировано несколько иначе: указано, что требования должны быть «бесспорными»: «бесспорными являются требования, подтвержденные письменными доказательствами, достоверность которых не вызывает сомнений, а также признаваемые должником».

Эти положения конкретизируются и развиваются в упомянутых уставах и кодексах:

— Устав железнодорожного транспорта Российской Федерации от 10 января 2003 г. № 18-ФЗ (УЖТ РФ) в ст. 120 устанавливает, что до предъявления к перевозчику иска, связанного с осуществлением перевозок груза, грузобагажа к перевозчику обязательно предъявляется претензия;

— ст. 403 Кодекса торгового мореплавания Российской Федерации от 30 апреля 1999 г. № 81-ФЗ (КТМ РФ) устанавливает, что до предъявления перевозчику иска в связи с перевозкой груза в каботаже обязательным является предъявление перевозчику претензии;

— ст. 161 Кодекса внутреннего водного транспорта Российской Федерации от 7 марта 2001 г. № 24-ФЗ (КВВТ РФ) устанавливает: «До предъявления иска в связи с перевозкой пассажира, багажа, груза к перевозчику или в связи с буксировкой буксируемого объекта к буксировщику обязательным является предъявление претензии к перевозчику или буксировщику»;

— Воздушный кодекс Российской Федерации от 19 марта 1997 г. № 60-ФЗ (ВК РФ) в п. 3 ст. 124 устанавливает, что до предъявления к перевозчику иска в случае нарушения договора воздушной перевозки груза или договора воздушной перевозки почты перевозчику предъявляется претензия;

— Устав автомобильного транспорта и городского наземного электрического транспорта от 8 ноября 2007 г. № 259-ФЗ в ст. 41 также устанавливает, что «при предъявлении претензий, в порядке, установленном ст. 39 настоящего Федерального закона, иски к перевозчикам, фрахтовщикам, возникшие в связи с осуществлением перевозок пассажиров и багажа, грузов или предоставлением транспортных средств для перевозок пассажиров и багажа, грузов, могут быть предъявлены в случаях полного или частичного отказа перевозчиков, фрахтовщиков удовлетворить претензии либо в случаях неполучения от перевозчиков, фрахтовщиков ответов на претензии в течение тридцати дней со дня получения ими соответствующих претензий»;

— ст. 55 Федерального закона Российской Федерации от 7 июля 2003 г. № 126-ФЗ «О связи» и ст. 37 Федерального закона Российской Федерации от 17 июля 1999 г. № 176-ФЗ «О почтовой связи» устанавливают обязательность предъявления претензий пользователем связи оператору связи при неисполнении или ненадлежащем исполнении обязательств при предоставлении услуг связи или выполнении работ в области связи;

— ст. 12 Федерального закона Российской Федерации от 30 июня 2003 г. № 87-ФЗ «О транспортно-экспедиционной деятельности» устанавливает, что до предъявления экспедитору иска, вытекающего из договора транспортной экспедиции, обязательно предъявление экспедитору претензии, за исключением предъявления иска при оказании экспедиционных услуг для личных, семейных, домашних и иных нужд, не связанных с осуществлением клиентом предпринимательской деятельности;

— абзацем 4 п. 21 ст. 12, абзацем 2 п. 1 ст. 16^1 п. 3 ст. 19 Федерального закона от 25 апреля 2002 г. № 40-ФЗ «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств» с 1 сентября 2014 г. предусмотрен обязательный досудебный порядок урегулирования спора по требованиям потерпевшего к страховщику[1].

Иногда закон предусматривает обязательное обращение к другой стороне не в виде претензии, а виде *предложения, требования*.

Так, ГК РФ в п. 2 ст. 452 устанавливает, что требование об изменении или о расторжении договора может быть заявлено стороной в суд только после получения отказа другой стороны на предложение изменить или расторгнуть договор либо неполучения ответа в срок, указанный в предложении или установленный законом либо догово-

[1] Пункт 7 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 29 января 2015 г. № 2 «О применении судами законодательства об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств».

ром, а при его отсутствии — в тридцатидневный срок[1].

Если же особый обязательный досудебный порядок предусмотрен не в законе, а в *договоре*, то в этом договоре должно быть ясно указано, на какие споры он распространяется и в чем он состоит. Как правило, имеет место не отдельный договор об установлении досудебного порядка, а оговорка в виде пункта в гражданско-правовом договоре (например, поставки, подряда, аренды и т.п.), которая относится к спорам, вытекающим из этого договора.

Например, подп. «б» п. 27 постановления Правительства Российской Федерации от 26 декабря 2013 г. № 1275 «О примерных условиях государственных контрактов (контрактов) по государственному оборонному заказу» устанавливает, что в государственном контракте (контракте) могут содержаться: «условия о претензионном порядке рассмотрения споров перед обращением сторон в арбитражный суд с указанием порядка и сроков направления претензии, рассмотрения претензии, ответа на претензию, а также перечня документов, прилагаемых к претензии».

Даже в случаях, когда обязательный порядок установлен в законе, *процедура предъявления претензии*: её содержание, подписание, способ направления контрагенту, перечень документов, прилагаемых к претензии, содержание и направление ответа на претензию и т.д. зачастую не в полной мере урегулирован в соответствующих нормативных актах.

Кроме того, некоторые вопросы решаются в законах по-разному. В некоторых (УЖТ РФ, Федеральный закон от 30 июня 2003 г. № 87-ФЗ «О транспортно-экспедиционной деятельности») допускается приложение копий перевозочных и иных документов, в некоторых (КТМ РФ, КВВТ РФ) допускается приложение к претензии только подлинников перевозочных документов (они составляются изначально в нескольких экземплярах для каждой стороны).

Многими из вышеуказанных законов установлены не только сроки для ответа на претензии, но и *сроки предъявления* претензий. Так, в соответствии со ст. 123 УЖТ РФ, претензии к перевозчикам могут быть предъявлены в течение шести месяцев, претензии в отношении штрафов и пеней — в течение 45 дней. В соответствии со ст. 406 КТМ РФ претензия может быть предъявлена в течение срока исковой давности, аналогичная норма установлена в п. 4 ст. 161 КВВТ РФ. Срок предъявления претензии к перевозчику при внутренних воздушных перевозках составляет 6 месяцев (ст. 126 ВК РФ). В соответствии со ст. 12 Федерального закона от 30 июня 2003 г. № 87-ФЗ «О транспортно-экспедиционной деятельности», претензии к экспедитору могут быть предъявлены в течение шести месяцев[2].

Почти во всех транспортных уставах и кодексах, а также в Федеральном законе от 30 июня 2003 г. № 87-ФЗ «О транспортно-экспедиционной деятельности», предусмотрена обязанность транспортных организаций (экспедитора) давать *ответ на претензию*. Срок ответа — в течение тридцати дней. Если такая обязанность не установлена законом или договором, то давать ответ — право, а не обязанность лица, к которому обращено требование. Содержание ответа

[1] Кроме этой общей статьи, в ГК РФ имеется ряд подобных статей, касающихся расторжения некоторых видов договоров.

[2] На практике часто возникал вопрос о последствиях пропуска установленного срока предъявления претензий. Постановлением Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 6 октября 2005 г. № 30 «О некоторых вопросах практики применения Федерального закона «Устав железнодорожного транспорта Российской Федерации»« (п. 42) установлено: «Предъявление грузоотправителем, грузополучателем, владельцем железнодорожного пути необщего пользования претензий к перевозчику за пределами сроков, предусмотренных ст. 123 Устава, при условии соблюдения установленного Уставом и правилами перевозок грузов порядка предъявления претензий, не является основанием к возвращению искового заявления. Однако если при рассмотрении иска будет установлено, что дело возникло вследствие нарушения истцом предусмотренных статьей 123 Устава сроков предъявления претензии к перевозчику, арбитражный суд в соответствии с частью 1 статьи 111 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации … вправе отнести на истца судебные расходы (в полном размере или в части) независимо от исхода спора».

установлено только в некоторых нормативных актах (например, ст. 124 УЖТ РФ).

В определённой мере образцом акта, где достаточно подробно разъясняется порядок предъявления претензий, можно считать приказ Минтранса России от 31 марта 2016 г. № 84 «Об утверждении Правил предъявления и рассмотрения претензий при перевозке грузов, порожних грузовых вагонов, не принадлежащих перевозчику, железнодорожным транспортом». Он содержит подробные ответы на процедурные вопросы с учётом перехода на электронный документооборот.

Что касается *общего* порядка предъявления претензий (ч. 5 ст. 4 АПК РФ), то в настоящее время он подробно нигде не раскрывается. Поэтому юридические форумы, статьи в интернет-изданиях полны примеров из практики арбитражных судов различных регионов и уровней: этот суд поступил так, а тот — так, этот суд посчитал правильным такой подход, а тот — несколько иной. Ясно, что ни о каком единстве судебной практики говорить не приходится.

Какие же вопросы чаще всего обсуждаются (отметим, что некоторые из них были спорными и двадцать лет назад):

1) должен ли прокурор соблюдать обязательный досудебный порядок? В соответствии с ч. 2 и 3 ст. 4 АПК РФ 1995 г. «прокурор, государственные органы, органы местного самоуправления и иные органы» имели право на обращение в арбитражный суд без соблюдения досудебного (претензионного) порядка урегулирования споров. В действующем законодательстве никаких оговорок про это нет, поэтому отдельные арбитражные суды требуют соблюдения досудебного порядка от прокурора и иных органов, выступающих от своего имени в интересах других лиц (поскольку они имеют права и обязанности, во многом совпадающие с правами и обязанностями истца). Вряд ли это правильно. Прокурор не является участником спорного правоотношения, а ч. 5 ст. 4 АПК РФ говорит о «принятии *сторонами* мер по досудебному урегулированию»;

2) можно ли соглашением сторон предусмотреть, что соблюдать претензионный порядок необязательно? С нашей точки зрения это невозможно: ни формулировка ч. 5 ст. 4 АПК РФ, ни смысл нововведения со старым содержанием не дают оснований для таких выводов. Можно лишь установить «иные *срок* и (или) *порядок*» предъявления претензии и ответа на неё;

3) следует ли соблюдать претензионный порядок при предъявлении встречного иска? Ведь встречный иск предъявляется в целом по правилам обычного иска? Формально претензию предъявлять надо, но это представляется нецелесообразным исходя как из необходимости соблюдения разумных сроков рассмотрения дел, так и из сущности досудебного порядка: ч. 5 ст. 4 АПК РФ говорит о том, что спор «может быть передан на разрешение арбитражного суда», но дело *уже находится* на рассмотрении арбитражного суда. Здесь уместно привести сравнение встречного иска с иском третьего лица. В соответствии с ч. 2 ст. 50 АПК РФ третьи лица, заявляющие самостоятельные требования относительно предмета спора, пользуются правами и несут обязанности истца, *за исключением* обязанности соблюдения претензионного или иного досудебного порядка урегулирования спора, если это предусмотрено федеральным законом для данной категории споров или договором;

4) следует ли предъявлять претензию при увеличении размера исковых требований и изменении иска? С нашей точки зрения — не следует, так как здесь также спор *уже находится* на рассмотрении арбитражного суда. Пункт 2 письма ВАС РФ от 19 февраля 1993 г. № С-13/ОП-58 «О некоторых вопросах, возникающих в деятельности арбитражного суда» (на которое ссылаются арбитражные суды и в настоящее время) разъясняет, что АПК РФ не предусматривает обязательного соблюдения претензионного порядка при изменении предмета или основания иска, а также при увеличении размера исковых требований. Пунктом 43 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24 марта 2016 г. № 7 «О применении судами некоторых положений Гражданского кодекса Российской Федерации об ответственности за нарушение обязательств» установлено, что «если

кредитором соблюден претензионный порядок в отношении суммы основного долга, считается соблюденным и претензионный порядок в отношении процентов, взыскиваемых на основании ст. 395 ГК РФ»;

5) каким должно быть содержание претензии и порядок её предъявления, если они не определены? Представляется, что при составлении претензий можно ориентироваться и на некоторые нормы Положения о претензионном порядке урегулирования споров, утвержденного Постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 24 июня 1992 г., хотя оно утратило силу в 1995 г. По крайней мере, это был акт, который устанавливал единый порядок претензионного урегулирования спора. Возможно, подобный акт имел бы смысл и в наше время, особенно после изменений, внесенных в АПК РФ в 2016 г.

Исходя из анализа вышеупомянутых нормативных актов, правил делопроизводства, можно рекомендовать составлять претензии со следующим содержанием:

— на бланке организации указывается исходящий № и дата документа;

— далее указывается, кто предъявил претензию (организационно-правовая форма, наименование организации, местонахождение, возможно — ОГРН, ИНН, банковские реквизиты);

— к кому предъявлена претензия (организационно-правовая форма, наименование организации, местонахождение, иные реквизиты);

— наименование документа, например, «Претензия»;

— обстоятельства, на которых основывается требование;

— доказательства, подтверждающие указанные обстоятельства;

— расчёт суммы претензии, если требование подлежит денежной оценке;

— ссылка на нормативные правовые акты;

— слово «прошу» и требование заявителя;

— слово «приложения» и перечень прилагаемых документов;

— подпись с указанием должности.

По-видимому, претензию должен подписывать руководитель организации или иное должностное лицо, которое в соответствии с законом или учредительными документами имеет право совершения подобных действий (и упомянутый в ЕГРЮЛ).

К претензии следует прилагать документы, подтверждающие требования заявителя, которые отсутствуют у другой стороны. Документы следует прилагать в копиях или в виде выписок, за исключением тех случаев, когда закон требует приложения подлинников.

Порядок направления претензии ответчику должен быть выбран таким, который бы позволил при предъявлении иска *доказать* факт направления. Это может быть почтовое отправление с уведомлением о вручении, вручение под расписку и подобные способы.

По-видимому, ответ на претензию должен содержать реквизиты, аналогичные указанным для претензии. При отказе в удовлетворении претензии, следует указать мотивы и обстоятельства отказа со ссылкой на нормативные правовые акты и доказательства. При удовлетворении претензии следует чётко указать способ и время удовлетворения требования заявителя;

6) оправданы ли анализируемые в статье изменения, в том числе экономически? С точки зрения снижения нагрузки на судей изменения могут дать определённый эффект, хотя, возможно, не такой, на который рассчитывали авторы законопроекта. Что касается субъектов предпринимательской деятельности, то отмечается, что истец будет нести дополнительные риски. «Претензионная процедура, очевидно, будет играть на руку ответчику, поскольку отведенный для нее 30-дневный срок предоставляет реальные возможности предпринять меры, направленные на уклонение от обязанности исполнения требований кредитора, начиная от смены состава участников корпорации и заканчивая отчуждением активов должника третьим лицам»[1] — отмечают авторы статей. Кроме того, они указывают, что задержка в истребований средств в 30 дней

[1] Ермаков А. Указ. соч.

зачастую может быть критична для малого и среднего бизнеса, средства и ликвидность которого ограничены[1].

Напомним последствия несоблюдения обязательного досудебного порядка.

В соответствии с п. 7 ч. 1 ст. 126 АПК РФ к исковому заявлению прилагаются «документы, подтверждающие соблюдение истцом претензионного или иного досудебного порядка, за исключением случаев, если его соблюдение не предусмотрено федеральным законом». Арбитражный суд возвращает исковое заявление, если при рассмотрении вопроса *о принятии* заявления установит, что истцом не соблюден претензионный или иной досудебный порядок урегулирования спора с ответчиком, если такой порядок является обязательным в силу закона (п. 5 ч. 1 ст. 129 АПК РФ).

Если же арбитражный суд установит, что истцом не соблюден претензионный или иной досудебный порядок урегулирования спора с ответчиком, за исключением случаев, если его соблюдение не предусмотрено федеральным законом, *после* принятия иска к производству, он (суд) оставляет исковое заявление *без рассмотрения* (п. 2 ч. 1 ст. 148 АПК).

Таким образом, очевидно, что законодательство о досудебном (претензионном) порядке урегулирования спора требует дальнейшего совершенствования как в законе, так и путём принятия подзаконных актов типа единого «Положения о претензионном порядке урегулирования споров». Кроме этого следует принять и специальное постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации по типу постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 17 сентября 1992 г. № 14 «О вопросах, связанных с применением арбитражными судами Положения о претензионном порядке урегулировании споров», где будут разъяснены спорные вопросы правоприменения.

Библиография

1. Буркова, А. Ю. Коммерческие договоры: досудебное урегулирование споров [Текст] / А. Ю. Буркова // Вестник арбитражной практики. — 2016. — № 4.

2. Воронов, А. Ф. Претензионный или иной досудебный порядок урегулирования спора в арбитражном процессе [Текст] / А. Ф. Воронов // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2003. — № 11.

3. Ермаков, А. Новый барьер в арбитражном процессе [Электронный ресурс] / А. Ермаков // URL: https://legal.report/author-2/novyj-barer-v-arbitrazhnom-processe

4. Кашников, Н. Может ли суд закрыть глаза на несоблюдение претензионного порядка? // URL: https://zakon.ru/blog/2016/11/22/mozhet_li_sud_zakryt_glaza_na_nesoblyudenie_pretenzionnogo_poryadka/.

5. Медникова, М. Е. Досудебное урегулирование споров в сфере экономической деятельности, проблемы теории и судебной практики : дис. ... канд. юрид. наук. [Текст] — Саратов, 2006.

6. Сокуренко, В. Хитросплетения обязательного претензионного порядка / В. Сокуренко // URL: //https://zakon.ru/blog/2016/10/28/hitrospleteniya_obyazatelnogo_pretenzionnogo_poryadka/.

7. Черных, И. И. Проблемы применения норм АПК России о досудебном порядке урегулирования гражданско-правовых споров [Текст] / И. И. Черных, Р. М. Масаладжиу // Законы России: опыт, анализ, практика. — 2016. — № 9.

[1] Буркова А. Ю. Указ соч. С. 49.

Once again: on Obligatory Pre-Trial Dispute Settlement Order in Arbitration Process

© **Voronov A. F.**,
doctor of Legal Science , Professor, Honored Lawyer of the Russian Federation, Professor of MSU, MSLU

Abstract The article is devoted to analysis of the re-innovations regarding a regulation of a pre-judicial (pretension) order of settlement of disputes in arbitration process for most types of cases, the pros and cons of this order, the gaps in the legislation in this area, enforcement difficulties.

Keywords: Litigation in arbitration courts, obligatory pre-judicial (pretension) order, initiation of cases in arbitration courts

Bibliography

1. Burkov, A. Yu. Commercial contracts: pre-trial settlement of disputes [Text] / A. Burkova // Bulletin of arbitration practice. — 2016. — № 4.

2. Ravens, A. F. Claim or another pretrial procedure of dispute settlement in the arbitration process [Text] / A. F. Voronov // The Right in Armed Forces — military legal review. — 2003. — № 11.

3. Ermakov, A. New frontier in the arbitration process [Electronic resource] / A. Ermakova // Access Mode // URL: https://legal.report/author-2/novyj-barer-v-arbitrazhnom-processe.

4. Kashnikov, N. Can the court close its eyes on the failure to comply with the claim procedure? [Electronic resource] / N. Kashnikov // access Mode // URL: https://zakon.ru/blog/2016/11/22/mozhet_li_sud_zakryt_glaza_na_nesoblyudenie_pretenzionnogo_poryadka/.

5. Mednikova, M. E. Pre-trial settlement of disputes in the sphere of economic activities, problems of the theory and judicial practice : dis. kand. the faculty of law. Sciences / M. E. Mednikova. [Text] — Saratov, 2006.

6. Sokurenko, V. the intricacies of a mandatory order [Electronic resource] / V. Sokurenko // access Mode // URL: https://zakon.ru/blog/2016/10/28/hitrospleteniya_obyazatelnogo_pretenzionnogo_poryadka/.

7. Chernykh, I. I. Problems of application of norms of agrarian and industrial complex of the Russian pre-trial settlement of civil disputes [Text] / I. I. Chernykh, R. M., Macaragiu // Laws of Russia: experience, analysis, practice. — 2016. — № 9.

О некоторых проблемных вопросах правового регулирования обеспечения деятельности военных судов, находящихся за пределами территории Российской Федерации

© **Демьяненко А. С.**,
соискатель кафедры организации судебной и правоохранительной деятельности Российского государственного университета правосудия

Аннотация: в настоящей статье автором сделан краткий обзор проблемных вопросов, связанных с правовым регулированием комплектования аппаратов военных судов, расположенных за пределами территории Российской Федерации, и предложены возможные пути их решения.

Ключевые слова: иностранные государства; военный суд; аппарат суда; обеспечение деятельности военных судов; государственная гражданская служба.

Рецензент — Н. А. Петухов, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации.

Одной из важнейших гарантий, предусмотренных Конституцией Российской Федерации, является судебная защита прав и свобод граждан, в том числе находящихся за рубежом. Свободный доступ граждан к правосудию на территории иностранного государства свидетельствует о реализации этой гарантии, подразумевающей получение доступа к легитимному, компетентному, независимому и беспристрастному суду[1].

Осуществление правосудия за границей законодателем возложено на военные суды, вопросы организации и деятельности которых регулируются Федеральным конституционным законом от 23 июня 1999 г. № 1-ФКЗ «О военных судах Российской Федерации».

Положениями данного закона установлено, что военные суды создаются по территориальному принципу по месту дислокации воинских частей и учреждений Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов. В случае, если воинская часть, предприятие, учреждение или организация Вооруженных Сил, других войск, воинских формирований и органов дислоцируются за переделами территории Российской Федерации, по месту их дислокации могут быть созданы военные суды, если это предусмотрено международным договором Российской Федерации.

Весь комплекс вопросов, связанных с нахождением и функционированием военных судов на территориях иностранных государств, должен быть урегулирован в соответствующих международных договорах с учетом законодательства Российской Федерации и законодательства государств, на территориях которых находятся военные суды.

В настоящий момент за пределами территории Российской Федерации находятся пять гарнизонных военных судов: два в Республике Казахстан, по одному в Республиках Армения и Таджикистан, а также в Республике Молдова (Приднестровье). Их размещение на территориях зарубежных государств регламентировано законодательством Российской Федерации и международными соглашениями.

Однако весь спектр вопросов, связанных с нахождением военных судов за пределами территории Российской Федерации, существующие международные соглашения и действующее законодательство Российской Федерации на данный момент не регу-

[1] Булаковский С. В. Обеспечение доступа к правосудию военнослужащих, проходящих военную службу за пределами территории Российской Федерации // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2013. № 11. С. 43—49.

лируют. В частности, это касается проблемных вопросов, связанных с организацией деятельности аппарата военного суда.

Осуществление правосудия невозможно без аппарата суда, который играет важную вспомогательную роль в этом процессе. Именно четкая, слаженная и своевременно выполненная на высоком профессиональном уровне работа сотрудников аппарата является одним из важных условий повышения качества отправления правосудия, что провозглашено одной из главных целей Федеральной целевой программы «Развитие судебной системы России на 2013—2020 годы», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2012 г. № 1406.

В научной литературе справедливо отмечается, что для осуществления правосудия важное значение имеет не только профессионализм судей, но и профессиональный уровень подготовки сотрудников аппарата суда, которые должны обладать глубокими юридическими познаниями по широкому кругу вопросов[1].

А. О. Хориноев отмечает, что высокий профессионализм каждого государственного служащего аппарата суда является одним из важных условий эффективной работы всей судебной системы в целом[2].

Несмотря на всю очевидность необходимости существования высокопрофессионального аппарата суда, до настоящего времени не решен целый ряд проблемных вопросов, касающихся его кадрового и материального обеспечения, на которые регулярно обращают внимание органы судейского сообщества[3].

Наибольшую остроту данные вопросы приобретают при рассмотрении особенностей функционирования военных судов за пределами территории Российской Федерации.

Одним из основных вопросов, с которым в настоящее время приходится сталкиваться руководству военных судов, находящихся на территориях иностранных государств, является подбор кандидатов на замещение вакантных должностей в аппаратах судов.

Связано это обстоятельство с тем, что международными соглашениями, заключенными между Российской Федерацией и иностранными государствами, на территориях которых находятся военные суды, определено, что внутренняя деятельность воинских формирований, к которым отнесены и военные суды, трудовые, гражданско-правовые и иные отношения, возникшие в местах дислокации воинских формирований, регламентируются законодательством Российской Федерации[4]. Иных оговорок указанные соглашения не содержат.

Частью 6 ст. 32 Федерального конституционного закона «О военных судах Российской Федерации» предусмотрено, что работники аппарата военного суда являются федеральными государственными гражданскими служащими и замещают должности федеральной государственной гражданской службы. Аналогичные положения относительно правового статуса работника аппарата суда содержит и Федеральный закон от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации».

Федеральный закон 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» устанавливает определенные требования, которым должен соответствовать гражданин, поступающий на государственную гражданскую

---

[1] Мурзина Е. А., Никифорюк Е. О. Организация работы помощника судьи при рассмотрении гражданских дел // Администратор суда. 2014. № 4. С. 19—25; Свистунов А. А., Щепанский И. С. Проблемные вопросы занятости юристов и ее структура // Юридический мир. 2016. № 4. С. 55—62.

[2] Хориноев А. О. Государственная служба в аппаратах судов общей юрисдикции. М., 2006. С. 85.

[3] См.: Раздел 3 Постановления IX Всероссийского съезда судей «Об организационном обеспечении судебной деятельности» от 8 декабря 2016 г. № 1.

[4] Статья 11 Соглашения между Российской Федерацией и Республикой Таджикистан по вопросам юрисдикции и взаимной правовой помощи по делам, связанным с пребыванием воинских формирований Вооруженных Сил Российской Федерации на территории Республики Таджикистан» (заключено в г. Москве 21 января 1997 г.); ст. 15 Соглашения между Российской Федерацией и Республикой Армения по вопросам юрисдикции и взаимной правовой помощи по делам, связанным с нахождением российской военной базы на территории Республики Армения (заключено в г. Москве 29 августа 1997 г.).

службу. К ним относятся: достижение возраста 18 лет, наличие гражданства Российской Федерации, владение государственным языком и соответствие квалификационным требованиям (ст. 21 данного Федерального закона).

Однако в условиях дислокации военного суда за пределами территории Российской Федерации представляется проблематичным подбор отвечающих указанным требованиям кандидатов для замещения вакантных должностей в аппарате суда.

Прежде всего, возникает вопрос, где искать соответствующего данным требованиям кандидата — на территории иностранного государства или на территории Российской Федерации?

Если вести речь о территории иностранного государства, то вполне очевидно, что найти необходимого кандидата задача не из легких. Обусловлено это целым рядом объективных причин, к которым, в первую очередь, можно отнести ежегодное уменьшение числа граждан Российской Федерации, проживающих на территориях стран, где дислоцируются военные суды. Связано это обстоятельство, как правило, с желанием соотечественников вернуться на историческую родину, за пределами которой большинство из них оказалось после распада Советского Союза.

В сложившейся ситуации руководство военных судов, находящихся за рубежом, решает этот вопрос путем привлечения на работу в аппарат лиц из числа проживающих на территории военной базы (в том числе членов семей военнослужащих).

Однако такой подход к формированию аппарата вызывает некоторые опасения, поскольку может привести к конфликту интересов, учитывая, что к подсудности военных судов, находящихся за пределами территории Российской Федерации, в соответствии с ч. 4 ст. 7 Федерального конституционного закона «О военных судах Российской Федерации» относятся все гражданские, административные и уголовные дела, подлежащие рассмотрению федеральными судами общей юрисдикции, если иное не установлено международным договором Российской Федерации.

То есть в большинстве случаев существует вероятность того, что между сторонами по рассматриваемому делу, которое в силу закона и международного договора подсудно военному суду, находящемуся за рубежом, и работником аппарата военного суда могут быть родственные связи.

Требование закона о соответствии гражданина, поступающего на государственную гражданскую службу, квалификационным требованиям[1] также является причиной, осложняющей поиск необходимого кандидата на территории иностранного государства.

Квалификационные требования к должностям государственной службы устанавливаются в соответствии с категориями и группами должностей государственной гражданской службы, и к ним, в том числе, отнесены требования к уровню профессионального образования и стажу государственной службы.

В аппаратах гарнизонных военных судов должности категорий «руководители», «помощники (советники)» отнесены к ведущей группе должностей, а должности «специалисты» — к старшей[2]. Для замещения должностей государственной гражданской службы указанных категорий обязательно наличие высшего образования[3]. Кроме того, для замещения должностей ведущей группы необходимо не менее двух лет стажа государственной гражданской службы или не менее четырех лет стажа работы по специальности, направлению подготовки либо не менее одного года в случае, если претендент получил диплом специалиста или магистра с отличием в течение предыдущих трех лет[4].

---

[1] Статья 12 Федерального закона «О государственной гражданской службе».

[2] Подраздел 3 раздела 14 Реестра должностей Федеральной государственной гражданской службы, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 31 декабря 2005 г. № 1574.

[3] Часть 4 ст. 12. Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

[4] Указ Президента Российской Федерации от 16 января 2017 г. № 16 «О квалификационных требованиях к стажу государственной гражданской службы или стажу работы по специальности, направлению

Таким образом, гражданин, претендующий на замещение вакантных должностей указанных категорий в аппарате военного суда, расположенного за пределами территории Российской Федерации, должен обладать в обязательном порядке не только высшим профильным образованием, но и в ряде случаев необходимым стажем. Представляется, что в условиях нахождения военных судов на территориях иностранных государств данные требования существенно затрудняют поиск необходимых кандидатов за рубежом.

При поиске необходимых кандидатов на территориях иностранных государств также следует обратить внимание на следующий аспект.

Положениями ст. 14 Федерального конституционного закона «О военных судах Российской Федерации» установлено, что дела, связанные с государственной тайной, в качестве суда первой инстанции подсудны окружному военному суду.

Между тем в ст. 20 Соглашения между Российской Федерацией и Республикой Казахстан сказано, что если в ходе гражданского, уголовного или иного разбирательства могут быть разглашены сведения, способные нанести ущерб безопасности одной или обеих Сторон, то суд или иной компетентный орган должен запросить соответствующий компетентный орган, составляют ли данные сведения государственную, военную или служебную тайну. В случае подтверждения запроса, разбирательство осуществляется в закрытом заседании[1].

Изложенное позволяет прийти к выводу о том, что в процессе рассмотрения дел гарнизонным военным судом возможно обсуждение сведений, связанных с государственной тайной или иной охраняемой законном тайной. Следовательно, в процессе рассмотрения дел военными судами, находящимися за пределами Российской Федерации, периодически возникает необходимость обсуждения сведений, составляющих государственную тайну, в том числе для правильного определения подсудности дела. В таких случаях в зале судебного заседания, помимо судьи, должен присутствовать секретарь судебного заседания, обладающий соответствующим допуском.

Пунктом 3 ч. 1 ст. 16 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» установлено, что гражданин не может быть принят на государственную службу в случае отказа от прохождения процедуры оформления допуска к сведениям, составляющим государственную тайну, если исполнение должностных обязанностей по должности гражданской службы, на замещение которой претендует гражданин, или по замещаемой гражданским служащим должности гражданской службы связано с использованием таких сведений.

Статьей 22 Закона Российской Федерации от 21 июля 1993 г. № 5485-I «О государственной тайне» предусмотрены основания для отказа гражданину в допуске к государственной тайне. В частности, одним из таких оснований является постоянное проживание самого претендента или его близких родственников за границей.

Таким образом, возможно возникновение ситуации, когда вакантная должность, на замещение которой претендует гражданин, требует оформления ему допуска к сведениям, составляющим государственную тайну, кандидат с этим соглашается, однако в силу постоянного проживания его самого и (или) его близких родственников за границей (территория иностранного государства) ему будет отказано в оформлении допуска, что автоматически станет препятствием для поступления на государственную гражданскую службу в аппарат военного суда, находящего за пределами террито-

---

подготовки, который необходим для замещения должностей федеральной государственной гражданской службы»; приказ Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации от 27 июля 2006 г. № 69 «Об утверждении квалификационных требований к должностям государственной гражданской службы в аппаратах федеральных судов общей юрисдикции, федеральных арбитражных судов и системе Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации».

[1] Соглашение между Российской Федерацией и Республикой Казахстан о статусе воинских формирований Российской Федерации, временно находящихся на территории Республики Казахстан» (заключено в г. Москве 20 января 1995 г.).

рии Российской Федерации.

Следует также отметить, что ч. 7 ст. 32 Федерального конституционного закона «О военных судах Российской Федерации» допускает замещение работниками аппарата военного суда должностей, не являющихся должностями федеральной государственной гражданской службы. Принято считать, что в данном случае речь идет о вспомогательном персонале: уборщике служебных помещений, дворнике, права и обязанности которых регулируются трудовым законодательством[1].

Анализ некоторых международных соглашений, заключенных между Российской Федерацией и иностранными государствами, на территориях которых расположены военные суды, свидетельствует о наличии в них оговорок о возможности принятия на работу в воинские формирования Российской Федерации, к которым отнесены и военные суды, граждан иностранных государств.

Например, Соглашением между Российской Федерацией и Республикой Казахстан о статусе воинских формирований Российской Федерации, временно находящихся на территории Республики Казахстан, закреплена возможность принятия на работу в воинские формирования граждан Республики Казахстан. При этом трудовые отношения с такими работниками будут регулироваться законодательством Российской Федерации[2].

В свою очередь Соглашением между Российской Федерацией и Республикой Молдова по вопросам юрисдикции и взаимной правовой помощи по делам, связанным с временным пребыванием воинских формирований Российской Федерации на территории Республики Молдова, установлено, что в отношении граждан Республики Молдова, работающих по найму, применяется законодательство Республики Молдова о труде и социальном страховании[3].

Таким образом, кандидаты на замещение вакантных должностей, не являющихся должностями федеральной государственной гражданской службы, на территориях разных иностранных государств, где расположены военные суды, при поступлении на работу заведомо ставятся в неравное положение. Представляется неправильным различное нормативное регулирование деятельности работников аппарата военного суда одного звена.

Изложенное выше свидетельствует о том, что решить вопрос с подбором кандидатов на замещение вакантных должностей в аппарате суда на территории иностранного государства отнюдь не простая задача, которую периодически приходится решать руководству военного суда в условиях весьма узкого круга поиска.

Возможность поиска соответствующего кандидата на территории Российской Федерации также не является легко решаемой задачей, поскольку сразу возникает вопрос: как привлечь такого кандидата на работу в аппарат военного суда, находящегося за пределами территории Российской Федерации? В частности, об этом свидетельствует сам факт неукомплектованности судов, расположенных на территории Российской Федерации. Очевидно, что привлечение за границу должно подразумевать ряд льгот и привилегий, способных заинтересовать перспективного кандидата.

Представляется, что для решения этого вопроса необходимо оперировать следующими мотивирующими факторами:

А) Материальное стимулирование.

Вопросы оплаты труда гражданского служащего регулируются положениями гл. 10 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

---

[1] Правоохранительные и судебные органы России : учебник / под ред. Н. А. Петухова, А. С. Мамыкина. М., 2015. С. 434.

[2] Статья 2 Соглашения между Российской Федерацией и Республикой Казахстан о статусе воинских формирований Российской Федерации, временно находящихся на территории Республики Казахстан (Москва, 20 января 1995 г.)

[3] Статья 28 Соглашения между Российской Федерацией и Республикой Молдова по вопросам юрисдикции и взаимной правовой помощи по делам, связанным с временным пребыванием воинских формирований Российской Федерации на территории Республики Молдова» (заключено в г. Москве 21 октября 1994 г.).

В настоящее время федеральным государственным гражданским служащим, замещающим должности федеральной государственной гражданской службы в федеральном государственном органе, находящемся за пределами территории Российской Федерации, выплачиваются:

— денежное содержание в иностранной валюте в виде месячного должностного оклада в иностранной валюте и ежемесячной надбавки к месячному должностному окладу в иностранной валюте за особые условия работы в стране пребывания в размере 20% этого оклада;

— ежемесячные оклады в соответствии с замещаемыми ими должностями федеральной государственной гражданской службы, месячные оклады в соответствии с присвоенными им классными чинами государственной гражданской службы Российской Федерации (дипломатическими рангами), ежемесячные и иные дополнительные выплаты (за исключением ежемесячного денежного поощрения), предусмотренные ст. 50 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», в рублях в размере 50%[1].

Каких-либо иных выплат для указанной категории государственных гражданских служащих законом не предусмотрено.

В связи с этим в целях привлечения соответствующих кандидатов для замещения вакантных должностей государственной гражданской службы в аппарате военного суда, расположенного на территории иностранного государства, представляется возможным рассмотреть вопросы:

— о выплате подъемных пособий;

— о повышении процентной надбавки за особые условия работы;

— об установлении коэффициента к денежному содержанию государственного гражданского служащего, замещающего должность в аппарате военного суда, расположенного за пределами территории Российской Федерации. По аналогии с Указом Президента Российской Федерации от 12 апреля 2010 г. № 450, которым утверждены «Вопросы оплаты труда федеральных государственных гражданских служащих территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, расположенных в г. Байконуре на период аренды комплекса «Байконур» Российской Федерацией».

Кроме того, представляется необходимым рассмотреть вопрос о компенсации государственному гражданскому служащему и членам его семьи (если имеется) транспортных расходов, связанных с выездом в государство пребывания и возвращением в Российскую Федерацию по окончании работы в аппарате военного суда, включая провоз багажа.

Б) Обеспечение служебным жилым помещением.

Право граждан на жилище является конституционным[2] и относится к основным правам человека, требующим неукоснительного соблюдения.

Вполне очевидно, что государственный гражданский служащий, вновь прибывший из Российской Федерации для замещения вакантной должности в аппарате военного суда, находящегося на территории иностранного государства, нуждается в обеспечении благоустроенным служебным жилым помещением либо арендованным, а в его отсутствие — компенсацией расходов на наем (поднаем) жилого помещения. Однако такая возможность предусмотрена лишь одним международным соглашением, заключенным между Российской Федерацией и иностранным государством, на территории которого расположен военный суд[3].

Не предусматривает такую возможность и Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации», которым регулируется лишь обеспечение служебным жилым помещением или в

[1] Указ Президента Российской Федерации от 25 июля 2006 г. № 764 «О денежном содержании федеральных государственных гражданских служащих, замещающих должности федеральной государственной гражданской службы в федеральном государственном органе, находящемся за пределами территории Российской Федерации».

[2] Статья 25, 40 Конституции Российской Федерации.

[3] Статья 8 Соглашения между Российской Федерацией и Республикой Казахстан о статусе воинских формирований Российской Федерации, временно находящихся на территории Республики Казахстан (Москва, 20 января 1995 г.).

его отсутствие компенсацией расходов на наем (поднаем) жилого помещения только гражданского служащего, назначенного в порядке ротации на должность гражданской службы в государственный орган, расположенный в другой местности в пределах Российской Федерации (п. 9.2 ст. 52).

Таким образом, вопрос обеспечения служебным жилым помещением гражданина, впервые назначенного на должность государственной гражданской службы в аппарат военного суда, расположенного за пределами территории Российской Федерации, в настоящее время должным образом не урегулирован. Представляется, что в отсутствие законодательного регулирования механизма предоставления служебного жилого помещения либо расходов за наем (поднаем) жилого помещения указанной категории граждан нарушается основополагающий принцип гражданской службы, гарантирующий гражданам равный доступ к ней[1]. Применение же норм права по аналогии при решении столь важного вопроса представляется неправильным.

Стоит отметить, что с такой же проблемой придется столкнуться и гражданам, изъявившим желание участвовать в конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы в аппарате военного суда, находящегося за пределами территории Российской Федерации, поскольку на практике в объявлении о проведении такого конкурса указывается, что оплата за проезд с территории Российской Федерации на территорию иностранного государства и наем жилого помещения не производится[2].

В) карьерный рост.

Данный фактор определенно является необходимым и значимым элементом механизма функционирования военных судов, расположенных на территориях иностранных государств, способным решить проблемные вопросы, возникающие при комплектовании аппарата суда. Большинство государственных гражданских служащих аппарата суда стремятся в конечном итоге стать судьями. Одним из условий достижения данной цели является стаж работы в области юриспруденции[3], в период получения которого необходимо набраться опыта и знаний, в процессе чего желательно продвижение по карьерной лестнице.

Однако на практике перемещение государственных гражданских служащих, замещающих должности в аппарате военного суда, находящегося на территории иностранного государства, в порядке карьерного роста на вышестоящие должности производится нечасто, что обусловлено небольшим количеством таких должностей и может являться одним из факторов, приводящих к отсутствию желания у потенциальных кандидатов претендовать на замещение вакантных должностей в аппарате военного суда, расположенного за пределами территории Российской Федерации.

Представляется, что частично эту проблему возможно решить, опираясь на положения ч. 2 ст. 61 Федерального закона «О государственной гражданской службе», предусматривающую возможность заключения договора о целевом приеме или договора о целевом обучении между государственным органом и гражданином с обязательством последующего прохождения гражданской службы после окончания обучения в течение определенного срока. Более того, необходимо отметить, что в настоящее время на территории Российской Федерации расположена образовательная организация, который осуществляет подготовку кадров с учетом специфики судебной деятельности, — Российский государственный университет правосудия. До законодательных изменений, связанных с упразднением института прикомандирования военнослужащих для прохождения ими военной службы, в том числе на должностях работников аппаратов военных судов, подготовку кадров с учетом специфики судебной деятельности с их по-

[1] Пункт 3 ст. 4 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

[2] URL: http://109gvs.svd.sudrf.ru/modules.php?name=press_dep&op=1&did=78 (дата обращения: 31.01.2017).

[3] Статья 4 Закона Российской Федерации от 26 июня 1992 г. № 3132-I «О статусе судей в Российской Федерации».

следующим распределением осуществлял и Военный университет Минобороны России.

Еще одним способом решения данной проблемы видится возможность законодательного закрепления преимущественного права на назначение на должность судьи военного суда, находящегося за пределами территории Российской Федерации, за государственным гражданским служащим, проходившим государственную гражданскую службу в аппарате этого военного суда.

Механизм предоставления возможности отдельным категориям граждан преимущественного права на назначение на должность судьи военного суда законодательно апробирован[1] и не первый год успешно применяется на практике при комплектовании судейского корпуса в военных судах бывшими офицерами, находящимися в запасе или отставке.

В заключение хотелось бы отметить, что в рамках данной статьи рассмотрены лишь некоторые проблемные вопросы обеспечения деятельности военных судов, находящихся за пределами территории Российской Федерации. В целом же представляется, что после законодательных изменений, связанных с упразднением института прикомандирования военнослужащих для прохождения ими военной службы, в том числе на должностях работников аппаратов военных судов, законодательством о государственной гражданской службе не была учтена специфика отправления правосудия военными судами за пределами территории Российской Федерации.

Библиография

1. Булаковский, С. В. Обеспечение доступа к правосудию военнослужащих, проходящих военную службу за пределами территории Российской Федерации [Текст] / С. В. Булаковский // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2013. — № 11.

2. Мурзина, Е. А. О. Организация работы помощника судьи при рассмотрении гражданских дел / Е. А. Мурзина, Е. О. Никифорюк // Администратор суда. — 2014. — № 4.

3. Правоохранительные и судебные органы России : учебник / под ред. Н. А. Петухова, А. С. Мамыкина. [Текст] — М., 2015. — 434 с.

4. Свистунов, А. А. С. Проблемные вопросы занятости юристов и ее структура [Текст] / А. А. Свистунов, И. С. Щепанский // Юридический мир. — 2016. — № 4.

5 Хориноев, А. О. Государственная служба в аппаратах судов общей юрисдикции / А. О. Хориноев. [Текст] — М., 2006.

[1] Часть 2 ст. 27 Федерального конституционного закона «О военных судах Российской Федерации».

About some problematic issues of legal regulation of ensuring activity of the military courts, located outside the territory of the Russian Federation

© **Demyanenko A. S.**,
applicant of department of the organization of judicial and law-enforcement activity of the Russian state university of justice

Abstract: in the present article the author has made the short review of the problematic issues connected with legal regulation of manning of the offices of military courts located outside the territory of the Russian Federation and possible ways of their solution are proposed.

Keywords: foreign states; military court; office of court; court staff; ensuring activity of military courts; public civil service

Bibliography

1. Bulakovsky, S. V. Ensuring access to justice of the military personnel passing military service outside the territory of the Russian Federation / S. V. Bulakovsky // The Right in Armed Forces. — 2013. — № 11. — P. 43—49.
2. Murzina, E. A. Organization of work of the assistant to the judge by consideration of civil cases / E. A. Murzina, E. O. Nikiforyuk // The Administrator of court. — 2014. — № 4. — P. 19—25.
3. Law enforcement and judicial authorities of Russia: Studies. / ed. by N. A. Petukhov, A. S. Mamykin. — M., 2015. — 434 p.
4. Svistunov, A. A. Problematic issues of employment of lawyers and its structure / A. A. Svistunov, I. S. Shchepansky // Legal world. — 2016. — № 4. — P. 55—62.
5. Horinoyev, A. O. Public service in the offices of courts of general jurisdiction / A. O. Horinoyev. — M., 2006. P. 85.

Изменение взглядов на военные суды как органы правосудия в СССР во время и после Великой Отечественной войны

© **Лужин К. Н.**,
младший научный сотрудник отдела проблем организации судебной и правоохранительной деятельности Российского государственного университета правосудия, государственный советник юстиции Российской Федерации 2 класса

Аннотация: в статье рассматриваются некоторые аспекты эволюции взглядов на военные суды как органы правосудия в СССР во время и после Великой Отечественной войны, а также основные научные работы в данной области.

Ключевые слова: судебная власть, военные суды, военно-судебные органы, военное законодательство.

Рецензент — Н. А. Петухов, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации.

С началом Великой Отечественной войны перестройка государственного аппарата на военный лад коснулась и военно-судебной системы[1].

Основными нововведениями в соответствии с Положением о военных трибуналах в местах, объявленных на военном положении, и в районах военных действий и иных законов военного времени были следующие:

— передача в подсудность военным трибуналам ряда общеуголовных дел, представляющих повышенную общественную опасность в условиях военного времени;

— вместо трех постоянных членов дела рассматривались одним профессиональным судьей с участием двух народных заседателей, выделенных командованием;

— командующим фронтами, армиями, а затем в особых ситуациях командирам дивизий предоставлялось право приостанавливать исполнение приговоров к высшей мере наказания;

— право утверждать такие приговоры было предоставлено военным советам фронтов и армий;

— восстановление военных трибуналов в дивизиях (вместо действовавших ранее военных трибуналов корпусов);

— сокращение сроков рассмотрения уголовных дел;

— отмена кассационного обжалования приговоров;

— ведение обжалования приговоров в порядке судебного надзора[2];

— возможность рассмотрения Военной коллегией Верховного Суда СССР уголовных дел в выездных сессиях в составе одного члена Военной коллегии и двух членов военного трибунала фронта[3];

— перестройка работы Военной коллегии Верховного Суда СССР и создание специальных отделов по надзору: за исполнением приговоров к высшей мере наказания; за судебными решениями военных трибуналов действующих фронтов; за судебными решениями военных трибуналов войск НКВД; за судебными решениями военных трибуналов Военно-морского флота; за су-

[1] См. об этом подробнее: Советское право в период Великой Отечественной войны / под ред. И. Т. Голякова. М., 1948.

[2] Загорский Г. И. Осуществление судебного надзора за деятельностью военных трибуналов в годы Великой Отечественной войны // Сб. статей Военного института. 1985. № 20. С. 13—18.

[3] Загорский Г. И. Осуществление правосудия в годы войны // Бюллетень Управления военных трибуналов и Военной коллегии Верховного Суда СССР. 1985. № 1. С. 21—24.

дебными решениями военных трибуналов тыловых округов[1].

Из этого следует, что военные трибуналы оставались, по сути, судебными органами, наделялись специальными полномочиями, позволяющими применять в установленном процессуальном порядке законы военного времени в борьбе с преступностью в вооруженных силах государства.

Эти вопросы достаточно активно разрабатывались учеными. Так, прежде всего, следует указать на работу М. С. Строговича «Гарантии установления материальной истины по уголовному делу в боевой обстановке»[2], которая и до сих пор является единственной по столь важной проблеме. Им же подготовлена статья «Основные принципы организации советской военной юстиции»[3] и другие публикации[4]. Среди иных следует отметить работы С. А. Голунского[5].

Своеобразно решались и кадровые вопросы с учетом специфики осуществления правосудия военными судами. Так, в соответствии с решением Комиссии по эвакуации при Государственном Комитете Обороны от 20 сентября 1941 г. Военно-юридическая академия подлежала расформированию. Однако против такого решения выступило руководство Главной военной прокуратуры и Военной коллегии Верховного Суда СССР и Управления военными трибуналами, приводя следующие аргументы: «реализация решения Комиссии создает чрезвычайно трудные условия комплектования специальных органов: военных прокуратур и военных трибуналов, которые в условиях военного времени требуют особо тщательного подбора работников, хорошо знакомых не только с юридической наукой, но и военным делом, и особенно военно-юридической наукой»[6].

Военно-юридическая академия была сохранена с эвакуацией в город Ашхабад, переведена на одногодичный срок обучения с комплектованием студентами старших курсов гражданских юридических вузов и военнослужащими, ограниченно годными к военной службе.

Призванные из запаса юристы, имеющие практический опыт судебной работы, направлялись в военные округа, где проходили десятидневные сборы, и затем назначались в соответствующие военные трибуналы. Лица, не имеющие практического опыта работы, направлялись на краткосрочные курсы переподготовки Военно-юридической академии, три сбора в год по 200 человек в каждом[7].

Уже в 1942 г. даже при остром дефиците кадрового офицерского состава Военно-юридическую академию стали комплектовать только офицерами, годными к военной службе и с практическим стажем военной службы не менее двух лет, поскольку, как показал опыт, комплектование юридической академии студентами, не знающими быта и жизни Красной Армии и вообще не знающими практической жизни, показало, что они оказались малокомпетентными для работы в военных прокуратурах и военных трибуналах в условиях боевой обстановки[8].

С учетом опыта войны начальником Главного управления военных трибуналов

---

[1] Загорский Г. И. Правоохранительные органы в годы Великой Отечественной войны // Вестник военной истории. 1991. № 1. С. 13—18.

[2] Труды ВЮА. Вып. III. Ашхабад, 1943. С. 1—32.

[3] Труды ВЮА. Вып. V. М., 1945. С. 17—53.

[4] Строгович М. С. Основные проблемы военно-судебного права в связи с Отечественной войной. Ашхабад, 1942.

[5] Голунский С. А. Основные понятия о суде и правосудии. Ашхабад, 1943; Голунский С. А. Судебное заседание военного трибунала, Ашхабад, 1942; Голунский С. А. Приговор военного трибунала. Ашхабад, 1942.

[6] Емелин А. С. Подготовка военно-юридических кадров в годы Великой Отечественной войны // 40 лет военно-юридического образования в СССР. М., 1977. С. 140—152; Ахметшин Х. М., Фатеев К. В. О преемственности поколений военно-юридических кадров // Российской военно-правовой сборник: 175 лет военно-юридическому образованию в России. М., 2007. С. 24—28.

[7] Загорский Г. И. Комплектование военных трибуналов, обучение и воспитание кадров в период Великой Отечественной войны // Бюллетень Управления военных трибуналов и Военной коллегии Верховного Суда СССР. 1985. № 1. С. 17—22.

[8] Архив Военной коллегии Верховного Суда СССР. 1943. Инв. № 029. С. 225—226. Выступление Начальника Военно-юридической академии на совещании военных прокуроров и председателей военных трибуналов.

даже ставился перед Главным политическим управлением НКО вопрос о необходимости подготовки военных юристов со средним юридическим образованием, для чего предлагалось создать военно-юридическое училище с трехлетним сроком обучения для комплектования аппарата органов военной юстиции в РККА и ВМФ СССР[1].

Предпринимались серьезные попытки осмыслить опыт осуществления правосудия военными трибуналами в годы войны.

Была создана специальная комиссия, по заданию которой все военные трибуналы фронтов представили отчеты с анализом судебной практики и постановкой проблем законодательного и организационного порядка.

К сожалению, эта комиссия вскоре прекратила свою работу, а все собранные ею материалы остались в архиве Военной коллегии Верховного Суда СССР даже не проанализированными и не обобщенными.

Тем не менее появились интересные публикации на эту тему таких авторов, как Г. З. Анашкин[2], Б. А. Викторов[3], С. С. Максимов[4]. Особенности уголовного судопроизводства в военных трибуналах затрагивались в трудах Д. С. Карева[5], Б. В. Кравцова[6].

Проблемам осуществления правосудия военными трибуналами СССР в годы Великой Отечественной войны была посвящена докторская диссертация доцента кафедры уголовного права и процесса Военного института Министерства обороны СССР Г. И. Загорского, которая была основана на архивных материалах, в связи с чем представляет несомненный интерес[7].

Уже в современной России много ученых посвятили свои научные работы деятельности военных трибуналов (судов) в период Великой Отечественной войны и в других чрезвычайных обстоятельствах (например, при восстановлении конституционного порядка в Чеченской Республике и др.).

Необходимо отметить одного из известнейших ученых в данной области доктора юридических наук профессора Н. А. Петухова, в работе которого[8] детально раскрываются не только особенности деятельности и основные механизмы реализации отправления правосудия военными трибуналами (судами) в тех или иных особых (боевых) условиях, но и подчеркивается значение и роль данных институтов по обеспечению прав и законных интересов военнослужащих, а также по поддержанию необходимого уровня боеспособности и боеготовности Вооруженных Сил в указанных обстоятельствах.

Детально вопросы судопроизводства и в целом проблемы военного права обсуждались на сессии Совета Военно-юридической академии 14—15 апреля 1954 года. Так, доцент Б. А. Галкин говорил, что «законодатель, издавая специальные нормы в области судоустройства и судопроизводства для органов военной юстиции, стремился дополнить действующее законодательство в целях наилучшего приспособления их к специфическим условиям организации деятельности Вооруженных Сил»[9].

---

[1] Архив Управления военных трибуналов. Оп. 1, ед. хр. 291. н. 2, л. 186.

[2] Анашкин Г. З. Советское правосудие в годы Великой Отечественно войны // Советская юстиция. 1983. № 9. С. 6—9.

[3] Викторов Б. А. Военное законодательство и органы военной юстиции в годы Великой Отечественной войны // Советское государство и право. 1965. № 3. С. 29—35.

[4] Максимов С. С. Военные трибуналы в годы Великой Отечественной войны // Социалистическая законность. № 4. 1984. С. 38—41.

[5] Карев Д. С. Особенности судопроизводства в органах военной юстиции. М., 1947; Карев Д. С. Военная подсудность. М., 1950; Карев Д. С. Военное судопроизводство. М., 1951.

[6] Кравцов Б. В. Особенности законов военного времени (опыт Великой Отечественной войны 1941—1945 гг.) // Труды ВПА. 1958. № 24. С. 65—115; Кравцов Б. В. Советское военное законодательство в период Великой Отечественной войны. М., 1960.

[7] Загорский Г. И. Осуществление правосудия в Вооруженных Силах СССР в период Великой Отечественной войны (1941—1945 гг.) : автореф. дис. … д-ра юрид. наук. М., 1986.

[8] Петухов Н. А. Деятельность военных судов России в особый период (в военное время и в боевой обстановке) // Военная юстиция России: история и современность. М., 2013. С. 70—108.

[9] Галкин Б. А. Некоторые теоретические вопросы советского законодательства в области организации деятельности органов военной юстиции // Труды ВЮА. М., 1954. С. 44—45

В послевоенное время резко сократилось число военных трибуналов, постепенно сокращалась и подсудность им уголовных дел. Принципиальные изменения в законодательстве о военных судах и порядке их деятельности произошли в связи с принятием Верховным Советом СССР 12 февраля 1957 г. Основ законодательства о судоустройстве Союза ССР, союзных и автономных республик и нового Положения о военных трибуналах от 25 декабря 1958 г.

При разработке этих актов принималось во внимание, что военные трибуналы, как отмечалось в докладе Председателя Комиссии законодательных предложений Совета Национальностей Верховного Совета СССР Д. Р. Расулова, являются органами, входящими в единую систему судебных органов СССР, и при рассмотрении дел они руководствуются едиными для всех судов законами и принципами осуществления правосудия[1]. Военные трибуналы предназначались для «борьбы с посягательствами на безопасность СССР, боеспособность и боеготовность его вооруженных сил, воинскую дисциплину и установленный порядок несения военной службы» (ст. 2 Положения).

Военные трибуналы по-прежнему рассматривали только уголовные дела, отнесенные к их подсудности. Им предоставлялось право совместно с уголовными делами рассматривать гражданские иски о возмещении материального ущерба, причиненного преступлением.

Из изменений, внесенных в законодательство о военных судах после 1958 г., следует отметить наиболее значимый Закон «О внесении изменений и дополнений в Положение о военных трибуналах» от 25 июня 1980 г., что было обусловлено принятием Конституции СССР 1977 г.

В заключение необходимо сказать, что деятельность системы военных трибуналов в период Великой Отечественной войны и после ее завершения полностью выполняла основную возложенную на нее задачу по отправлению правосудия в Вооруженных Силах, тем самым обеспечивая поддержание высокой воинской дисциплины, а также надлежащий уровень боеспособности и боеготовности Вооруженных Сил.

[1] Заседание Верховного Совета СССР пятого созыва. Вторая сессия. Стенографический отчет. М., 1959. С. 498.

Библиография

1. Анашкин, Г. З. Советское правосудие в годы Великой Отечественно войны [Текст] / Г. З. Анашкин // Советская юстиция. — 1983. — № 9. — С. 6—9.

2. Ахметшин Х. М. О преемственности поколений военно-юридических кадров // Российской военно-правовой сборник: 175 лет военно-юридическому образованию в России [Текст] / Х. М. Ахметшин, К. В. Фатеев. [Текст] — М., 2007. С. 24—28.

3. Викторов, Б. А. Военное законодательство и органы военной юстиции в годы Великой Отечественной войны [Текст] / Б. А. Викторов // Советское государство и право. — 1965. — № 3. — С. 29—35.

4. Галкин, Б. А. Некоторые теоретические вопросы советского законодательства в области организации деятельности органов военной юстиции. [Текст] / Б. А. Галкин. — Труды ВЮА. — М., 1954. С. 44—45.

5. Голунский, С. А. Основные понятия о суде и правосудии. / С. А. Голунский. [Текст] — Ашхабад, 1943.

6. Голунский, С. А. Приговор военного трибунала / С. А. Голунский. [Текст] — Ашхабад, 1942.

7. Голунский, С. А. Судебное заседание военного трибунала / С. А. Голунский. [Текст] — Ашхабад, 1942.

8. Емелин А. С. Подготовка военно-юридических кадров в годы Великой Отечественной войны / А. С. Емелин // 40 лет военно-юридического образования в СССР. [Текст] — М., 1977. — С. 140—152.

9. Загорский, Г. И. Комплектование военных трибуналов, обучение и воспитание кадров в период Великой Отечественной войны [Текст] / Г. И. Загорский // Бюллетень Управления военных трибуналов и Военной коллегии Верховного Суда СССР. — 1985. — № 1. — С. 17—22.

10. Загорский, Г. И. Осуществление правосудия в Вооруженных Силах СССР в период Великой Отечественной войны (1941—1945 гг.) : автореф. дис. … д-ра юрид. наук : 20.02.03 / Загорский Геннадий Ильич. [Текст] — М., 1986.

11. Загорский, Г. И. Осуществление судебного надзора за деятельностью военных трибуналов в годы Великой Отечественной войны. [Текст] / Г. И. Загорский // Сб. статей Военного института. — 1985. — № 20. — С. 13—18.

12. Загорский, Г. И. Осуществление правосудия в годы войны. / Г. И. Загорский // Бюллетень Управления военных трибуналов и Военной коллегии Верховного Суда СССР. — 1985. — № 1. — С. 21—24.

13. Загорский Г. И. Правоохранительные органы в годы Великой Отечественной войны [Текст] /

Г. И. Загорский // Вестник военной истории. — 1991. — № 1. — С. 13—18.

14. Карев, Д. С. Военная подсудность / Д. С. Карев. [Текст] — М., 1950.

15. Карев, Д. С. Военное судопроизводство / Д. С. Карев. [Текст] — М., 1951.

16. Карев, Д. С. Особенности судопроизводства в органах военной юстиции. / Д. С. Карев. [Текст] — М., 1947.

17. Кравцов, Б. В. Особенности законов военного времени (опыт Великой Отечественной войны 1941—1945 гг.) [Текст] / Б. В. Кравцов // Труды ВПА. — 1958. — № 24. — С. 65—115.

18. Кравцов, Б. В. Советское военное законодательство в период Великой Отечественной войны / Б. В. Кравцов. [Текст] — М., 1960.

19. Максимов, С. С. Военные трибуналы в годы Великой Отечественной войны. [Текст] / С. С. Максимов // Социалистическая законность. — 1984. — № 4. — С. 38—41.

20. Петухов, Н. А. Деятельность военных судов России в особый период (в военное время и в боевой обстановке) [Текст] / Н. А. Петухов // Военная юстиция России: история и современность. — М., 2013. С. 70—108.

21. Советское право в период Великой Отечественной войны / под ред. И. Т. Голякова. [Текст] — М., 1948.

22. Строгович, М. С. Основные проблемы военно-судебного права в связи с Отечественной войной. / М. С. Строгович. [Текст] — Ашхабад, 1942.

Changing views on military courts as the justice in the USSR during the great Patriotic war and after it

© **Luzhin K. N.,**
junior researcher Department of problems of organization of judicial and law enforcement Russian state University of justice counselor of justice of the Russian Federation 2 class

Abstract: the article considers some aspects of the evolution of views on military courts as the justice system in the Soviet Union during and after world war II, as well as basic scientific work in this field.

Keywords: judiciary, military courts, military judiciary, military legislation.

Bibliography

1. Anashkin, G. Z., Soviet justice during the great Patriotic war [Text] / G. Z. Anashkin // the Soviet justice. — 1983. — № 9. — C. 6—9.

2. Akhmetshin H. M. On continuity of generations of military legal personnel // military-legal collection: 175 years of military-legal education in Russia [Text] / H. M. Akhmetshin, V. K. Fateyev. [Text] — M., 2007. P. 24—28.

3. Viktorov, B. A. Military law and military justice authorities in the years of the great Patriotic war. [Text] / B. A. Viktorov // Soviet state and law. — 1965. — № 3. — P. 29—35.

4. Galkin, B. A., Some theoretical questions of Soviet legislation in the field of organization of activity of bodies of military justice. [Text] / B. A. Galkin. — Works VOI. — M., 1954. P. 44—45.

5. Golunski, S. A. Basic concepts of judgment and justice. / S. A. Golunsky. [Text] — Ashgabat, 1943.

6. Golunski, S. A. the Verdict of the military Tribunal / S. A. Golunsky. [Text] — Ashgabat, 1942.

7. Golunski, S. A. hearing of the military Tribunal / S. A. Golunsky. [Text] — Ashgabat, 1942.

8. Yemelin A. S. Training military legal personnel during the great Patriotic war / A. S. Emelin // 40 years of military-legal education in the USSR. [Text] — M., 1977. — S. 140—152.

9. Zagorski, G. I. Acquisition of military tribunals, the training and education of personnel in the period of the great Patriotic war [Text] / G. I. Zagorsky // Bulletin of the office of military tribunals and of the Military Collegium of the USSR Supreme Court. — 1985. — № 1. — S. 17—22.

10. Zagorski, G. I. the administration of justice in the Armed Forces of the USSR during the great Patriotic war (1941-1945) : abstract. dis. ... d-ra yurid. Sciences : 20.02.03 / Zagorski Gennady Ilyich. [Text] — M., 1986.

11. Zagorski, G. I. the Implementation of judicial oversight of military tribunals in the years of the great Patriotic war. [Text] / G. I. Zagorsky // Proc. articles of Military Institute. — 1985. — № 20. — S. 13—18.

12. Zagorski, G. I. The administration of justice during the war. / G. I. Zagorsky // Bulletin of the office of military tribunals and of the Military Collegium of the USSR Supreme Court. — 1985. — № 1. P. 21—24.

13. Zagorsky G. I. Law Enforcement agencies in the years of the great Patriotic war [Text] / G. I. Zagorsky // journal of military history. — 1991. — № 1. — S. 13—18.

14. Karev, D. S., Military jurisdiction / D. S. Karev. [Text] — M., 1950.

15. Karev, D. S. Military court proceedings. / D. S. Karev. [Text] — M., 1951.

16. Karev, D. S. Features of the proceedings in the military courts. / D. S. Karev. [Text] — M., 1947.

17. Kravtsov, V. B. The Peculiarities of the laws of war (the experience of the great Patriotic war 1941 — 1945) [Text] / B. V. Kravtsov // proceedings of the VPA. — 1958. — № 24. — S. 65—115.

18. Kravtsov, B. V. Soviet military legislation during the great Patriotic war / B. V. Kravtsov. [Text] — M., 1960.

19. Maksimov, S. C. Military tribunals in the years of the great Patriotic war. [Text] / S. S. Maksimov // socialist legality. — 1984. — № 4. — P. 38—41.

20. Petukhov, N. A. Activities of the military courts of Russia during the special period (in wartime and in a combat situation) [Text] / N. A. Petukhov // Military justice in Russia: history and modernity. — M., 2013. P. 70—108.

21. Soviet law in the period of the great Patriotic war / ed. by I. T. Goljakova. [Text] — M., 1948.

22. Strogovich, M. S. Basic problems of the military justice law, in connection with the war / M. S. Strogovich. [Text] — Ashgabat, 1942.

Предупреждение правонарушений. Вопросы юридической ответственности

Материальная ответственность командира за проступки подчинённого

© **Кириченко Н. С.**,
капитан юстиции, старший офицер отделения судебной защиты и договорно-претензионной работы отдела правовой работы управления Северо-Кавказского округа войск национальной гвардии Российской Федерации

Аннотация: в статье рассмотрен вопрос предполагаемой несправедливости, которая заключается в привлечении к материальной ответственности командира воинской части за ущерб, возникший по вине его подчинённого.

Ключевые слова: военнослужащий, воинская часть, командир, материальная ответственность, ущерб, вина.

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

Не наказывай грозным бичом того,
кто заслуживает лишь плетки.

Гораций

Командир воинской части (начальник военного учреждения) — это руководитель, воинское должностное лицо, которое несёт ответственность за организацию всех видов и направлений деятельности, а также обеспечения в подчинённой ему воинской части (организации) правопорядка и воинской дисциплины.

В соответствии со ст. 75 Устава внутренней службы Вооруженных Сил Российской Федерации (УВС ВС РФ) командир является единоначальником, в мирное и военное время отвечает: за постоянную боевую и мобилизационную готовность вверенной ему воинской части (подразделения); за успешное выполнение боевых задач; за боевую подготовку, воспитание, воинскую дисциплину, морально-психологическое состояние подчиненного личного состава и безопасность военной службы; за внутренний порядок, состояние и сохранность вооружения, военной техники и другого военного имущества; за материальное, техническое, финансовое, бытовое обеспечение и медицинское обслуживание. Командир обязан последовательно проводить в жизнь политику государства в области обороны и безопасности, постоянно совершенствовать личную профессиональную подготовку и методы управления воинской частью (подразделением), строго соблюдать порядок прохождения военной службы подчиненными военнослужащими, руководить научной, изобретательской и рационализаторской работой.

За ненадлежащую организацию какого-либо из перечисленных направлений командир воинской части может быть привлечен к дисциплинарной либо к иному виду юридической ответственности, в зависимости от тяжести деяния. Привлечение должностного лица к уголовной, административной либо дисциплинарной ответственности не исключает возможности привлечения его и к материальной ответственности.

В соответствии с ч. 3 ст. 4 Федерального закона от 12 июля 1999 г. № 161-ФЗ «О материальной ответственности военнослужащих» командиры (начальники), нарушившие своими приказами (распоряжениями) установленный порядок учета, хранения, использования, расходования, перевоз-

ки имущества или не принявшие необходимых мер к предотвращению его хищения, уничтожения, повреждения, порчи, излишних денежных выплат, что повлекло причинение ущерба, либо не принявшие необходимых мер к возмещению виновными лицами причиненного воинской части ущерба, несут материальную ответственность в размере причиненного ущерба, но не более одного оклада месячного денежного содержания и одной месячной надбавки за выслугу лет.

Однако мы полагаем, что указанная норма Закона имеет некоторую неопределенность. Мы считаем, что непонятно, когда именно наступает материальная ответственность командира, а именно, в каких случаях? Наступает ли ответственность для командира лишь при наличии его вины в форме умысла либо она наступает в любом случае, если командиром был издан приказ, нарушивший соответствующий порядок (даже если командир был уверен в законности данного приказа)? Подлежит ли привлечению к материальной ответственности командир воинской части за ущерб, причинённый в результате прямого нарушения должностных обязанностей его подчинённым? И не мене важный, на наш взгляд, вопрос: будет ли справедливым привлечение командира к материальной ответственности за нарушение должностных обязанностей, допущенное его подчинённым?

Любое наказание будет справедливым лишь в том случае, когда санкции, применяемые к лицу, допустившему какое-либо нарушение, будут соответствовать общественной опасности противоправного деяния, особенностям виновного лица, а также обстоятельствам, смягчающим или отягчающим его ответственность.

Соразмерность понимается как соответствие «какой-нибудь мере, соответственный чему-нибудь; правильный в соотношении своих размеров, частей, в своем строении, пропорциональный»[1].

На тот факт, что справедливость должна основываться на соразмерности, обращали внимание многие ученые.

По мнению С. С. Алексеева, «справедливость … приобретает значение правового принципа в той мере, в какой она воплощается в нормативно-правовом способе регулирования, в тех началах соразмерности, равного масштаба и т.д., которые присущи самому построению правовых инструментов»[2]. В свою очередь В. П. Сергейко выделял принцип соразмерности как один из элементов юридической справедливости[3]. В. Г. Мальцев определял, что «справедливость требует соразмерности подвига и награды, трудовых усилий и преимуществ в сфере потребления, преступления и наказания»[4].

Применение принципа справедливости способствует «развитию частноправового регулирования, повышению его гуманистического потенциала»[5].

Рассмотрим один из примеров, возникших на практике.

В результате ошибки, допущенной по неосторожности, работник кадрового подразделения воинской части включил в общую продолжительность военной службы в календарном исчислении увольняемого с военной службы военнослужащего, имеющего офицерское воинское звание, срок прохождения службы в органах внутренних дел.

В соответствии с ч. 1 ст. 2 Федерального закона от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе», военная служба — это особый вид федеральной государственной службы, исполняемой гражданами, не имеющими гражданства (подданства) иностранного государства, в Вооруженных Силах Российской Фе-

[1] Ожегов С. И. Словарь русского языка / под ред. Н. Ю. Шведовой. М., 1990. С. 747.

[2] Алексеев С. С. Проблемы теории права. Основные вопросы общей теории социалистического права. Т. I. Свердловск, 1972. С. 108.

[3] Законность, обоснованность и справедливость судебных актов. Краснодар, 1974. С. 148.

[4] Мальцев Г. В. Социальная справедливость и право. М., 1977. С. 54.

[5] Семякин М. Н. Частное право: философские и исторические основания современной цивилистической доктрины : монография. М., 2014. С. 138.

дерации и в войсках национальной гвардии Российской Федерации, в инженерно-технических, дорожно-строительных воинских формированиях при федеральных органах исполнительной власти и в спасательных воинских формированиях федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на решение задач в области гражданской обороны, Службе внешней разведки Российской Федерации, органах федеральной службы безопасности, органах государственной охраны, органах военной прокуратуры, военных следственных органах Следственного комитета Российской Федерации и федеральном органе обеспечения мобилизационной подготовки органов государственной власти Российской Федерации, воинских подразделениях федеральной противопожарной службы и создаваемых на военное время специальных формированиях, а гражданами, имеющими гражданство (подданство) иностранного государства, и иностранными гражданами — в Вооруженных Силах Российской Федерации и воинских формированиях.

Из указанных положений нормативного правового акта вытекает, что период службы в органах внутренних дел не подлежит зачислению в общую продолжительность военной службы.

Подготовив данный ошибочный расчет выслуги лет, должностное лицо кадрового подразделения представило его в финансовое подразделение для производства финансового расчёта с данным военнослужащим. Согласно представленному расчёту выслуга лет увольняемого с военной службы офицера составила более 20 лет, хотя в действительности, общая продолжительность военной службы данного военнослужащего составляла чуть более 10 лет. На основании данного неверного расчёта увольняемому военнослужащему выплачено единовременное пособие в размере семи окладов денежного содержания (что составило более ста тысяч рублей) в порядке, предусмотренном ч. 3 ст. 3 Федерального закона от 7 ноября 2011 г. № 306-ФЗ «О денежном довольствии военнослужащих».

Спустя непродолжительный промежуток времени, в ходе проведения в данной воинской части ревизии финансово-хозяйственной деятельности, указанное нарушение было выявлено. В целях возмещения материального ущерба, причинного государству указанным фактом, вышестоящим органом военного управления в суд было направлено исковое заявление о привлечении командира воинской части к ограниченной материальной ответственности. Решением гарнизонного военного суда исковые требования были удовлетворены, и командир воинской части был привлечён к материальной ответственности в размере одного оклада месячного денежного содержания и одной месячной надбавки за выслугу лет. Своё решение суд обосновал положениями ч. 3 ст. 4 Федерального закона «О материальной ответственности военнослужащих», а также ст. 44 УВС ВС РФ, согласно которой командир (начальник) несет ответственность за отданный приказ и его последствия, за соответствие содержания приказа требованиям законов и Устава и за непринятие мер по обеспечению его выполнения.

Исходя из наличия такого решения суда, можно сделать вывод о том, что командир воинской части (начальник военного учреждения) может быть привлечен к материальной ответственности за ущерб, причинённый государству подчинённым данному командиру (начальнику) личным составом. Однако мы считаем, что такое привлечение командира к материальной ответственности несправедливо.

В большинстве своём командиры (возможно, за редким исключением) — это настоящие патриоты, любящие свой личный состав и переживающие за положение дел в своей воинской части. Бесспорно, командир отвечает за всё во вверенной ему части. Тем не менее, мы полагаем, что командир не должен привлекаться к материальной ответственности за ошибки, допущенные его подчинёнными. Так, например, исчисление выслуги лет офицера — это прямая обязанность работников кадровых подразделений. Разве должен командир воинской части перед изданием какого-либо приказа, например, о выплате единовременного пособия при увольнении военнослужащего с воен-

ной службы, лично пересчитывать выслугу лет увольняемого офицера и проверять документы, являющиеся основанием для зачета периодов службы в выслугу лет, например, в льготном исчислении, проверять верность финансовых расчётов, во избежание совершения счётных ошибок или даже лично перепроверить законность призыва военнослужащего на военную службу либо иных действий, если в воинской части имеются должностные лица, отвечающие за соответствующие направления деятельности и получающие за это денежное довольствие. Обязан ли командир все это перепроверять? Мы полагаем, что такой обязанности у него нет.

Кроме того, приведённый пример привлечения командира воинской части к материальной ответственности может породить у него чувство несправедливости по отношению к нему со стороны вышестоящего командования. В свою очередь такое чувство, в большинстве случаев, может спровоцировать озлобленность со стороны наказанного командира к своим подчинённым, недоверие к ним. В совокупности, вся эта ситуация может дестабилизировать работу должностных лиц в воинской части и нарушить работу органа военного управления, как единой системы.

Как, в таком случае, командир воинской части будет реализовывать положения абз. 7 ст. 94 УВС ВС РФ, согласно которому, командир обязан утверждать в воинских коллективах взаимное доверие между военнослужащими, создавать в подразделениях обстановку нетерпимости к недостаткам, равнодушию и пассивности.

Автор всегда придерживался позиции, согласно которой за причинённый материальный ущерб должно отвечать лишь виновное в этом должностное лицо. Мы считаем, что причиной ситуации, описанной в примере, являются неоднозначные положения Закона о материальной ответственности военнослужащих, которые необходимо изменить.

Полагаем, что в Законе следует чётко разграничить основания материальной ответственности должностных лиц воинской части за причинение ущерба в результате нарушения ими своих должностных обязанностей, от оснований материальной ответственности командира воинской части, за непринятие мер по возмещению ущерба. На наш взгляд, необходимо ввести нормы, согласно которым к материальной ответственности должны привлекаться только те должностные лица, которые непосредственно виновны в причинении ущерба. Командир, по нашему мнению, должен привлекаться к материальной ответственности лишь только в том случае, если он знал о незаконности издаваемого им приказа и о возможных негативных последствиях.

Многие могут подумать, что крайне сложно доказать умысел командира в издании незаконного приказа и возможно ли это вообще? Мы считаем, что это возможно. Например, в описанном выше примере, по нашему мнению, на отсутствие умысла командира прямо указывает справка работника кадрового подразделения. Она может свидетельствовать о том, что командир был уверен в законности издаваемого им приказа, так как расчёт выслуги лет был подготовлен должностным лицом, отвечающим за данное направление деятельности.

Поэтому полагаем, что доказать данный умысел вполне возможно, но все же разрешать такие споры, на наш взгляд, лучше всего в судебном порядке, то есть при рассмотрении судом гражданского дела по исковому заявлению соответствующего начальника.

В своей первой работе, посвященной вопросам материальной ответственности военнослужащих, автор затрагивал похожую тему, но в ней речь шла об ответственности командира за издание незаконного приказа об увольнении военнослужащего с военной службы, и автор пытался обосновать нецелесообразность привлечения командира к материальной ответственности за издание такого незаконного приказа, если в его незаконности виновно другое должностное лицо[1]. Как и ранее, мы считаем, что

[1] Кириченко Н. С. О привлечении должностных лиц органов военного управления к материальной ответственности за причинение материального ущерба федеральному имуществу в результате незаконного увольнения с военной службы (работы) военнослу-

ответственность командира должна наступать в том случае, если у него имелся умысел, то есть если он знал о том, что его приказ будет незаконным.

Проблема привлечения к материальной ответственности косвенно виновных в этом лиц, в целях возмещения полного размера ущерба, обсуждалась и другими авторами[1].

Мы согласны с тем, что материальный ущерб, причинённый государству, в обязательном порядке должен быть возмещён, но это необходимо делать путём привлечения к ответственности только виновных лиц и с точки зрения закона, и с точки зрения морали. Наказание должно быть справедливым, так как принцип справедливости имеет непосредственное значение в процессе установления, осуществления, а также защиты гражданских прав и обязанностей. Ориентация на соразмерность способствует установлению единообразия в процедуре реализации важного принципа гражданского права — справедливости.

В связи с этим, для устранения такой, на наш взгляд, существующей несправедливости по отношению к командирам воинских частей следует внести соответствующие изменения в Федеральный закон «О материальной ответственности военнослужащих».

Библиография

1. Алексеев, С. С. Проблемы теории права. Основные вопросы общей теории социалистического права / С. С. Алексеев. Т. I. [Текст] — Свердловск, 1972.

2. Глухов, Е. А. Неопределенность некоторых положений законодательства о материальной ответственности военнослужащих может привести к произвольным решениям со стороны командования [Текст] / Е. А. Глухов, С. В. Барков, Д. С. Чуркин // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2012. — № 9.

3. Кириченко, Н. С. О привлечении должностных лиц органов военного управления к материальной ответственности за причинение материального ущерба федеральному имуществу в результате незаконного увольнения с военной службы (работы) военнослужащего (работника) [Текст] / Н. С. Кириченко // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2015. — № 5.

4. Мальцев, Г. В. Социальная справедливость и право / Г. В. Мальцев. [Текст] — М., 1977.

5. Ожегов, С. И. Словарь русского языка / под ред. Н. Ю. Шведовой. [Текст] — М., 1990.

6. Семякин М. Н. Частное право: философские и исторические основания современной цивилистической доктрины : монография / М. Н. Семякин. [Текст] — М., 2014.

7. Законность, обоснованность и справедливость судебных актов. [Текст] Краснодар, 1974.

жащего (работника) // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2015. № 5. С. 9—12.

[1] Глухов Е. А., Барков С. В., Чуркин Д. С. Неопределенность некоторых положений законодательства о материальной ответственности военнослужащих может привести к произвольным решениям со стороны командования // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2012. № 9. С. 11—19.

Financial responsibility of a commander for the misconduct of his under-stuffed

© **Kirichenko N. S.**,
the captain of justice, a senior officer of the Department of judicial protection and contractual claims of Department of legal work of the office of the North Caucasus region of national guard troops of the Russian Federation

Abstract: In the article the question of the alleged injustice, which is the financial responsibility of the commander of the military unit for damage caused by his subordinate.

Keywords: soldier, military unit commander, liability, damage, fault.

Bibliography

1. Alekseev S. S. Problems of theory of law. The main issues of the General theory co-realisticheskogo law / S. S. Alekseev. T. I. [Text] — Sverdlovsk, 1972.

2. Glukhov, E. A. the Uncertainty of some provisions of the law on the mate-Rial responsibility of military may lead to arbitrary decisions on the part of the command [Text] / E. A. Glukhov, S. V. Barkov, D. S. Churkin // Law in the Armed Forces — military legal review. — 2012. — № 9.

3. Kirichenko, N. S. for the involvement of officials of bodies of military management to liability for damage to Federal property resulting from the unlawful dismissal from military service (work) the soldier (worker) [Text] / N. S. Kirichenko // Law in the Armed Forces — military legal review. — 2015. — № 5.

4. Maltsev, G. V. Social justice and the law / G. V. Maltsev. [Text] — M., 1977.

5. Ozhegov, S. I. Dictionary of Russian language / S. I. Ozhegov ; ed. By Yu. Shvedova. [Text] — M., 1990.

6. Semyakin M. N. Private law: philosophical and historical foundations of modern civil doctrine : monograph / M. N. Semakin. [Text] — M., 2014.

7. The legality, validity and fairness of judicial decisions. [Text] Krasnodar, 1974.

Официальное предостережение, применяемое пограничными органами федеральной службы безопасности, как институт военного права

© **Луцай А. А.,**
специалист ООО «Калининградский центр судебной экспертизы и оценки»

Аннотация. В статье обосновывается комплексность института официального предостережения, объявляемого пограничными органами, дается его характеристика, определяются основания отнесения указанного института к институту военного права.

Ключевые слова: пограничные органы, институт официального предостережения, профилактика преступности, национальная безопасность государства.

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

Свойство комплексности института официального предостережения детерминировано включением в него норм права иных отраслей права, таких как конституционное, уголовное, уголовно-процессуальное, гражданского и военное право.

В процессе применения пограничными органами официального предостережения возможны случаи ограничения предусмотренных Конституцией Российской Федерации прав и свобод человека и гражданина. Правовой основой ограничения конституционных прав и свобод человека и гражданина следует считать ст. 55 Конституции Российской Федерации, ограничивающую права и свободы человека и гражданина в степени, достаточной для охранения принципов конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, национальной безопасности государства. При возможности ограничения прав и свобод Конституция Российской Федерации не допускает умаления достоинства личности, которое в соответствии со ст. 21 Конституции охраняется государством. Отсюда следует сделать вывод о том, что деятельность пограничных органов по применению официального предостережения, допуская в предусмотренных законодательством случаях ограничение прав и свобод человека и гражданина, не должна приводить к умалению его достоинства.

Другим вопросом, имеющим важное теоретическое и практическое значение при применении пограничными органами официального предостережения, является вопрос об основаниях наступления уголовной ответственности.

Уголовное законодательство регламентирует, что лишь при совершении запрещенных УК РФ действий либо бездействий возникает вопрос об уголовной ответственности. Отсутствие хотя бы одного признаков состава преступления исключает возможность привлечения лица к уголовной ответственности и определяет возможность применения пограничными органами в отношении данного лица такой меры профилактики, как официальное предостережение.

Еще одним важным вопросом применения официального предостережения, касающимся норм уголовного права, является вопрос стадий совершения преступлений. Российское уголовное законодательство определяет три стадии реализации умысла виновного на совершение преступления: приготовление к преступлению; покушение на преступление; оконченное преступление.

Выделение данных стадий имеет большое значение в деятельности пограничных органов по применению официального предостережения, поскольку основанием для объявления официального предостережения являются достаточные и в обязательном порядке предварительно подтвержденные сведения о конкретных действиях физического лица, создающих условия для совершения преступлений:

— проявляющих вовне (словесно, письменно или иным образом) намерения совершить определенное преступление **при отсутствии признаков приготовления к преступлению или покушения на преступление** (выделено автором);

— образующих **приготовление к преступлениям небольшой и средней тяжести** либо непосредственно направленных на совершение таких преступлений **при отсутствии признаков покушения** (выделено автором).

В части, касающейся отрасли уголовно-процессуального права при исследовании института официального предостережения интерес представляют нормы, определяющие составы преступлений, отнесенных законодателем к компетенции органов федеральной службы безопасности, основания возбуждения и отказа в возбуждении уголовного дела.

Поскольку объявление официального предостережения возможно лишь в целях предупреждения совершения преступлений, дознание и предварительное следствие по которым отнесено законодательством Российской Федерации к ведению органов безопасности, необходимо четко ограничить круг преступлений, отнесенных к подследственности органов федеральной службы безопасности. В соответствии со ст. 151 УПК РФ подследственность органов федеральной службы безопасности может быть прямой (п. 2 ч. 2 ст. 151 УПК России), исключительной (ч. 4 ст. 151 УПК РФ), альтернативной (ч. 5 ст. 151 УПК РФ), являться подследственностью по связи дел (ч. 6 ст. 151 УПК РФ) и подследственностью дознавателей пограничных органов федеральной службы безопасности (п. 3 ч. 3 ст. 151 УПК РФ).

Официальное предостережение может объявляться физическому лицу только при отсутствии основания для привлечения его к уголовной ответственности, которым является совершение деяния, содержащего все признаки состава преступления, предусмотренного уголовным законом. Установление в процессе проверки сведений об осуществлении физическим лицом действий, создающих условия для совершения преступлений, наличия в указанных действиях признаков состава преступления служит необходимым и достаточным основанием для привлечения к уголовной ответственности лица, совершившего это деяние, и детерминирует невозможность объявления указанному лицу официального предостережения.

Соответственно, отсутствие признаков состава преступления в действиях проверяемого лица является основанием для отказа в возбуждении уголовного дела и обуславливает возможность объявления официального предостережения.

Н. Я. Байдин, отмечая необходимость сохранения процессуальной проверки в качестве самостоятельной стадии возбуждения уголовного дела, указывает, что для решения ее задач может осуществляться комплексное применение уголовно-процессуальных, оперативно-разыскных и административных средств[1].

В результате анализа вышеизложенного и принимая во внимание точку зрения Н. Я. Байдина, по мнению автора, следует прийти к выводу, что проверка пограничными органами сведений об осуществлении физическим лицом действий, создающих условия для совершения преступлений, может осуществляться в рамках процессуальной проверки по поступившему в пограничный орган сообщению о преступлении, и ее результативность будет обусловлена разумным сочетанием уголовно-процессуальной, оперативно-разыскной и административной деятельности должностных лиц пограничных органов, осуществляющих указанную проверку.

К области гражданского права при исследовании рассматриваемого института следует отнести нормы, регламентирующие вопросы обжалования в суд объявленного пограничным органом официального предостережения, компенсацию причиненного действиями должностных лиц пограничных органов вреда.

[1] Байдин Н. Я. К вопросу о правовой природе стадии возбуждения уголовного дела // Актуальные проблемы правового обеспечения пограничной деятельности. Материалы межвуз. науч.-практич. конф. М. : ПА ФСБ России, 2012. С. 108—124.

Как отмечает Д. Н. Кулишов[1], важнейшим способом обеспечения законности и защиты прав граждан при объявлении им официального предостережения является право обжалования указанного предостережения. Оно может быть осуществлено как путем обращения в вышестоящий орган федеральной службы безопасности или в прокуратуру, так и в судебном порядке.

Эти возможности закреплены как в законодательстве о деятельности органов федеральной службы безопасности, так и в иных нормативных правовых актах[2].

В случае причинения при объявлении официального предостережения материального ущерба при решении вопроса о его возмещении следует руководствоваться, как представляется, нормами ст. 16 и 1069 ГК РФ. Что касается возмещения морального вреда, то в соответствии со ст. 1099 ГК РФ, основания и размер компенсации гражданину морального вреда определяются правилами, предусмотренными гл. 59 и ст. 151 ГПК РФ.

Кроме перечисленных отраслей права в институт официального предостережения входят нормы военного права. Как отмечает О. Ю. Кукушкина[3], в настоящее время под военным правом понимается комплексная отрасль права, которая сама соединяет в себе нормы различных отраслей права. Общим предметом военного права выступают общественные отношения в области военной деятельности государства, внутри которых выделяются несколько групп относительно однородных общественных отношений, складывающихся в различных ее сферах. При этом объединяющими моментами являются «общность цели правового регулирования — укрепление и совершенствование военной организации, специфические принципы военной организации — централизация, единоначалие и воинская дисциплина»[4].

По мнению В. М. Корякина, предметом правового регулирования военного права являются общественные отношения, складывающиеся в области военной деятельности государства, содержание которой составляет обеспечение обороны страны, средство осуществления — военная организация государства, а цель — обеспечение военной безопасности государства[5].

А. Ю. Шумилов определяет военное право как отрасль права и как отрасль научных знаний; кроме того, он упоминает понятие военной деятельности: военное право — «это комплексная отрасль отечественного права (уже современного, российского), нормы которой (военно-правовые нормы) предназначены регулировать общественные отношения, возникающие, длящиеся и прекращающиеся в военной деятельности и (или) в связи с ней, а также в некоторых иных смежных с ней видах социально значимой деятельности (в частности, деятельности органов федеральной службы безопасности, федеральной службы охраны и других военизированных организаций), субъектами (одним субъектом) которых выступают военнослужащие или приравненные к ним федеральным законом лица. Ина-

[1] Кулишов Д. Н. Защита прав граждан при объявлении органами федеральной службы безопасности официального предостережения // Закон и право. 2013. № 3. С. 106.

[2] Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации; Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации; Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-I «О прокуратуре Российской Федерации; ГК РФ; приказ ФСБ России от 30 августа 2013 г. № 463 «Об утверждении Инструкции об организации рассмотрения обращений граждан Российской Федерации в органах федеральной службы безопасности»; приказ Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 30 января 2013 г. № 45 «Об утверждении и введении в действие Инструкции о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в органах прокуратуры Российской Федерации».

[3] Кукушкина О. Ю. Амнистия как часть предметной отрасли науки военного права / О. Ю. Кукушкина // Военное право. 2012. Вып. 3.

[4] Попов Л. Л., Мигачев Ю. И., Тихомиров С. В. Военное право : учебник / под ред. Ю. И. Мигачева. М., 2008. С. 25—27.

[5] Корякин В. М. Введение в теорию военного права: монография // Российский военно-правовой сборник № 9 : Военное право в XXI веке. М. : За права военнослужащих, 2007; Корякин В. М. К вопросу о комплексных отраслях отечественной правовой системы (на примере военного права) // Российский журнал правовых исследований. 2016. № 1.

че говоря, военное право — это взаимообусловленная система военно-правовых норм и регулируемых ими военно-правовых отношений», а также «это область отечественной юридической науки, которая представляет собой межотраслевую систему научных взглядов, идей и представлений (совокупность знаний и концепций) о военном праве (как отрасли права) и военных проблемах (аспектах) международного права, принципах и задачах военного права, военной правоприменительной практике, возникновении, современном состоянии, сущности и содержании, тенденциях и перспективах военного права (решения военных проблем международного права), соотношении с национальными смежными объектами научного изучения, а также о правовых аналогах за рубежом»[1], военная деятельность — «вид социально значимой упорядоченной деятельности государства и (или) некоторых иных субъектов (в частности, национально-освободительного движения) по подготовке и (или) применению сил, средств и методов вооруженного воздействия для обеспечения своей обороны и безопасности и (или) обороны и безопасности своих союзников (территориальной целостности, суверенитета государства и др.) либо достижение иных целей»[2].

Понятие военной организации государства определяется в Военной доктрине Российской Федерации как совокупность органов государственного и военного управления, Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, составляющих ее основу и осуществляющих свою деятельность военными методами, а также части производственного и научного комплексов страны, совместная деятельность которых направлена на подготовку к вооруженной защите и вооруженную защиту Российской Федерации. Федеральный закон от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ «Об обороне» регламентирует, что под обороной понимается система политических, экономических, военных, социальных, правовых и иных мер по подготовке к вооруженной защите и вооруженная защита Российской Федерации, целостности и неприкосновенности ее территории. Для выполнения отдельных задач в области обороны привлекаются органы федеральной службы безопасности и, соответственно, входящие в их состав пограничные органы, которые, в пределах своей компетенции обеспечивают исполнение законодательства в области обороны.

Военная безопасность Российской Федерации заключается в состоянии защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внешних и внутренних военных угроз, связанных с применением военной силы или угрозой ее применения, характеризуемое отсутствием военной угрозы либо способностью ей противостоять.

Под военной опасностью Военная доктрина понимает состояние межгосударственных или внутригосударственных отношений, характеризуемое совокупностью факторов, способных при определенных условиях привести к возникновению военной угрозы. Под военной угрозой в свою очередь понимается состояние межгосударственных или внутригосударственных отношений, характеризуемое реальной возможностью возникновения военного конфликта между противостоящими сторонами, высокой степенью готовности какого-либо государства (группы государств), сепаратистских (террористических) организаций к применению военной силы (вооруженному насилию).

К внешним и внутренним военным опасностям, предотвращение которых следует отнести к компетенции пограничных органов как составной части органов федеральной службы безопасности, Военная доктрина относит:

— растущую угрозу глобального экстремизма (терроризма) и его новых проявлений в условиях недостаточно эффективного международного антитеррористического сотрудничества, реальную угрозу проведения терактов с применением радио-

[1] Шумилов А. Ю. Научные представления в военном праве и их основоположники: первичные зарисовки // Военное право. 2012. № 1.

[2] Шумилов А. Ю. О цитируемости трудов специалистов военного права в открытых периодических изданиях // Военное право. 2011. № 3.

активных и токсичных химических веществ, расширение масштабов транснациональной организованной преступности, прежде всего незаконного оборота оружия и наркотиков;

— подрывную деятельность специальных служб и организаций иностранных государств и их коалиций против Российской Федерации;

— деятельность, направленную на насильственное изменение конституционного строя Российской Федерации, дестабилизацию внутриполитической и социальной ситуации в стране, дезорганизацию функционирования органов государственной власти, важных государственных, военных объектов и информационной инфраструктуры Российской Федерации;

— деятельность террористических организаций и отдельных лиц, направленную на подрыв суверенитета, нарушение единства и территориальной целостности Российской Федерации.

К военным угрозам, предотвращение которых следует отнести к компетенции органов федеральной службы безопасности и пограничных органов, Военная доктрина относит, по мнению автора, создание и подготовку незаконных вооруженных формирований, их деятельность на территории Российской Федерации или на территориях ее союзников.

Также Военная доктрина вменяет в обязанности пограничным органам:

— защиту суверенитета, территориальной целостности Российской Федерации и неприкосновенности ее территории;

— борьбу с терроризмом на территории Российской Федерации и пресечение международной террористической деятельности за пределами ее территории.

Стратегия национальной безопасности Российской Федерации, утвержденная Указом Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683, как составная часть законодательства в области обороны относит к основными угрозам государственной и общественной безопасности следующие угрозы:

— разведывательную и иную деятельность специальных служб и организаций иностранных государств, отдельных лиц, наносящая ущерб национальным интересам;

— деятельность террористических и экстремистских организаций, направленную на насильственное изменение конституционного строя Российской Федерации, дестабилизацию работы органов государственной власти, уничтожение или нарушение функционирования военных и промышленных объектов, объектов жизнеобеспечения населения, транспортной инфраструктуры, устрашение населения;

— деятельность радикальных общественных объединений и группировок, иностранных и международных неправительственных организаций, финансовых и экономических структур, а также частных лиц, направленную на нарушение единства и территориальной целостности Российской Федерации;

— деятельность преступных организаций и группировок, в том числе транснациональных, связанную с незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ, оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ, организацией незаконной миграции и торговлей людьми.

В качестве одного из путей обеспечение государственной и общественной безопасности Стратегия национальной безопасности определяет совершенствование единой государственной системы профилактики преступности, разработки и использования специальных мер, направленных на снижение уровня криминализации общественных отношений.

Также в целях обеспечения государственной и общественной безопасности развивается система выявления, предупреждения и пресечения разведывательной и иной деструктивной деятельности специальных служб и организаций иностранных государств, наносящей ущерб национальным интересам, актов терроризма, проявлений религиозного радикализма, национализма, сепаратизма, иных форм экстремизма, организованной преступности и других преступных посягательств на конституционный строй Российской Федерации, права и свободы человека и гражданина, государственную и частную собственность, обществен-

ный порядок и общественную безопасность. В качестве составной части указанной системы, по мнению автора, следует указать и институт официального предостережения, применяемый пограничными органами в интересах государственной и общественной безопасности, предотвращения вышеуказанных военных опасностей и военных угроз, противодействия участию российских граждан в деятельности преступных и террористических группировок за рубежом.

На основании изложенного следует согласиться с мнением О. Ю. Кукушкиной[1] о том, что в современный период предмет регулирования военного права понимается более широко и включает в себя общественные отношения не только в области строительства Вооруженных Сил, но и общественные отношения, складывающиеся в сфере обеспечения обороны страны и безопасности государства.

В. В. Бараненков предлагает организации, входящие в состав Вооруженных Сил, других войск, воинских формирований и органов, в которых федеральным законодательством предусмотрена военная службы, именовать военными организациями, а также дает следующее определение понятия военной организации: «Военная организация — выполняющая задачи военной безопасности штатная организация Вооруженных Сил или иных войск, воинских формирований, органов, входящих в военную организацию государства, комплектуемая военнослужащими полностью или частично», при этом указывает, что «главным квалифицирующим признаком, отличающим военные организации от иных, является комплектование их военнослужащими»[2].

Субъекты с особым статусом — военнослужащие — являются субъектами правоотношений в сфере обеспечения национальной безопасности государства, регулируемых военным правом. Военнослужащие пограничных органов федеральной службы безопасности обеспечивают исполнение законодательства в области обороны при осуществлении деятельности по применению официального предостережения в целях обеспечения национальной безопасности и ее составной части — военной безопасности государства. Таким образом, военнослужащие пограничных органов федеральной службы безопасности и по субъектному составу, и по области, в которой они осуществляют свою деятельность, подпадают под действие норм военного права. Кроме того, военнослужащие (как пограничных органов федеральной службы безопасности, так и Вооруженных Сил Российской Федерации) выступают субъектами официального предостережения. Поскольку военное право носит комплексный характер, то по аналогии с нормами других отраслей права, составляющими отрасль военного права, нормы права, регулирующие применение официального предостережения, применительно к военнослужащим регулируют общественные отношения в сфере военного права.

Применение официального предостережения связано со следующими вопросами: предупреждение шпионажа и государственной измены, террористических преступлений, коррупционных преступлений и преступлений, связанных с разглашением сведений, составляющих государственную тайну, совершаемых военнослужащими органов федеральной службы безопасности, других военных организаций; укрепление воинской дисциплины и правопорядка в органах федеральной службы безопасности, других военных организациях; сокращение пособнической базы террористических организаций и незаконных вооруженных формирований.

В результате анализа положений Федерального закона «О федеральной службе безопасности», Военной доктрины, Федерального закона «Об обороне» и Стратегии национальной безопасности можно сделать вывод, что применение пограничными органами официального предостережения можно отнести к числу основных мер профилак-

[1] Кукушкина О. Ю. Амнистия как часть предметной отрасли науки военного права // Военное право. 2012. Вып. 3.

[2] Бараненков В. В. Гражданская правосубъектность военных организаций и правовые основы функционирования ведомственных систем юридических лиц : монография / 2 изд. перераб. М. : МПИ ФСБ России, 2007. С. 42—46.

тики, используемых органами федеральной службы безопасности в целях нейтрализации возможных военных опасностей и военных угроз иными невоенными средствами. Таким образом, в указанной части нормы права, регламентирующие применение пограничными органами института официального предостережения, можно отнести к сфере обороны страны и национальной безопасности государства. Исходя из изложенного, автор считает, что применение пограничными органами официального предостережения по статьям террористической направленности, государственной измене и шпионажу необходимо исследовать в качестве элемента системы более высокого порядка — меры профилактики в интересах обороны страны и национальной безопасности государства.

Таким образом, официальное предостережение, применяемое пограничными органами, по мнению автора, является институтом военного права по следующим основаниям:

а) предметом правового регулирования применения пограничными органами официального предостережения выступают общественные отношения в сфере обороны страны и безопасности государства;

б) субъектами правоотношений в сфере применения пограничными органами официального предостережения могут являться военнослужащие (как субъекты преступлений);

в) пограничные органы, входящие в состав военной организации государства, являются субъектами правоотношений в сфере применения официального предостережения (как орган, применяющий рассматриваемую меру профилактики).

Результаты проведенного анализа показывают, что нормы уголовного, уголовно-процессуального и военного права о применении пограничными органами официального предостережения непосредственно связаны с целым рядом разделов военно-правовой науки: общетеоретические проблемы военного права (военное право как составная часть российского права; законность и правопорядок в Вооруженных Силах, иных военных организациях); проблемы организации борьбы с правонарушениями, обеспечения законности, укрепления воинской дисциплины и правопорядка в Вооруженных Силах; формы деятельности командования, по обеспечению законности и воинского правопорядка.

Официальное предостережение, объявленное военнослужащему, может послужить основанием для назначения служебной проверки или разбирательства, поскольку профилактируемое поведение военнослужащего, не являясь уголовным преступлением или административным правонарушением, может содержать признаки дисциплинарного проступка. По результатам проведенного разбирательства военнослужащий может быть привлечен к дисциплинарной ответственности, связанной как с изменениями прохождения военной службы (подп. 6—8, 10, 11 п. 2 ст. 28.4 Федерального закона от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих»), так и с прекращением военной службы (подп. 9 п. 2 ст. 28.4 указанного закона). Проведение разбирательств, привлечение к дисциплинарной ответственности, увольнение с военной службы прямо связаны с изучаемыми военно-правовой наукой военной службой и порядком ее прохождения.

Применение пограничными органами официального предостережения является одним из путей реализации государственной политики в сфере профилактики преступности, а также политики в сфере обороны страны и национальной безопасности государства.

Таким образом, как институт военного права официальное предостережение, применяемое пограничными органами федеральной службы безопасности, характеризуется комплексным применением норм российского права, регулирующих общественные отношения в сфере обороны страны и национальной безопасности государства посредством применения меры профилактики в форме объявления официального предостережения, в целях обеспечения национальной безопасности Российской Федерации; наличием особого субъектного состава данных правоотношений (организации и органы, входящие в военную организацию

государства, военнослужащие и лица, к ним приравненные); влиянием факта объявления официального предостережения на военно-служебные отношения.

Изучение вопросов применения пограничными органами официального предостережения, исходя из изложенного, следует отнести к предметной области науки военного права.

Библиография

1. Байдин, Н. Я. К вопросу о правовой природе стадии возбуждения уголовного дела / Н. Я. Байдин / Актуальные проблемы правового обеспечения пограничной деятельности. Материалы межвуз. науч.-практ. конф. [Текст] — М. : ПА ФСБ России, 2012.

2. Бараненков, В. В. Гражданская правосубъектность военных организаций и правовые основы функционирования ведомственных систем юридических лиц : монография. — 2-е изд. перераб. / В. В. Бараненков. [Текст] — М. : МПИ ФСБ России, 2007.

3. Корякин В. М. Введение в теорию военного права: монография. / В. М. Корякин // Российский военно-правовой сборник № 9: Военное право в XXI веке. [Текст] — М. : За права военнослужащих, 2007.

4. Корякин, В. М. К вопросу о комплексных отраслях отечественной правовой системы (на примере военного права) [Текст] / В. М. Корякин // Российский журнал правовых исследований. — 2016. — № 1.

5. Кукушкина, О. Ю. Амнистия как часть предметной отрасли науки военного права [Электронный ресурс] / О. Ю. Кукушкина // Военное право. — 2012. — № 3.

6. Кулишов, Д. Н. Защита прав граждан при объявлении органами федеральной службы безопасности официального предостережения [Текст] / Д. Н. Кулишов // Закон и право. — 2013. — № 3.

7. Шумилов, А. Ю. Научные представления в военном праве и их основоположники: первичные зарисовки [Электронный ресурс] / А. Ю. Шумилов // Военное право. — 2012. —№ 1.

8. Шумилов, А. Ю. О цитируемости трудов специалистов военного права в открытых периодических изданиях [Электронный ресурс] / А. Ю. Шумилов // Военное право. — 2011. № 3.

Official warning applied by the border authorities of the Federal Security Service, as an institution of military law

© **Lutsay A. A.**,
specialist of Kaliningrad Center of Judicial Examination and Evaluation Ltd.

Abstract: the article analyzes the complexity of the institute official warnings declared by the border authorities, gives its characteristics, determines the grounds for inclusion of this institution to the institution of military law.

Keywords: border authorities, institute of official warning, crime prevention, national security state.

Bibliography

1. Baydin, N. I. To the question of the legal nature of the stage of criminal case initiation / N. I. Baydin / Actual problems of legal support of frontier activities. Inter. scientific.-pract. Conf. [Text] — M. : PA, FSB, 2012.

2. Baranenko, V. Civil legal personality of military organizations and legal basis for the functioning of the departmental system of legal entities : monograph. — 2nd ed.] / V. V. Baranenko. [Text] — M. : MPI FSB of Russia, 2007.

3. Koryakin V. M. introduction to the theory of military law: monograph. / V. M. Koryakin // Russian military legal collection № 9: Military law in the twenty-first century. [Text] — M. : For the rights of military personnel, 2007.

4. Koryakin, V. M. On complex sectors of the domestic legal system (for example, military law) [Text] / V. M. Koryakin // Russian journal of legal studies. — 2016. — № 1.

5. Kukushkina, O. Y. Amnesty as part of the pre-major branch of science of military law [Electronic resource] / O. Yu. Kukushkin // Military law. — 2012. — № 3.

6. Kulishov, D. N. Protection of the rights of citizens in Ob-the phenomenon of bodies of Federal security service of official caution [Text] / D. N. Kulishov // Law and right. — 2013. — № 3.

7. Shumilov, A. Y. Scientific ideas in enom law and their founders: the initial sketches [Electronic resource] / A. Y. Shumilov // Military law. — 2012. — № 1.

8. Shumilov, A. Y. On the citation of work of specialists of military law in the public periodicals [Electronic resource] / A. Y. Shumilov // Military law. — 2011. — № 3.

К вопросу об административной ответственности за миграционные правонарушения

© **Петров И. В.**,
доцент кафедры уголовного права и криминологии
Новосибирского университета экономики и права

Аннотация. Миграционные процессы обусловлены множеством причин, что вызывает их видовое многообразие. Это могут быть иммиграция, то есть въезд в страну нового пребывания, эмиграция — выезд из страны прежнего пребывания, миграция может быть вынужденной и добровольной, связанной с трудовой деятельностью, выбором нового места жительства, миграция может быть легальной и нелегальной, и т.д. Это многообразие видов миграции обуславливает и довольно широкий спектр вопросов, в той или иной степени связанных с миграцией, и подлежащих правовому регулированию, в том числе и в области административной ответственности.

Ключевые слова. Государственная граница Российской Федерации, административная ответственность, нелегальная миграция, мигранты, миграционные правонарушения.

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

Миграционные процессы и их правовое регулирование базируются на общепризнанных правовых принципах, гарантирующих соблюдение основных прав и свобод человека. Такими правами являются право на свободу передвижения и право на убежище. Эти права закреплены в ст. 13 и 14 Всеобщей декларации прав человека, принятой Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г. Признавая эти международные принципы, Российская Федерация законодательно регулирует общественные отношения, связанные с миграцией населения, устанавливая правила миграции и ответственность за нарушение этих правил. Отдельные блоки законодательных актов регулируют отношения связанные с миграцией граждан Российской Федерации и отношения, связанные с миграцией иностранных лиц, не являющихся гражданами России.

В области регулирования общественных отношений, связанных с миграцией, свободой передвижения граждан России стоит отметить такие нормативные правовые акты как Конституция Российской Федерации (ст. 27), Закон 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»; Федеральный закон от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации».

Правовой статус иностранных мигрантов на территории Российской Федерации также берет свое начало в положениях ст. 27 Конституции Российской Федерации, которая признает за всеми лицами, независимо от их гражданства, право на выбор места жительства, единственным условием для реализации которого является законность такого пребывания. Кроме этого, правовой статус иностранных мигрантов регулируется Федеральным законом от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», Федеральным законом от 19 февраля 1993 г. № 4528-I «О беженцах».

Общественные отношения, связанные с перемещением иностранных лиц через Государственную границу Российской Федерации, регулируются Федеральным законом от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российской Федерации» (действующим как в отношении иностранных лиц, так и граждан Российской Федерации).

Правоотношения в сфере миграционного учета иностранных граждан регулируются Федеральным законом от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в

Российской Федерации», постановлением Правительства Российской Федерации от 15 января 2007 г. № 9 «О порядке осуществления миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации», другими нормативными правовыми актами, среди которых стоит особо отметить Административные регламенты ФМС России[1].

Такой широкий спектр правового регулирования положения иностранных лиц в России, начиная с момента въезда в нашу страну, обуславливает необходимость детального и подробного регулирования вопросов ответственности за нарушения миграционного законодательства.

Одним из видов такой ответственности является административная ответственность за нарушения миграционного законодательства.

Основным нормативным правовым актом, регулирующим общественные отношения в области административной ответственности, является Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. (далее — КоАП РФ).

Как указывается в научной литературе, административная ответственность — это вид государственного принуждения, реализуемого в предусмотренной КоАП РФ процессуальной форме и отражающего такое правовое состояние лица, при котором оно претерпевает неблагоприятные последствия морального, личного, имущественного или организационного характера в результате государственного осуждения совершенного им административного правонарушения»[2].

Таким образом, основные признаки административной ответственности можно сформулировать следующим образом.

1. Административная ответственность — это вид юридической ответственности. В теории права юридическая ответственность понимается как реализация правовой санкции в случае правонарушения, применение к правонарушителю наказания, предусмотренного той отраслью материального права, нормами которой охраняется нарушенное общественное отношение[3]. Юридическая ответственность может быть уголовно-правовой (общественные отношения охраняются нормами уголовного права), гражданско-правовой (общественные отношения охраняются нормами гражданского законодательства), дисциплинарной (общественные отношения охраняются нормами трудового законодательства и специального законодательства, посвященного вопросам организации деятельности различных видов государственной и муниципальной служб, организаций и предприятий всех видов и форм собственности, локальных трудовых актов).

Административная ответственность, наряду с уголовной ответственностью, является одним из видов публично-правовой ответственности за противоправные деяния, связанные с законодательства в Российской Федерации.

2. Административная ответственность — это вид государственного принуждения, поскольку она может быть возложена только по решению специально уполномоченного государственного органа или должностного лица государственного органа;

3. Основанием для наступления административной ответственности служит административное правонарушение, то есть, специальный вид правонарушения, противоправность и наказуемость которого определяется административным законодательством. Основным нормативным правовым актом, устанавливающим виды административных правонарушений, их наказуемость, порядок рассмотрения дел об административных правонарушениях, компетенцию государственных органов и их должностных лиц на рассмотрение дел об административных правонарушениях, является КоАП РФ.

---

[1] Приказ ФМС России от 22 апреля 2013 г. № 215 «Об утверждении Административного регламента предоставления Федеральной миграционной службой государственной услуги по выдаче иностранным гражданам и лицам без гражданства вида на жительство в Российской Федерации».

[2] Панов А. Б. Актуальные вопросы КоАП РФ // Мировой судья. 2015. № 3. С. 31—36.

[3] Проблемы общей теории государства и права : учебник. М. : Норма, 2002. С. 489; Комаров С. А. Общая теория государства и права : учебник. СПб.: Питер, 2004. С. 388; Рассказов А. П. Теория государства и права : учебник. М. : РИОР, 2009. С. 424.

4. Административная ответственность может быть возложена как на физических лиц, так и на юридических лиц, должностных лиц организаций и учреждений.

5. Применение мер административной ответственности в отношении лица, совершившего административное правонарушение, влечет для этого лица неблагоприятные последствия, которые могут иметь имущественный (штраф), организационный (запрет на осуществление определенного вида деятельности или лишение права занимать определенную должность), моральный (признание виновным в совершении общественно опасного деяния), и личный (индивидуализация наказания) характер.

Гл. 18 КоАП РФ содержит нормы, устанавливающие ответственность за административные правонарушения в области защиты государственной границы и соблюдения миграционного законодательства. Из этого можно сделать вывод, что данная глава объединяет два вида административных правонарушений, которые в целом мало что объединяет. Так, составы административных правонарушений, предусмотренных ст. 18.1—18.7 КоАП РФ связаны с режимом Государственной границы Российской Федерации. То есть, видовым объектом административно-правовой защиты для этой группы норм КоАП РФ являются общественные отношения, возникающие в связи с защитой и охраной Государственной границы Российской Федерации.

Вторая группа составов административных правонарушений, объединяющая ст. 18.8—18.20 КоАП РФ, к указанному режиму государственной границы никакого отношения не имеет, и охватывает собой правонарушения, связанные с режимом длительного (не связанного с туризмом, или иным кратковременным посещением!) пребывания иностранных лиц на территории Российской Федерации. Видовым объектом административно-правовой защиты для второй группы норм являются миграционные общественные отношения. К данной группе следует отнести также и правонарушение, предусмотренное ст. 19.27 КоАП РФ, в которой установлена ответственность за представление ложных сведений при осуществлении миграционного учета. Непосредственным объектом административно-правовой защиты указанной нормы являются отношения в сфере миграционного учета, то есть отношения в сфере миграции, что позволяет присоединить данный состав административного правонарушения к анализируемой группе административных составов. Отнесение данного состава к видовой совокупности составов административных правонарушений против порядка управления в отрыве от составов, предусмотренных ст. 18.8—18.20 КоАП РФ, как представляется, лишено какого либо логического обоснования. Так, нарушение иммиграционных правил (ст. 18.11), нарушение беженцем или вынужденным переселенцем правил пребывания (проживания) в Российской Федерации (ст. 18.12), нарушение правил уведомления уполномоченных государственных органов об обучении или о прекращении обучения иностранных граждан и лиц без гражданства в образовательных организациях (ст. 18.19), как следует из описания объективной стороны данных правонарушений, также связаны с нарушениями миграционного учета.

Особенность административной ответственности за миграционные правонарушения заключается в том, что соответствующие нормы КоАП РФ (ст. 18.8—18.20, 19.27) имеют своим общим видовым объектом административно-правовой защиты миграционные общественные отношения. Под миграционными общественными отношениями следует понимать общественные отношения, складывающиеся в процессе длительного пребывания иностранных лиц на территории Российской Федерации.

Объединение столь разнородных групп составов правонарушений, не имеющих общего видового объекта административно-правовой защиты, в одной главе КоАП РФ представляется следствием недостатков в законодательной технике.

Миграционные общественные отношения как объект административно-правовой защиты представляют собой сложную совокупность различных общественных отношений, возникающих в связи как с пребыванием иностранных лиц на территории

Российской Федерации, так и в связи с осуществлением иностранными лицами трудовой деятельности. При этом, административная ответственность ст. 18.8—18.20, 19.27 КоАП РФ установлена как в отношении иностранных лиц, незаконно пребывающих на территории Российской Федерации или осуществляющих трудовую деятельность с нарушением норм российского законодательства, так и в отношении российских физических и юридических лиц, которые способствовали подобным незаконным пребыванию или осуществлению трудовой деятельности иностранных лиц на территории Российской Федерации.

Стоит отметить, что законодатель использует несколько иное понятие — «иностранные граждане и лица без гражданства». Сущность этих понятий раскрывается в ст. 2 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», согласно которой:

— иностранный гражданин — физическое лицо, не являющееся гражданином Российской Федерации и имеющее доказательства наличия гражданства (подданства) иностранного государства;

— лицо без гражданства — физическое лицо, не являющееся гражданином Российской Федерации и не имеющее доказательств наличия гражданства (подданства) иностранного государства.

При этом данная статья содержит оговорку, что это толкование применимо только в целях указанного Федерального закона, что может послужить формальным основанием для утверждения о том, что нормы КоАП РФ не распространяются, например, на иностранных подданных, то есть тех лиц, в странах которых отношения лица и государства строятся не на принципах гражданства, а на принципах подданства. Отсутствие соответствующего законодательного определения терминов и понятий, используемых в КоАП РФ, или соответствующей бланкетной отсылки, также можно отнести к недостаткам законодательной техники.

Разделение указанных иностранных лиц на иностранных граждан (подданных) и лиц без гражданства не имеет какого-либо юридического значения, поскольку правовой статус этих лиц ничем не отличается, правовые последствия от несоблюдения норм российского законодательства и наступления административной ответственности являются одинаковыми. Согласно ст. 2.6 КоАП РФ иностранные граждане, лица без гражданства и иностранные юридические лица, совершившие на территории Российской Федерации административные правонарушения, подлежат административной ответственности на общих основаниях. Исключение составляют лишь иностранцы, пользующиеся иммунитетом от административной юрисдикции Российской Федерации[1].

Поэтому представляется возможным объединить их общим понятием «иностранные лица», под которым следует понимать любое физическое лицо, не являющееся гражданином Российской Федерации. Иностранное юридическое лицо также может быть субъектом административной ответственности за совершение отдельных видов правонарушений, так как иностранные организации не лишены возможности осуществлять свою деятельность на территории России, то есть тем самым они могут стать субъектами как незаконной перевозки мигрантов через таможенную границу Российской Федерации, так и субъектами незаконного трудоустройства иностранных физических лиц на территории Российской Федерации.

Таким образом, субъектом анализируемых составов административных правонарушений могут быть как российские, так и иностранные физические и юридические лица.

Особенностью субъектного состава миграционных правонарушений является то, отдельные нормы выделяют таких специфических субъектов как незаконные мигранты.

Нелегальная (незаконная) миграция представляет собой въезд на территорию Российской Федерации с нарушением установленных правил, либо отсутствие документов, подтверждающих право на пребывание (проживание) в Российской Федера-

[1] Братановский С. Н. Административное право. Общая часть : учебник. М. : Директ-Медиа, 2013.

ции, либо утрату таких документов и необращение с соответствующим заявлением в территориальный орган федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, либо уклонение от выезда из Российской Федерации по истечении срока пребывания (проживания) в Российской Федерации, а равно нарушение правил транзитного проезда через территорию Российской Федерации.

Субъектный состав иностранных физических лиц может быть разделен на легальных и нелегальных мигрантов. Особенность правового статуса нелегальных мигрантов заключается в том, что если легальные мигранты при определенных условиях могут проживать на территории Российской Федерации, осуществлять трудовую деятельность, то в отношении нелегальных мигрантов любое проживание и любой вид деятельности на территории Российской Федерации будет незаконным.

Основной мерой административной ответственности, применяемой к нарушителям российского миграционного законодательства, является административный штраф. В качестве альтернативного вида наказания индивидуальных предпринимателей и юридических лиц, нарушивших правила привлечения иностранных граждан и использования их труда, предусмотрено административное приостановление деятельности[1]

Еще одной особенностью административной ответственности за нарушения в сфере миграции иностранных лиц является возможность применения такого специфического вида административного наказания как административное выдворение. Административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранных граждан или лиц без гражданства, легальное определение которого содержится в ч. 1 ст. 3.10 КоАП РФ, заключается в принудительном и контролируемом перемещении указанных граждан и лиц через Государственную границу Российской Федерации за пределы Российской Федерации, а в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, — в контролируемом самостоятельном выезде иностранных граждан и лиц без гражданства из Российской Федерации.

Проведенный анализ административной практики территориальных органов ФМС России за 12 месяцев 2015 г. показал, что в отчетном периоде было выявлено 2 225 017 административных правонарушений в сфере миграции[2].

За 2015 г. было депортировано 4 353 иностранных гражданина и лица без гражданства, что на 71% больше аналогичного периода прошлого года. Всего за 2015 г. было вынесено судами 125 116 решений об административном выдворении, из них 101 048 решений об административном выдворении в форме самостоятельного контролируемого выезда, 24 068 решений об административном выдворении за пределы Российской Федерации в форме принудительного выдворения. Фактически было выдворено 113 140 иностранных граждан и лиц без гражданства, из них в форме самостоятельного контролируемого выезда — 89 292 иностранных гражданина, в форме принудительного выдворения за пределы Российской Федерации — 23 848 иностранных граждан.

90,4% иностранных граждан выдворено за пределы Российской Федерации от общего количества вынесенных решений об административном выдворении иностранных граждан за пределы Российской Федерации (88,4% в форме самостоятельного контролируемого выезда; 99,1% в форме принудительного выдворения). Указанные цифры подтверждают актуальность деятельности органов исполнительной власти в сфере миграции.

Также необходимо отметить, что ранее федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным осуществлять федеральный государственный контроль (надзор) в сфере миграции и рассматривать дела об административных правонарушениях, была Федеральная миграционная служба (ФМС России). 5 апреля 2016 г. Президен-

[1] Панкова О. В. Рассмотрение в судах общей юрисдикции дел об административных правонарушениях / под ред. О. А. Егоровой. М. : Статут, 2014.

[2] URL: http://92.fms.gov.ru/about/statistics/data/.

том Российской Федерации издан указ об упразднении ФМС России[1]. До этого ФМС России подчинялась непосредственно Правительству Российской Федерации (Указ Президента Российской Федерации от 21 мая 2012 г. № 636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти»). Теперь функции ФМС России переданы МВД России, которое становится федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным осуществлять федеральный государственный контроль (надзор) в сфере миграции. Данное обстоятельство обуславливает необходимость внесения изменений в ст. 23.3 и 23.67 КоАП РФ.

Подводя итог, можно сделать вывод, что особенностью административной ответственности за миграционные правонарушения является установленная нормами КоАП РФ ответственность за нарушение иностранными лицами и организациями, а также российскими физическими и юридическими лицами за деяния, предусмотренные ст. 18.8—18.20, 19.27 КоАП РФ, нарушающими регулируемые нормами российского законодательства общественные отношения в сфере незаконной миграции, порядка и условий пребывания (проживания) иностранных лиц на территории Российской Федерации, их миграционного учета, а также осуществления трудовой и иных видов экономической деятельности, за которые предусмотрено наступление последствий в виде административного штрафа, административного приостановления деятельности и (или) административного выдворения.

Библиография

1. Братановский, С. Н. Административное право. Общая часть: учебник / С. Н. Братановский. [Текст] — М. : Директ-Медиа, 2013.

2. Комаров, С. А. Общая теория государства и права : учебник / С. А. Комаров. [Текст] — СПб. : Питер, 2004.

3. Панов, А. Б. Актуальные вопросы КоАП РФ [Текст] / А. Б. Панов // Мировой судья. — 2015. — № 3.

4. Проблемы общей теории государства и права : учебник. [Текст] — М. : Норма, 2002.

5. Рассказов, А. П. Теория государства и права : учебник / А. П. Рассказов. [Текст] — М. : РИОР, 2009.

6. Панкова, О. В. Рассмотрение в судах общей юрисдикции дел об административных правонарушениях / О. В. Панкова ; под ред. О.А. Егоровой. [Текст] — М. : Статут, 2014.

[1] Указ Президента Российской Федерации от 5 апреля 2016 г. № 156 «О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции».

To the question of administrative liability for migration offenses

© **Petrov I. V.,**
associate Professor of criminal law and criminology of the Novosibirsk University of Economics and law

Abstract. Migration has multiple causes, what causes their species diversity. It may be immigration, that is, entry into the country of residence, emigration — leaving the country of former residence, migration can be forced and voluntary, related to employment, choice of new residence, migration can be legal and illegal, etc. This diversity of types of migration and causes a quite wide range of issues in varying degrees, migration-related, and subject to legal regulation, including in the area of administrative responsibility.

Keywords: state border of the Russian Federation, administrative responsibility, illegal immigration, migrants, migration offences.

Bibliography

1. Bratanovsky, S. N. Administrative law. General part: textbook / S. N. Bratanovsky. [Text] — M. : Direkt-Media, 2013.

2. Komarov, S. A. General theory of state and law : textbook / S. A. Komarov. [Text] — St. Petersburg : Peter, 2004.

3. Panov, A. B. Topical issues of the administrative code of the Russian Federation [Text] / A. B. Panov // the magistrate. — 2015. — № 3.

4. Problems of the General theory of state and law : textbook. [Text] — M. : Norma, 2002.

5. Stories, A. P. Theory of state and law : textbook / A. P. Stories. [Text] — M. : RIOR, 2009.

6. PankovA, O. V. The courts of General jurisdiction of Affairs about administrative offences; under the editorship of O. A. Egorova / O. V. Pankova. [Text] — M. : Statut, 2014.

Правоохранительная деятельность

Взаимодействие органов военной полиции с органами внутренних дел и войсками национальной гвардии в области обеспечения общественного порядка

© **Минтягов С. А.,**
капитан, адъюнкт кафедры военной администрации, административного и финансового права Военного университета

Аннотация: в статье рассматриваются организация, формы и правовые основы взаимодействия органов военной полиции Вооруженных Сил Российской Федерации с органами внутренних дел и войсками национальной гвардии при выполнении ими задач в сфере обеспечения общественного порядка.

Ключевые слова: военная полиция Вооруженных Сил Российской Федерации; органы внутренних дел; войска национальной гвардии; взаимодействие; общественная безопасность.

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

Охрана общественного порядка остается одним из наиболее обсуждаемых вопросов в науке административного права. Это связано, во-первых, с существенными изменениями в системе охраны общественного порядка, произошедшими в последние годы, а во-вторых, в связи с образованием в России самостоятельных правоохранительных органов, включая военные правоохранительные органы, на которые законодательно возложены функции по охране общественного порядка.

Конечной целью происходящих изменений должен стать качественно новый уровень охраны общественного порядка.

В этих условиях первоочередными проблемами в сфере охраны общественного порядка, требующими определенного научного подхода и дальнейшего изучения, являются взаимодействие органов военной полиции с органами внутренних дел и войсками национальной гвардии и создание механизма для реализации данных функций как на территории государства в целом, так и в закрытых административно-территориальных образованиях и военных городках.

В организации взаимодействия органов военной полиции с органами внутренних дел и войск национальной гвардии в сфере охраны общественного порядка необходимо выделить основные ключевые проблемы:

— отсутствие нормативно определенного понятия взаимодействия;

— отсутствие единого и системного законодательства, регламентирующего данную деятельность;

— ограниченность форм взаимодействия.

Понятие «взаимодействие» рассматривалось автором в предыдущих научных публикациях[1]. Понятие «взаимодействие» применяется, как правило, для обозначения различных сфер деятельности. Смысл и цель его заключается, прежде всего, в недопущении издержек и ошибок, в повышении эффективности и качества работы взаимодействующих субъектов, в успешном решении возложенных на них задач[2].

Под взаимодействием понимается «взаимная связь явлений, … взаимная поддерж-

[1] См., например: Минтягов С. А. Взаимодействие военной полиции Вооруженных Сил Российской Федерации и Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации при выполнении задач в области обеспечения безопасности дорожного движения // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2017. № 1.

[2] Шванков В. М. Теоретические основы координации и взаимодействия органов внутренних дел : учеб. пособие. М., 1978. С. 233.

ка, … согласованные действия»[1]. Оно заключается «в согласованных совместных действиях двух и более участников, решающих общую задачу и оказывающих помощь друг другу в процессе ее выполнения»[2]. Реализуемые в рамках взаимодействия совместные действия должны носить согласованный характер, то есть согласовываться всеми участниками этого процесса»[3].

Исходя из вышеизложенного, взаимодействие органов военной полиции с органами внутренних дел и войсками национальной гвардии по вопросам охраны общественного порядка можно определить как их совместную согласованную деятельность, осуществляемую в соответствии с законом, по реализации стоящих перед ними задач и достижению общих целей в указанной сфере в определенных формах с помощью установленных методов, сил и средств.

Механизм взаимодействия включает в себя организацию взаимодействия; реализацию взаимодействия; дальнейшее управление и регулирование процесса взаимодействия[4].

Формы взаимодействия органов военной полиции с органами внутренних дел и войсками национальной гвардии можно подразделить на организационные и функциональные.

К организационным формам можно отнести следующие:

— установление правовых основ взаимодействия;

— образование совместных координационных и совещательных органов (координационных советов, комиссий);

— разработку комплексных программ по борьбе с преступлениями и правонарушениями, планов совместных мероприятий, в том числе касающихся деятельности в особых случаях (при военном и чрезвычайном положениях);

— совместное планирование проводимых мероприятий;

— согласование принимаемых решений.

К функциональным формам можно отнести:

— проведение совместных мероприятий и операций, в том числе учений и тренировок;

— изучение передового опыта и его распространение;

— взаимный обмен информацией;

Особенностью взаимодействия органов военной полиции с органами внутренних дел и войсками национальной гвардии является наличие в каждой сфере деятельности настоящих органов своих норм, определяющих деятельность по охране общественного порядка.

Согласно ст. 11 Устава военной полиции Вооруженных Сил Российской Федерации (УВП ВС РФ), утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 25 марта 2015 г. № 161, военная полиция осуществляет свою деятельность во взаимодействии с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и организациями, иными органами и гражданами Российской Федерации, в порядке, определяемом Министром обороны Российской Федерации, указанными органами и Уставом военной полиции.

В соответствии с п. 13 ст. 56 УВП ВС РФ дежурный по отделу военной полиции обязан взаимодействовать с дежурным по ВАИ (территориальной), с военной прокуратурой гарнизона, военным следственным отделом по объединению, соединению, гарнизону или другим военным следственным отделом, приравненным к следственному отделу или следственному отделению Следственного комитета Российской Федерации

[1] Ожегов С. И. Словарь русского языка. 22-е изд. М. : Рус. яз., 1990. С. 544.

[2] Липатов М. И. Организационное обеспечение взаимодействия органов внутренних дел с иными государственными органами, общественными организациями и трудовыми коллективами: лекция. М. : Акад. МВД СССР, 1990. С. 25.

[3] Ермаков К. К. Взаимодействие и координация в органах внутренних дел. М. : ВШ МВД СССР, 1971. С. 85.

[4] Головко А. П. Взаимодействие органов внутренних дел с другими субъектами правоохранительной системы в сфере обеспечения прав и свобод граждан (вопросы теории) : дис. … канд. юрид. наук. Ростов н/Д, 1999. С. 180.

по району, городу, с дежурными по территориальным органам МВД России на районном уровне, воинским частям, в том числе других войск, воинских формирований и органов, с органами безопасности в войсках: при поступлении в отдел военной полиции сообщений о правонарушениях, совершенных военнослужащими; при организации передачи военнослужащих, задержанных органами внутренних дел Российской Федерации, в отдел военной полиции; при организации передачи военнослужащих, доставленных патрулем, в отдел военной полиции; при конвоировании военнослужащих, а также по иным вопросам служебной деятельности отдела военной полиции.

Также к функциям военной полиции относится участие во взаимодействии с органами внутренних дел Российской Федерации в мероприятиях по обеспечению правопорядка (п. 2 ст. 20 УВП ВС РФ).

Пункты 7 и 8 ст. 37 УВП ВС РФ возлагают на военную полицию функции по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности при введении режимов чрезвычайного и военного положения, а также правового режима контртеррористической операции в зоне чрезвычайной ситуации, при ликвидации последствий аварий, катастроф, стихийных бедствий, эпидемий.

Назначением полиции в соответствии с п. 1 ст. 1 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» являются: защита жизни, здоровья, прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства; противодействие преступности; охрана общественного порядка, собственности; обеспечение общественной безопасности.

Одним из основных принципов деятельности полиции согласно вышеназванному закону является взаимодействие и сотрудничество (ст. 10), которые заключаются в следующем:

— во-первых, полиция при осуществлении своей деятельности взаимодействует с другими правоохранительными органами, государственными и муниципальными органами, общественными объединениями, организациями и гражданами;

— во-вторых, взаимодействие полиции с другими субъектами правоохранительной системы и негосударственными формированиями в сфере обеспечения безопасности представляет собой осуществляемые совместные действия полиции с другими государственными структурами правоохранительного назначения по созданию благоприятных условий, способствующих достижению состояния защищенности личности, общества и государства от всевозможных угроз на территории муниципального образования.

Для реализации функции по охране общественного порядка и общественной безопасности, а также взаимодействия органов внутренних дел с другими органами исполнительной власти, согласно ст. 10 Положения об органах внутренних дел[1] предусматривает наличие специализированного подразделения — Главного управления по обеспечению охраны общественного порядка и координации взаимодействия с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Аналогичные функции в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 5 апреля 2016 г. № 1572 имеет Федеральная служба войск национальной гвардии. Согласно подп. «а» п. 6 данного Указа одной из основных задач войск национальной гвардии является участие совместно с органами внутренних дел Российской Федерации в охране общественного порядка, обеспечении общественной безопасности и режима чрезвычайного положения.

Необходимость обеспечения взаимодействия органов военной полиции с органами внутренних дел и войсками национальной гвардии в области обеспечения общественного порядка обусловливается следующими факторами:

— во-первых, все вышеупомянутые силовые структуры осуществляют свою дея-

[1] Указ Президента Российской Федерации от 1 марта 2011 г. № 248 «Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации».

[2] Указ Президента Российской Федерации от 5 апреля 2016 г. № 157 «Вопросы Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации».

тельность во взаимодействии с другими органами исполнительной власти и имеют одну общую цель — охрану общественного порядка и обеспечение общественной безопасности;

— во-вторых, военная полиция, органы внутренних дел и войска национальной гвардии выступают как самостоятельные субъекты правоохранительной деятельности, имеют свои полномочия и юрисдикцию;

— в-третьих, рассматриваемые органы принадлежат к различным федеральным органам исполнительной власти — Минобороны России, МВД России и Росгвардии соответственно, в связи с чем, не могут быть связаны между собой отношениями подчиненности;

— в-четвертых, деятельность рассматриваемых правоохранительных органов регулируется различными нормативными актами.

С. И. Калинин в качестве основных направлений взаимодействия органов военной полиции и внутренних войск МВД России[1] в деятельности по охране правопорядка выделяет следующие[2]:

а) совместный анализ состояния законности и правопорядка в войсках и районах дислокации воинских частей Вооруженных Сил и территориальных подразделений войск национальной гвардии, прогнозирование тенденций их изменения;

б) подготовка информации о состоянии законности и преступности в Вооруженных Силах, в войсках национальной гвардии и в регионах дислокации их структурных подразделений и обмен такой информацией;

в) изучение практики и положительного опыта выявление, расследования, раскрытия, предупреждения и пресечения преступлений, административных правонарушений и нарушений воинской дисциплины;

г) участие в реализации федеральных, региональных и ведомственных программ и планов борьбы с преступностью;

д) разработка совместных предложений по совершенствованию правового регулирования охраны правопорядка и общественной безопасности;

е) правовое просвещение военнослужащих и гражданского населения.

Взаимодействие органов военной полиции и внутренних войск МВД России, по мнению С. И. Калинина[3] может осуществляться в следующих формах:

— проведение координационных совещаний руководителей органов военной полиции и войск национальной гвардии на региональных и территориальных уровнях;

— обмен информацией по вопросам борьбы с преступностью и охраны правопорядка;

— проведение совместных целевых мероприятий по выявлению и пресечению правонарушений (совместное патрулирование);

— использование возможностей друг друга для повышения квалификации и профессиональной подготовки военнослужащих, проведение совместных семинаров, конференций и т.п.;

— оказание взаимной помощи в обеспечении собственной безопасности, в выявлении правонарушений и правонарушителей в своей среде;

— издание совместных приказов, указаний, бюллетеней и сборников с обобщением практики правоохранительной деятельности;

— создание совместных координационных и совещательных органов, разработка и утверждение совместных планов охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности.

Представляется целесообразным на территориальных и региональных уровнях иметь планы взаимодействия всех сил обеспечения правопорядка.

В таких планах предусматривать:

[1] Согласно п. 11 Указа Президента Российской Федерации от 5 апреля 2016 г. № 157 Росгвардия является правопреемником МВД России в отношении передаваемых ей органов управления, объединений, соединений, воинских частей внутренних войск.

[2] Калинин С. И. Взаимодействие внутренних войск МВД России с органами военной полиции // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2015. № 6.

[3] Там же.

1) задачи взаимодействующих подразделений, сроки реализации намеченных мероприятий и их исполнителей, привлекаемые силы и средства;

2) порядок обмена информацией о состоянии правопорядка;

3) создание систем взаимной информации, связи с подчиненными подразделениями и совместно с действующими органами;

4) выезды соответствующих должностных лиц во взаимодействующие органы для уточнения и совместной проверки решения ранее согласованных вопросов;

5) порядок и сроки сосредоточения сил и средств в районе ответственности, выхода подразделений (патрулей) на назначенные рубежи развертывания и последовательность их действий;

6) порядок получения информации о правонарушениях от населения и органов местного самоуправления;

7) единую систему сигналов взаимодействия, взаимного опознавания и оповещения;

8) обобщение и распространение положительного опыта, разработку методических рекомендаций по организации взаимодействия;

9) обучение личного состава эффективным методам взаимодействия;

10) подготовку и проведение совместных командно-штабных учений, штабных тренировок, учений с привлечением сил и средств взаимодействующих органов.

Вышеуказанные основные направления и формы взаимодействия, по нашему мнению, вполне применимы при сотрудничестве между военной полицией, МВД России и Росгвардией.

Актуальными остаются задачи координации действий правоохранительных органов, эффективности их взаимодействия, достаточности профессиональной подготовки, повышения чувства ответственности за порученное дело как со стороны военнослужащих военной полиции, так и со стороны личного состава других правоохранительных органов.

Любая форма взаимодействия может быть эффективной лишь при соблюдении определенных условий взаимодействия. Одним из общих условий взаимодействия является строгое соблюдение законности. Данное условие проистекает из принципа деятельности всех правоохранительных органов.

Вопросы взаимодействия на правовом уровне регулируются межведомственными нормативными актами (двусторонними соглашениями и совместными приказами). В качестве примера можно назвать приказ Минобороны России, МВД России и ФМС России от 10 сентября 2007 г. № 366/789/197 «Об утверждении Инструкции об организации взаимодействия военных комиссариатов, органов внутренних дел и территориальных органов Федеральной миграционной службы в работе по обеспечению исполнения гражданами Российской Федерации воинской обязанности»; приказ МВД России и Минобороны России от 21 сентября 2009 г. № 724/881 «О порядке взаимодействия подразделений Государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации и военных комиссариатов при предоставлении сведений о транспортных средствах, зарегистрированных за гражданами Российской Федерации и подлежащих учету в военных комиссариатах»; приказ Минобороны России и МВД России от 22 июня 2016 г. № 367ДСП/324/ДСП «О порядке взаимодействия подразделений Государственной инспекции безопасности дорожного движения».

Однако какой-либо межведомственный акт по вопросам взаимодействия в сфере обеспечения общественного порядка между Минобороны России, МВД России и Росгвардией отсутствует.

Обозначенный недостаток системы нормативного правового регулирования в сфере обеспечение общественного порядка диктует объективную необходимость дальнейшей активизации нормотворческой деятельности в данной области.

В этой связи следует особо отметить, что произошедшие в последние годы принципиальные изменения национального законодательства в части образования новых правоохранительных органов со схожими функциями, требуют проведения специаль-

ных научных исследований, посвященных изучению вопроса взаимодействия федеральных органов исполнительной власти в сфере обеспечения общественного порядка и безопасности населения.

Серьезным шагом на пути укрепления взаимодействия федеральных органов исполнительной власти стал Указ Президента Российской Федерации от 1 сентября 2014 г. № 601 «О порядке сбора информации по вопросам обороны Российской Федерации и обмена этой информацией». В порядке реализации данного Указа между Минобороны России и МВД России подписано Соглашение об обмене информации в электронном виде.

7 сентября 2016 г. в ФГАУ «ВППКиО ВС РФ «Патриот»« состоялся «круглый стол» по вопросу организации взаимодействия органов военной полиции со структурными подразделениями федеральных органов исполнительной власти при выполнении задач в сфере обеспечения законности и правопорядка. Категорию участников составили должностные лица федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации, в их числе были представители МВД России, Росгвардии, ФСО России, МЧС России, Ростехнадзора, ДОСААФ, должностные лица Главного управления военной полиции Министерства обороны, региональных управлений военной полиции по военным округам и Северному флоту, военной комендатуры г. Москвы, Управления коменданта охраны Министерства обороны.

Следует отметить, что встреча представителей вышеназванных органов исполнительной власти по данной тематике была проведена впервые в истории Вооруженных Сил нашей страны.

На заседании «круглого стола» комплексно рассматривались проблемы обеспечения защиты жизни и здоровья военнослужащих, их прав и свобод, поддержание законности и правопорядка на территории воинских частей и соединений.

Важным направлением в своей работе командование военной полиции считает организацию эффективного взаимодействия с органами внутренних дел, а именно с его ведущими структурными подразделениями такими как: Главное управление по обеспечению охраны общественного порядка и координации взаимодействия с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации; Главное управление уголовного розыска; Главное управление по обеспечению безопасности дорожного движения; Главное управление по контролю за оборотом наркотиков.

В ходе работы форума уточнялись направления сотрудничества, а также регулирование форм и видов взаимодействия. По результатам круглого стола принята резолюция, в которой отмечены не только основные направления совершенствования деятельности, но и указаны проблемные вопросы, требующие разрешения.

Важным условием осуществления взаимодействия является согласованность действий всех его субъектов во времени и использовании своих полномочий. К примеру, если информация о правонарушении, совершенном военнослужащим, поступает в орган военной полиции от органов внутренних дел или Росгвардии несвоевременно, а также нормативно не зафиксирована с соблюдение требований законодательства, то такое взаимодействие навряд ли будет эффективным, поскольку виновный в правонарушении военнослужащий может избежать ответственности.

В связи с этим, каждый из субъектов должен четко понимать отведенную ему во взаимодействии роль и своевременно включаться в деятельность другого субъекта.

Процесс взаимодействия, как уже отмечалось выше, процесс сложный, многогранный и непрерывный. Он охватывает почти все сферы деятельности органов военной полиции, однако не всегда взаимодействию уделяется должное внимание. Любой начальник органа военной полиции, так или иначе, взаимодействует и с правоохранительными органами, но как и любой другой военнослужащий военной полиции, он может поддерживать личные отношения с представителями данных органов. Такая взаимосвязь не является предметом рассмотрения данной темы, однако необходимо отметить, что налаживание более тесных

связей между данными субъектами может оказать значительную помощь в процессе их взаимодействия. Это отнюдь не означает, что при осуществлении взаимодействия возможно внесение в служебные отношения духа панибратства, принципа «ты — мне, я — тебе». Однако правильное понимание духа товарищества, осознание выполнения общего дела, взаимовыручка (в правильном понимании этого слова) могут значительно повысить эффективность работы всех вышеуказанных органов, сэкономить драгоценное время, которое можно с пользой использовать на других направлениях деятельности органов военной полиции и войск национальной гвардии.

Так, в приведенной выше правовой норме, регулирующей взаимодействие органов военной полиции и органов внутренних дел по обеспечению правопорядка и воинской дисциплины при проведении гарнизонных мероприятий с участием воинских формирований отсутствуют органы Федеральной службы войск национальной гвардии. В связи с этим целесообразно включить в п. 2 ст. 20 УВП ВС РФ войска национальной гвардии, поскольку поддержание общественного порядка и обеспечение общественной безопасности также является задачей данного органа.

Взаимодействие военной полиции с другими субъектами правоохранительной системы в сфере обеспечения безопасности есть осуществляемые совместные действия по созданию благоприятных условий, способствующих достижению состояния защищенности личности, общества и государства от всевозможных угроз.

Четкое правовое регулирование взаимодействия органов военной полиции, органов внутренних дел и войск национальной гвардии позволит организовать взаимодействие на более высоком уровне, а соответственно и повысит конечные результаты совместной деятельности.

Библиография

1. Головко, А. П. Взаимодействие органов внутренних дел с другими субъектами правоохранительной системы в сфере обеспечения прав и свобод граждан (вопросы теории) : дис. … канд. юрид. наук / А. П. Головко. [Текст] — Ростов н/Д, 1999.

2. Ермаков, К. К. Взаимодействие и координация в органах внутренних дел / К. К. Ермаков. [Текст] — М. : ВШ МВД СССР, 1971.

3. Калинин, С. И. Взаимодействие внутренних войск МВД России с органами военной полиции [Текст] / С. И. Калинин // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2015. — № 6.

3. Липатов, М. И. Организационное обеспечение взаимодействия органов внутренних дел с иными государственными органами, общественными организациями и трудовыми коллективами : лекция / М. И. Липатов. [Текст] — М. : Акад. МВД СССР, 1990.

4. Минтягов, С. А. Взаимодействие военной полиции Вооруженных Сил Российской Федерации и Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации при выполнении задач в области обеспечения безопасности дорожного движения [Текст] / С. А. Минтягов // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2017. № 1.

5. Ожегов, С. И. Словарь русского языка / С. И. Ожегов. [Текст] — М. : Рус. яз., 1990.

6. Шванков, В. М. Теоретические основы координации и взаимодействия органов внутренних дел : учеб. пособие / В. М. Шабанков. [Текст] — М., 1978.

The interaction of the military police with the internal Affairs bodies and troops of the national guard in the field of ensuring public order

© **Mintyagov S. A.**,
captain adjunct of the Department of military administration, administrative and financial law Military University

Abstract: the article discusses the organization, forms and legal bases of interaction of the bodies of military police of Armed Forces of the Russian Federation internal Affairs bodies and troops of the national guard while performing their tasks in the sphere of ensuring of public order.

Keywords: military police of the Armed Forces of the Russian Federation; the bodies of internal Affairs; national guard troops; interoperability; public safety.

Bibliography

1. Golovko, A. P. Interaction of internal Affairs bodies with other subjects of law enforcement in ensuring the rights and freedoms of citizens (questions of theory) : dis. kand. the faculty of law. Sciences / A. P. Golovko. [Text] — Rostov n/D, 1999.

2. Ermakov, K. K. Cooperation and coordination in the bodies of internal Affairs / K. K. Ermakov. [Text] — M. : Higher school MIA of the USSR, 1971.

3. Kalinin, S. I. Interaction of internal troops of the MIA of Russia with the military police [Text] / S. I. Kalinin // The Right in Armed Forces — military legal review. — 2015. — № 6.

3. Lipatov, M. I. organization of interaction of internal Affairs bodies with other state bodies, public organizations and labour collectives : a lecture / M. I. Lipatov. [Text] — M. : Akad. USSR Ministry of internal affairs, 1990.

4. Montagu, S. A. Interaction of the military police of the Armed Forces of the Russian Federation and the Federal service of national guard troops of the Russian Federation when performing tasks in the field of ensuring road safety [Text] / S. A. Montagu // Law in the Armed Forces — military legal review. — 2017. — № 1.

5. Ozhegov, S. I. Dictionary of Russian language / S. I. Ozhegov. [Text] — M. : Rus. lang., 1990.

6. Sankov, V. M. Theoretical bases of coordination and interaction of the internal Affairs agencies : textbook. the allowance / V. M. Shabanov. [Text] — M., 1978.

Уголовное право. Уголовный процесс. Криминалистика

Из пушек по воробьям … или о необходимости совершенствования уголовно-процессуальной деятельности военных органов дознания и внештатных дознавателей

© **Глухов Е. А.**,
старший преподаватель Санкт-Петербургского военного института войск Национальной гвардии России, подполковник юстиции, кандидат юридических наук

Аннотация: в статье описывается современная практика уголовно-процессуальной деятельности органов дознания и внештатных дознавателей в военных организациях, делается вывод о ее бюрократизации. Автор приходит к выводу об отсутствии компетенции проводить дознание и предварительное расследование командованием воинских частей. Анализируется ситуация с отрывом офицеров-дознавателей от исполнения своих штатных обязанностей во время проведения уголовно-процессуальных проверок и стажировок в прокуратуру.

Ключевые слова: дознание, дознаватель, нештатные обязанности, командир воинской части, орган дознания, стажировка дознавателей, бюрократия, военная прокуратура, военная полиция.

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

Процесс важнее результата.

Настоящая статья продолжает серию работ автора о бюрократизме в военной сфере; в ней пойдёт речь если не о бессмысленности многих мероприятий в военных организациях, то, как минимум, об их малозначительности для целей защиты Отечества и одновременно затратности по временным и даже денежным ресурсам. На сей раз проанализируем сложившуюся практику отрыва офицеров от исполнения своих основных обязанностей на стажировки в военную прокуратуру в качестве дознавателей.

Поясним подробнее.

23 октября 2014 г. был издан приказ Главного военного прокурора № 150 «Об утверждении Инструкции о процессуальной деятельности органов дознания Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов» (далее — Инструкция органам дознания). В указанной Инструкции изложены основные вопросы организации, функции и процессуальный порядок деятельности органов дознания воинских организаций по выявлению, предупреждению, пресечению преступлений, реализации полномочий и обязанностей, предусмотренных УПК РФ.

Напомним, что согласно определению, данному в п. 24 ст. 5 УПК РФ, органы дознания — это государственные органы и должностные лица, уполномоченные в соответствии с УПК РФ осуществлять дознание и другие процессуальные полномочия. В военных структурах к органам дознания относятся начальники органов военной полиции Вооруженных Сил[1], командиры воинских частей, соединений, начальники военных учреждений и гарнизонов (п. 3 ч. 1 ст. 40 УПК РФ).

[1] Начальники органов военной полиции наделены полномочиями органов дознания с 4 февраля 2014 г. в соответствии с Федеральным законом от 3 февраля 2014 г. № 7-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам деятельности военной полиции Вооруженных Сил Российской Федерации».

В соответствии со ст. 3 вышеупомянутой Инструкции командир воинской части, соединения, начальник военного учреждения и гарнизона, обладающий полномочиями начальника органа дознания, *вправе возложить*[1] отдельные процессуальные полномочия органа дознания на подчиненных ему должностных лиц. Для этого указанное должностное лицо уполномочивает в соответствии с п. 7 ст. 5 УПК РФ своим письменным приказом наиболее подготовленных и дисциплинированных подчиненных ему офицеров осуществлять процессуальные полномочия органа дознания, назначая их дознавателями, которые обладают процессуальными полномочиями, предусмотренными ч. 3 ст. 41 УПК РФ. Копия приказа о назначении дознавателей направляется военному прокурору и руководителю военного следственного органа.

Дознаватели назначаются, как правило, из расчета:

а) на бригаду: 7—8 дознавателей;

а) на полк (корабль 1 ранга): 5—6 дознавателей;

б) на отдельный батальон (корабль 2 ранга): 3—4 дознавателя;

в) на отдельную роту: 1—2 дознавателя;

г) на орган военного управления от полка и выше, военное учреждение: 2—5 дознавателей.

В случае необходимости (а учитывая отсутствия в штатах воинских частей штатных должностей дознавателей и большое количество случаев травматизма, такая необходимость часто возникает — *прим. авт.*) командир воинской части, соединения, начальник военного учреждения вправе назначить (и зачастую вынужден назначать — *прим авт.*) большее количество дознавателей.

В соответствии со ст. 20 Инструкции органам дознания в целях улучшения качества проведения проверок сообщений о преступлениях, производства по уголовным делам орган дознания — командир воинской части изучает работу дознавателей, принимает меры по ее совершенствованию и устранению недочетов, организует занятия по повышению юридической подготовки дознавателей. Для получения практических навыков по проведению проверок сообщений о преступлениях, расследованию преступлений органы дознания и дознаватели участвуют в проводимых военными прокурорами и руководителями военных следственных органов учебных сборах органов дознания и дознавателей, последние ежегодно проходят стажировку в военных прокуратурах и военных следственных отделах в течение 10 рабочих дней в соответствии с утвержденным военным прокурором планом, согласованным с командованием и руководителем военного следственного органа.

Не знакомый со спецификой работы внештатных офицеров-дознавателей человек, прочтя вышеприведенные положения Инструкции, не заметит в них ничего предосудительного или странного. Однако выскажу иную точку зрения.

Во-первых, само понятие «нештатный дознаватель» по своей сути ущербно и вряд ли было заложено законодателем в УПК РФ в качестве надлежащего субъекта уголовно-процессуальной деятельности. Скорее, наоборот, по законам здравого смысла не должен заниматься вопросами расследования преступлений и вынесения юридически важных решений, сбора доказательств по уголовному делу и подобными юридически значимыми мероприятиями офицер, не имеющий юридического образования, и чье должностное положение никак не связано с правоохранительной деятельностью и борьбой с преступностью. А ведь именно из обычных командиров взводов, рот, батальонов, их заместителей, офицеров штаба и назначаются нештатные дознаватели.

[1] Такая мягкая формулировка «вправе возложить» по сути все равно означает, что командиры (начальники) должны назначать подчиненных офицеров нештатными дознавателями. Иначе все обязанности, связанные с уголовно-процессуальной деятельностью в отношении подчиненного личного состава, они должны будут проводить лично сами, что явно невозможно, так как главная задача любого командира (начальника) — это качественное руководство подчиненным воинским формированием, и от выполнения этой главной задачи командир не вправе самоустраниться под предлогом личного проведения уголовно-процессуальных мероприятий.

Как верно заметил И. Г. Савин, основной Федеральный государственный образовательный стандарт подготовки офицеров на командные должности (290301 Управление персоналом (Вооруженные Силы, другие войска, воинские формирования и приравненные к ним органы Российской Федерации) в компетенциях (устанавливаемых перечнях способностей, которыми должен овладеть обучающийся по окончании подготовки к определенному виду профессиональной деятельности) также не упоминает о способности осуществлять какую бы то ни было процессуальную деятельность или хотя бы составлять процессуальные документы[1].

Обладая статусом военнослужащих, проходя военную службу по контракту, их главной задачей является обеспечение безопасности Отечества военными средствами и методами, а не правоохранительная деятельность и разоблачение преступника (это главная функция правоохранительных, а не военных органов). Нештатный дознаватель, выполняющий уголовно-процессуальные функции на «общественных началах», в промежутке между нарядами, учениями, занятиями, воспитанием подчиненных и т.п. — разве такая ситуация является правильной в правовом государстве? Полагаю, что нет. Поэтому возложение такой функции на нештатных дознавателей военных организаций вызывает недоумение.

Тем более странной выглядит проиллюстрированная ситуация с учетом того, что штатные должности военных дознавателей существуют в органах военной полиции. Однако военная полиция — это структурное подразделение лишь одной военной структуры — Вооруженных Сил Российской Федерации. И дознаватели военной полиции «работают», выполняют уголовно-процессуальные функции только в воинских частях и учреждениях, подведомственных Минобороны России. В войсках Национальной гвардии, ФСБ России, ФСО России, СВР России, МЧС России, ГУСП выявлением, документальным оформлением признаков преступлений, вынесением уголовно-процессуальных решений по-прежнему вынуждены заниматься нештатные дознаватели. Кроме того, приобретение начальниками органов военной полиции Вооруженных Сил статуса органа дознания не лишает командиров воинских частей, соединений и начальников военных учреждений и гарнизонов полномочий по осуществлению уголовно-процессуальной деятельности[2], не отменяет их обязанности по осуществлению такого рода деятельности.

Во-вторых, необходимо определиться, для чего вообще нужны органы дознания в военных структурах? В обыденном понимании органы дознания занимаются дознанием, т.е. расследованием преступлений, совершенных военнослужащими. Но это не так.

В момент своего создания в 1864 г. военное начальство действительно было полномочно проводить расследование преступлений подчиненных. Суть дознания военного начальства на данном этапе состояла в обнаружении признаков преступления, розыске преступника, производстве первоначальных следственных действий и передаче материалов дознания следователю[3]. В советское время органами дознания в Вооруженных Силах возбуждалось до 50% всех уголовных дел, рассматриваемых органами военной прокуратуры. Кроме того, они производили отдельные следственные действия почти по каждому уголовному делу[4]. В настоящее время из перечисленных функций в компетенции органов дознания осталось лишь обнаружение признаков преступления и сообщение об этом компетентным

[1] Савин И. Г. Особенности деятельности органов дознания и дознавателей в воинских частях вооруженных сил Российской Федерации // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2016. № 6.

[2] Сазонова И. Г. Перспективы разграничения компетенции командира воинской части и начальника органа военной полиции как органов дознания в Вооруженных Силах Российской Федерации // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2015. № 10. С. 79—83.

[3] Топориков М. Л. Долгий путь армейского дознания // Прокурор. 2015. № 3. С. 78—83.

[4] Гребенников С. С. Полномочия военного следователя в советском уголовном процессе : дис. ... канд. юрид. наук. М. : ВПА, 1968.

органам. Поясним подробнее данную точку зрения автора.

Начнем с определений, установленных законом. Согласно п. 24 ст. 5 УПК РФ «органы дознания — государственные органы и должностные лица, уполномоченные … осуществлять дознание и другие процессуальные полномочия». Пункт 1 ч. 2 ст. 40 УПК РФ устанавливает, что «на органы дознания возлагается дознание по уголовным делам, по которым производство предварительного следствия не обязательно». В ст. 149 УПК РФ сказано, что «после возбуждения уголовного дела в порядке, установленном статьей 146 настоящего Кодекса, ... орган дознания ... по уголовным делам, указанным в части третьей статьи 150 настоящего Кодекса, производит дознание».

Дознание начинается с момента возбуждения уголовного дела, по которому предварительное следствие является необязательным, в порядке, установленном ст. 146 УПК РФ. В ч. 1 этой статьи в качестве субъекта возбуждения уголовного дела указан наряду со следователем и дознавателем и орган дознания.

Часть 3 ст. 150 УПК РФ устанавливает перечень преступлений, уголовные дела по которым расследуются в форме дознания. Именно по этим нарушениям теоретически вправе возбуждать уголовные дела орган дознания[1].

Однако сказанное относится, в первую очередь, к органам дознания в системе МВД России и не относится к военным органам дознания. Ведь предварительное расследование в форме дознания по уголовным делам, по которым производство предварительного следствия необязательно, органами дознания Вооруженных Сил, других войск, воинских формирований и органов, не производится.

Не компетентны органы дознания проводить и расследование уголовных дел в форме предварительного следствия. Более того, в соответствии с подп. «в» п. 1 ч. 2 ст. 151 УПК РФ расследование уголовных дел о преступлениях, совершенных военнослужащими, гражданами, проходящими военные сборы, а также лицами гражданского персонала в связи с исполнением ими своих служебных обязанностей или совершенных в расположении части, соединения, учреждения, гарнизона производится следователями Следственного комитета Российской Федерации, а не органами дознания.

В приказе Главного военного прокурора Российской Федерации от 21 марта 2003 г. № 55 «О подследственности уголовных дел» также указывается о том, что преступления, совершенные неустановленными лицами на территории (в расположении) воинской части, соединения, учреждения, расследовать до установления виновного военным прокурорам[2], осуществляющим надзор за исполнением законов на территории данной воинской части, соединения, учреждения. При этом исходить из того, что территорией (расположением) воинской части, соединения, учреждения является обособленная охраняемая территория, на которой расположены штабы, казармы, парки с военной техникой, хранилища, склады и иные объекты, обеспечивающие непосредственную деятельность части, за исключением жилых домов, школ и иных объектов общего социально-культурного и бытового назначения.

Получаем, что в настоящее время органы дознания воинских структур не вправе расследовать ни одно преступление даже в отношении подчиненных военнослужащих. В современных условиях роль воинских должностных лиц сводится лишь к принятию и проверке сообщения о любом преступлении, по результатам которого они должны вынести решение: о возбуждении дела, об отказе в этом либо о передаче сообщения по подследственности.

Но и уголовное дело командир воинской части уже не вправе возбуждать, т.к. ранее действующая формулировка ст. 77 УВС ВС РФ (приведена ниже в таблице в левом столбце) была в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от

[1] Арестова Е. Н., Борбат А. В. Дознаватель и орган дознания как участники уголовного судопроизводства // Российский следователь. 2015. № 24. С. 16—19.

[2] На момент издания данного приказа следователи входили в состав военных прокуратур.

25 марта 2015 г. № 161[1] заменена на формулировку в действующей редакции (в правом столбце):

Редакция ст. 77 УВС ВС РФ до марта 2015 г.	Редакция ст. 77 УВС ВС РФ после марта 2015 г.
В случае обнаружения в действиях (бездействии) подчиненных признаков состава преступления командир воинской части в соответствии с законодательством Российской Федерации возбуждает уголовное дело.	В случае обнаружения в действиях (бездействии) подчиненных признаков преступления командир воинской части незамедлительно уведомляет об этом военного прокурора, руководителя военного следственного органа Следственного комитета Российской Федерации, органы военной полиции и принимает меры, предусмотренные законодательством Российской Федерации.

Существует и еще одна функция, которая законодательно (п. 4 ч. 2 ст. 157 УПК РФ) возложена на военные органы дознания — это производство неотложных следственных действий в целях обнаружения и фиксации следов преступления, а также доказательств, требующих незамедлительного закрепления, изъятия и исследования.

Однако в соответствии с ч. 1 ст. 157 УПК РФ неотложные следственные действия проводятся органом дознания лишь после возбуждения уголовного дела. Даже из самого вышеприведенного определения «неотложные следственные действия» следует, что это действия, осуществляемые после возбуждения уголовного дела, по которому производство предварительного следствия обязательно (ч. 19 ст. 5 УПК РФ). А раз расследованием уголовных дел в отношении военнослужащих занимаются военно-следственные органы, то и неотложные следственные действия проводятся только по инициативе их должностных лиц.

Здесь же следует отметить, что должностные лица органов военного управления не входят в число лиц, имеющих право проводить оперативно-розыскную деятельность[2]. Поэтому досмотры, обыски, выемки, даже розыск предполагаемого преступника из числа своих подчиненных командование без специального поручения следователя проводить не должно.

Таким образом, военные органы дознания не предназначены для расследования ни одного преступления. Вся их деятельность сводится лишь оперативному выявлению, оформлению и передаче в органы военной прокуратуры и следствия материалов проверок сообщений о преступлениях и выполнения письменных поручений должностных лиц правоохранительных органов. И подавляющее большинство вынесенных военными органами дознания и военными дознавателями решений — это постановление об отказе в возбуждении уголовного дела, причем по тем признакам преступлений, которые они сами и выявили (наиболее часто — по фактам травмирования военнослужащих).

То есть фактически военные дознаватели сами обнаруживают признаки преступлений в деянии сослуживцев, сами проводят процессуальные проверки по таким случаям, сами выносят постановление об отказе в возбуждении уголовного дела (естественно, под надзором военного прокурора). Причем довольно часто эти нештатные дознаватели еще и привлекаются к дисциплинарной ответственности (что влечет и уменьшение размера их денежного довольствия) за незначительные нарушения УПК РФ в ходе проведения уголовно-процессуальных проверок (например, за нарушение срока составления процессуального документа).

Несмотря на довольно часто встречающиеся случаи отмены составленных нештатными дознавателями постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела и возвращение материалов проверки на доработку, по подавляющему большинству материалов проверок, проводимых дознавателями, уголовные дела военными следовате-

[1] Указ Президента Российской Федерации от 25 марта 2015 г. № 161 «Об утверждении Устава военной полиции Вооруженных Сил Российской Федерации и внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации».

[2] Перечень таких органов определен ст. 13 Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности».

лями не возбуждаются. Это исключение из общего правила. Суть большинства такого рода уголовно-процессуальных проверок, по мнению автора, сводится всего лишь к оформлению случаев травмирования или материального ущерба постановлением об отказе уголовного дела.

Конечно, бывают случаи, когда орган дознания и дознаватели обнаруживают настоящие преступления, и именно командиры на местах могут выявить преступные деяния гораздо более оперативно. Здесь уже не идет речь о вынесении постановления об отказе в возбуждении уголовного дела. В этом случае командир воинской части (орган дознания) должен немедленно уведомить вышестоящего командира, военного прокурора и руководителя военно-следственного органа, органы военной полиции (ст. 77 УВС ВС РФ). Учитывая то, что расследованием преступлений, совершенных военнослужащими, должны заниматься военно-следственные органы, как должен поступить здесь руководитель военно-следственного органа?

Полагаю, что получив уведомление о преступлении, руководитель военно-следственного органа должен поручить по данному факту подчиненному ему следователю проведение уголовно-процессуальной проверки. С этого момента орган дознания и дознаватель имеют право выполнять какие-либо действия в рамках уголовно-процессуальной проверки только по письменному поручению следователя[1].

Следовательно, и при отказе в возбуждении дела, и при возбуждении уголовного дела работа дознавателя фактически направлена лишь на оформление непреступного деяния в процессуальную форму либо на выполнение отдельных процессуальных действий по поручениям правоохранительных органов.

Но тогда возникает вопрос: зачем же тогда они вообще нужны? Зачем нужно отрывать офицера от исполнения своих должностных обязанностей на проведение проверок, на оформление случайных травм военнослужащих постановлениями об отказе в возбуждении уголовных дел[2], на проведение стажировок, если вся эта работа не направлена на расследование преступлений, а всего-навсего сводится к оказанию помощи органам следствия или представления в прокуратуру т.н. «отказных» материалов?

Далее следует отдельно и более подробно остановиться на таком мероприятии как ежегодная стажировка дознавателей в военных прокуратурах и военных следственных отделах в течение 10 рабочих дней. Цель данной стажировки, как установлено в п. 20 Инструкции органам дознания, получение практических навыков по проведению проверок сообщений о преступлениях, расследованию преступлений.

Как было доказано выше, органы дознания и дознаватели практически не занимаются деятельностью по расследованию преступлений. В рамках же проведения проверок сообщений о преступлениях, т.е. до возбуждения уголовного дела, неотложные следственные действия не проводятся. Поэтому дознавателю вовсе не пригодятся в будущем знания и навыки о производстве очных ставок и эксгумации трупа, предъявления обвинения и составления обвинительного заключения и т.п.

Но если такого рода знания и навыки не нужны дознавателю, если этот офицер не имеет юридического образования и по роду своей штатной деятельности далёк от расследования преступлений, если в воинской части имеется должность помощника командира по правовой работе (лица с высшим юридическим образованием и владеющего военной спецификой законодательства), если преступления в воинских частях происходят не так часто, то зачем тратить

[1] На практике же, военно-следственные органы и органы военной прокуратуры, получив от командира воинской части сообщение о деянии с признаками преступления не делают ничего, выжидая, когда к ним поступит постановление внештатного офицера-дознавателя об отказе в возбуждении уголовного дела или передаче сообщения о преступлении по подследственности.

[2] Более подробно данный вопрос раскрыт в статье: Глухов Е. А., Кудашкин А. В. Многописание при оформлении мелких травм военнослужащих или бюрократизм при проведении дознания // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2017. № 2.

силы и обучать в каждой воинской части еще по 5—6 нештатных дознавателей? На всякий случай? Но тогда о такой ситуации в народе говорят «из пушек по воробьям».

И чему должен научиться дознаватель на стажировке в прокуратуре, если (как было указано выше) максимум, что ему понадобится — это проведение уголовно-процессуальной проверки по признакам преступления, да и то, там где преступление действительно усматривается, такую проверку будут проводить военные следователи, а не нештатные дознаватели?

Полагаю, что такого рода стажировки в прокуратуре нужно проводить лишь выборочно, для внештатных дознавателей без опыта, а не в отношении всех подряд дознавателей. Например, излишним будет требование проходить такую стажировку для офицеров, исполняющих обязанности дознавателя более 3-х лет подряд и без нарушений. Будучи на такого рода стажировке, автор настоящей статьи, кандидат юридических наук и подполковник юстиции, имеющий более 15 лет юридического стажа в военных структурах и более 10 лет опыта в качестве дознавателя, чему новому должен был научиться? А между тем две недели служебного времени на эту стажировку были потрачены, в ущерб занятиям и исполнению штатных обязанностей. Нет, конечно, автор на стажировке чем-то занимался: оказанием помощи офицерам военной прокуратуры в выявлении нарушений в приказах, подготовкой проектов актов прокурорского реагирования и т.п., но все это не относится к уголовно-процессуальной деятельности.

Давайте займёмся арифметикой. Пусть в полку 100 офицеров, 5 из них назначены нештатными дознавателями, и каждый из них по 10 рабочих дней (т.е. две календарные недели) находится на стажировке в прокуратуре, то получаем: из 52 недель в году 2 недели заняты стажировкой, а это почти 4% служебного времени для одного дознавателя. И таких офицеров в полку 5 процентов. 4% времени одного дознавателя умножаем на 5% (процент дознавателей от количества всех офицеров воинской части) и получаем, что 0,2 процента всего служебного времени офицеров одной воинской части уходит на прохождение стажировки в прокуратуре. А учитывая большое количество воинских частей и еще большее количество внештаных офицеров-дознавателей, получаем, что в масштабе всех Вооруженных Сил и иных воинских структур органы военной прокуратуры получают существенную помощь от дознавателей, направленных к ним на стажировку.

Штат военных прокуратур гарнизонов совсем небольшой, и конечно, военного прокурора вполне устраивает такое положение дел, когда фактически у него в распоряжении имеются еще и офицеры других военных организаций, направленные к нему на стажировку. Их можно также задействовать для оказания помощи офицерам военной прокуратуры в выполнении своих обязанностей, даже не связанных с дознанием. Как правило, военной прокуратуре гарнизона поднадзорны порядка 15—20 воинских частей. Следовательно, 75—100 дознавателей (5—6 в каждой воинской части) должны по две недели каждый «отработать» в военной прокуратуре. И это только в одном гарнизоне. И это только за один год.

В масштабе всей страны цифра человеко/дней работы офицеров воинских частей в надзирающих военных прокуратурах получается просто запредельная. Так, например, только во внутренних войсках МВД России в 2015 г. таких двухнедельных стажировок дознавателей было 933[1], .т.е. 9330 человеко/дней офицеры внутренних войск не занимались исполнением своих штатных обязанностей, находясь на указанной стажировке.

Но неужели без прохождения этой стажировки офицер не может исполнять обязанности внештатного дознавателя? Может. Ни один нормативный акт не содержит такого требования об обязательности предварительной стажировки. И на местах множество дознавателей проводят уголовно-процессуальные проверки без каких-либо предварительных стажировок. Более того,

[1] Такое количество стажировок дознавателей за один 2015 г. приведено в Указании Главнокомандующего внутренними войсками МВД России от 14 марта 2016 г. № 4/14-1963.

методического руководство подготовкой дознавателей возложено на помощников командиров войсковых частей по правовой работе, т.е. некие виды занятий, сборов, подведений итогов должны проводиться с дознавателями и без выезда на стажировку в прокуратуру, без такого явного и длительного отрыва от исполнения своих прямых обязанностей дознавателем.

Думаю, что не меньшее время отрываются офицеры от исполнения своих должностных обязанностей в качестве нештатных нештатные дознаватели в период проведения ими уголовно-процессуальных проверок. По опыту автора, в среднем у дознавателя в календарном году таких проверок 3—5, и каждая из них занимает 10 календарных дней. А учитывая то, что согласно ст. 10 Инструкции органам дознания на время осуществления дознавателем полномочий, предусмотренных УПК РФ, орган дознания своим приказом освобождает дознавателя от выполнения других служебных обязанностей, то получаем, что отрыв офицеров на выполнения уголовно-процессуальных функций просто колоссальный.

Вообще, уголовно-процессуальная проверка не запрещена законом по любому самому незначительному обстоятельству, повлекшему причинение вреда. Однако необходима ли она по явно не криминальному случаю? По мнению автора, такая практика свидетельствует лишь о бюрократизации процесса оформления расследования, когда сам процесс, сами изготовленные документы важнее полученного результата[1].

Хотелось бы еще напомнить читателям, что в ряде местностей нашей страны военные прокуратуры находятся на большом удалении от поднадзорных воинских частей (100—200 км и даже более). Поэтому прибытие дознавателя в военную прокуратуру на двухнедельную стажировку является командировкой с точки зрения оформления убытия офицера и оплаты его проживания, стоимости проезда. Таким образом, воинская часть должна будет понести расходы, связанные с двухнедельным проживанием офицера, оплатой его проезда и командировочных расходов, но при этом никаких служебных обязанностей в интересах именно направившей его воинской части данный офицер исполнять не будет.

Вполне возможно, что при распространении действий Инструкции органам дознания — единственного документа, где содержатся требования о ежегодных стажировках дознавателей — на подчиненные органы военного управления руководители федеральных органов исполнительной власти, где предусмотрено прохождение военной службы, не подозревали о необходимости отрыва большого количества офицеров-дознавателей от исполнения штатных обязанностей и финансовых затратах на эти цели.

Автор говорит о том, что требование об обязательности ежегодных стажировок офицеров-дознавателей установлено именно Главным военным прокурором Российской Федерации в изданной им Инструкции органам дознания, утверждённой его же приказом 23 октября 2014 г. № 150. То есть Главный военный прокурор Российской Федерации установил обязательность стажировок в подчинённые ему военные прокуратуры и неподчиненные ему военно-следственные органы огромного количества офицеров из других не подчинённых ему структур. Однако, по мнению автора, такого права у заместителя Генерального прокурора Российской Федерации — Главного военного прокурора Российской Федерации нет. Согласно п. 3 ст. 46 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» главный военный прокурор издает приказы и указания, обязательные для исполнения всеми военными прокуратурами, но не иными воинскими должностными лицами иных федеральных органов исполнительной власти (не командирами воинских частей Вооруженных Сил или войск Национальной гвардии).

С точки зрения юридической техники Инструкция органам дознания не является даже нормативным правовым актом, по-

[1] Глухов Е. А. Предложения по снижению бюрократизма при доследственной проверке случаев травматизма военнослужащих // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2013. № 7.

скольку она утверждена не руководителем федерального органа власти, а его заместителем. Соответственно, не опубликована данная Инструкция для всеобщего сведения в официальных средствах массовой информации, не прошла регистрацию в Минюсте России. Между тем в соответствии с ч. 3 ст. 15 Конституции Российской Федерации все законы, а также любые нормативные акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, должны быть официально опубликованы для всеобщего сведения, то есть обнародованы. Неопубликованные нормативные правовые акты не применяются, не влекут правовых последствий как не вступившие в силу.

Инструкция органам дознания применяется в воинских формированиях не потому, что ее приказал применять Главный военный прокурор Российской Федерации, а потому, что они объявлены для руководства и исполнения руководителями военных министерств и ведомств. Так, в войсках Национальной гвардии Российской Федерации Инструкция органам дознания, утвержденная Главным военным прокурором, введена для исполнения приказом МВД России от 22 декабря 2014 г. № 1122 «Об организации процессуальной деятельности органов дознания во внутренних войсках МВД России». Причем начальникам органам дознания внутренних войск МВД России было предписано организовать изучение данной Инструкции и обеспечить выполнение ее требований при производстве дознания (обратите внимание — «при производстве дознания», а не уголовно процессуальных проверок. Но, как было проиллюстрировано в настоящей статье, дознание как форма предварительного следствия воинскими должностными лицами не проводится[1]).

Вызывает удивление с точки зрения юридической техники и возложение Главным военным прокурором в комментируемой Инструкции и обязанности по проведению и руководству стажировкой дознавателей на неподчиненных ему руководителей военно-следственных органов. Автор не смог отыскать документ — приказ Председателя следственного комитета (или хотя бы его заместителя — руководителя Главного военно-следственного управления) о распространении действия упомянутой Инструкции органам дознания на военно-следственные органы. Между тем в самой Инструкции органам дознания сказано, что стажировки проводятся как в военных прокуратурах, так и в военно-следственных органах.

Не вдаваясь в тонкости формулировок приказов, хотел бы все же резюмировать, что ни Главный военный прокурор, ни Министр обороны Российской Федерации (ему равное должностное лицо) не вправе изменять уголовно-процессуальное законодательство своим решением (приказом). В соответствии с ч. 2 ст. 1 УПК РФ порядок уголовного судопроизводства, установленный данным Кодексом, является обязательным для судов, органов прокуратуры, органов предварительного следствия и органов дознания, а также иных участников уголовного судопроизводства.

Подводя итог, полагаю, что в связи с трансформацией функций командования по расследованию преступлений и передаче их органам следствия и военной полиции в настоящее время институт нештатных военных дознавателей подлежит изменению, и возможно даже, ликвидации. Тем более при создании органов военной полиции они позиционировались именно как профессионалы, которые придут на смену нештатным и менее компетентным офицерам-дознавателям воинских частей.

Изъятие у воинских должностных лиц уголовно-процессуальных функций позволит сосредоточивать усилия военному командованию на выполнении ими основных задач и устранить имеющие место сегодня противоречия между интересами военного командования и назначением уголовного судопроизводства.

[1] Скорее всего, авторы проекта приказа имели в виду всю уголовно-процессуальную деятельность, но в документе указали формулировку «при производстве дознания». Фактически это означает, что в войсках Национальной гвардии положения указанной Инструкции при производстве уголовно-процессуальных проверок, которые дознанием не являются, можно не применять.

Библиография

1. Арестова, Е. Н. Дознаватель и орган дознания как участники уголовного судопроизводства [Текст] / Е. Н. Арестова, А. В. Борбат // Российский следователь. — 2015. — № 24.

2. Глухов, Е. А. Предложения по снижению бюрократизма при доследственной проверке случаев травматизма военнослужащих [Текст] / Е. А. Глухов // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2013. — № 7.

3. Глухов, Е. А. Многописание при оформлении мелких травм военнослужащих или бюрократизм при проведении дознания [Текст] / Е. А. Глухов, А. В. Кудашкин // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2017. — № 2.

4. Гребенников, С. С. Полномочия военного следователя в советском уголовном процессе : дис. ... канд. юрид. наук. [Текст] — М. : ВПА, 1968.

5. Савин, И. Г. Особенности деятельности органов дознания и дознавателей в воинских частях вооруженных сил Российской Федерации [Текст] / И. Г. Савин // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2016. — № 6.

6. Сазонова, И. Г. Перспективы разграничения компетенции командира воинской части и начальника органа военной полиции как органов дознания в Вооруженных Силах Российской Федерации [Текст] / И. Г. Сазонова // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2015. — № 10.

7. Топориков, М. Л. Долгий путь армейского дознания [Текст] / М. Л. Топориков // Прокурор. — 2015. — № 3.

From guns on sparrows … or about need of enhancement of criminal procedure activities of military bodies of inquiry and non-staff investigators

© **Glukhov E. A.**,
senior teacher of the St. Petersburg military institute of troops of National guard of Russia, lieutenant colonel of justice, Candidate of Law Sciences

Summary: in article modern practice of criminal procedure activities of bodies of inquiry and non-staff investigators in the military organizations is described, the conclusion about its bureaucratization is drawn. The author comes to a conclusion about lack of competence to make inquiry and preliminary inquiry by command of military units. The situation with a separation of officers-investigators from execution of the regular obligations is analyzed during conducting criminal procedure checks and training in prosecutor's office.

Keywords: inquiry, investigator, emergency obligations, commander of military unit, body of inquiry, training of investigators, bureaucracy, military prosecutor's office, military police.

Bibliography

1. Arestova, E. N. Doznavatel and body of inquiry as participants of criminal legal proceedings of [Text] / E.N. Arestova, A. V. Borbat // Russian investigator. — 2015. — № 24. — P. 16—19.

2. Glukhov, E. A. Offers on decrease in bureaucracy at investigation verification of cases of traumatism of the military personnel of [Text] / E. A. Glukhov // The Right in Armed Forces — a military and legal review. — 2013 — № 7. — P. 108—112.

3. Glukhov, E. A. The multiwriting at registration of small injuries of the military personnel or bureaucracy when conducting inquiry of [Text] / E. A. Glukhov, A. V. Kudashkn // The Right in Armed Forces — a military and legal review. — 2017. — № 2.

4. Grebennikov, S. C. Powers of the military investigator in Soviet criminal trial : dis. … kand. the faculty of law. Sciences / S. C. Grebennikov. [Text] — M. : WPA, 1968.

5. Savin, I. G. Features of activity of bodies of inquiry and investigators in military units of the Armed Forces of the Russian Federation [Text] /, I. G. Savin // The Right in Armed Forces — the Military and legal review. — 2016. — № 6. — P. 94—102.

6. Sazonova, I. G. The prospects of differentiation of competence of the commander of military unit and the chief of body of military police as bodies of inquiry in the Armed Forces of the Russian Federation of [Text] / I. G. Sazonova//the Right in Armed Forces — a military and legal review. — 2015. — № 10. — P. 79—83.

7. Toporikov, M. L. Long way of army inquiry [Text] / M. L. Toporikov // Prosecutor. — 2015. — № 3. — P. 78—83.

Уголовно-процессуальные и криминалистические аспекты анализа и оценки прокурором материалов проверки сообщения о невыплате заработной платы

© **Данилова Н. А.,**
доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры уголовного процесса и криминалистики Санкт-Петербургского юридического института (филиала) Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации
© **Николаева Т. Г.,**
доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры уголовного процесса и криминалистики Санкт-Петербургского юридического института (филиала) Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации

Аннотация. В статье сформулированы основные направления анализа прокурором материалов проверки сообщения о невыплате заработной платы. Авторами рассмотрен ряд проблем, с которыми сталкиваются правоприменители, а также следственные ошибки, допускаемые на стадии возбуждения уголовного дела о преступлении, предусмотренном ст. 145[1] УК РФ.

Ключевые слова: невыплата заработной платы, стадия возбуждения уголовного дела, анализ прокурором материалов проверки сообщения о преступлении.

Рецензент — Н. Д. Бут, доктор юридических наук.

Генеральный прокурор Российской Федерации неоднократно указывал на необходимость обеспечения действенного прокурорского надзора за исполнением законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях, полнотой проводимых указанных проверок, законностью и обоснованностью принимаемых процессуальных решений о возбуждении либо об отказе в возбуждении уголовных дел. При установлении фактов волокиты, принятия незаконных решений, неполноты проверок ставить вопрос о привлечении к ответственности виновных лиц, а также рассматривать вопрос об ответственности прокурорских работников, не обеспечивающих надлежащий надзор за их деятельностью[1].

Представляется, что позиция Ю. В. Чайки предопределяет значимость качества и полноты не только проверки сообщения о преступлении, но и анализа прокурором материалов такой проверки. В противном случае весьма сомнительной представляется позиция прокурора относительно обоснованности (необоснованности) возбуждения конкретного уголовного дела либо отказа в таковом.

Вполне понятно, что осуществляемый прокурором анализ материалов проверки

[1] Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 28 декабря 2015 г. № 826 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия»; приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 12 июля 2010 г. № 276 «Об организации прокурорского надзора за исполнением требований закона о соблюдении разумного срока на досудебных стадиях уголовного судопроизводства»; приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 2 июня 2011 г. № 162 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия»; приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 5 сентября 2011 г. № 277 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях в органах дознания и предварительного следствия»; Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 29 августа 2014 г. № 454 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции».

сообщения о любом преступлении носит комплексный характер. В настоящей работе мы рассмотрим два аспекта этого анализа (уголовно-процессуальный и криминалистический) на примере материалов проверки сообщения о невыплате заработной платы.

По нашему мнению, анализ прокурором материалов проверки сообщения о любом преступлении предполагает проверку законности повода к возбуждению уголовного дела, наличия основания для возбуждения уголовного дела, соблюдения требований действующего законодательства при проведении проверочных мероприятий, производстве следственных и иных процессуальных действий, соблюдения прав и свобод заявителей и иных лиц, чьи интересы затрагиваются сообщением о преступлении; законности и обоснованности решения, принятого по результатам указанной проверки.

Исходя из этого, при проверке законности и обоснованности возбуждения уголовного дела о невыплате заработной платы в первую очередь необходимо выяснить, получено ли сообщение о преступлении из источника, указанного в ч. 1 ст. 140 УПК РФ. Принимая во внимание, что наиболее распространенным поводом для возбуждения уголовного дела о рассматриваемом деянии является заявление о преступлении, поступившее от лиц, в течение длительного времени не получавших указанные выплаты, прокурору целесообразно проверить, имеется ли в указанном заявлении информация о совершенном преступлении, предусмотренном ст. 145.1 УК РФ, в какой форме сделано заявление и соблюдены ли требования ст. 140 УПК РФ при его приеме.

Наряду с поводом проверке подлежит основание для возбуждения уголовного дела — наличие достаточных данных, указывающих на признаки преступления, предусмотренного ст. 145.1 УК РФ. Результаты обобщения криминалистической литературы и судебно-следственной практики дают основание для вывода о том, что проверкой сообщения о невыплате заработной платы должны быть установлены следующие обстоятельства:

— факт невыплаты заработной платы хотя бы одному работнику организации (филиала, представительства, иного обособленного структурного подразделения организации, работодателя — физического лица). Кому конкретно, какого характера выплаты не были выплачены и относятся ли они к заработной плате;

— наличие у указанных лиц права на оплату труда;

— период, в течение которого выплата заработной платы не осуществлялась, и превышает ли он установленный законом период (по ч. 1 ст. 145.1 УК РФ — свыше трех месяцев, по ч. 2 ст. 145^1 УК РФ — свыше двух месяцев);

—— с кем состоит в трудовых отношениях лицо (лица), которому не выплачивалась заработная плата: с организацией; филиалом, представительством, иным обособленным структурным подразделением организации-работодателя; физическим лицом, зарегистрированным в установленном порядке в качестве индивидуального предпринимателя либо вступившим в трудовые отношения с работником (работниками) в целях осуществления своей профессиональной деятельности или в целях личного обслуживания и помощи по ведению домашнего хозяйства;

— если работодателем является юридическое лицо (филиал, представительство, иное обособленное структурное подразделение организации-работодателя), то установлено ли: кто и когда был назначен (избран) на должность руководителя организации (указанного подразделения организации) либо уполномочен постоянно, временно либо по специальному полномочию исполнять обязанности руководителя организации (указанного подразделения организации); было ли назначение (избрание) этого лица произведено в порядке, установленном законами, иными нормативными актами, учредительными документами и локальными нормативными актами юридического лица; было ли указанное лицо наделено полномочиями организационно-распорядительного и административно-хозяйственного характера, включая принятие решений по начислению и выплате заработной платы.

В тех случаях, когда работодателем, допустившим невыплату заработной платы, выступало физическое лицо, следует выяснить, установлено ли, кем является указанное лицо: гражданином, зарегистрированным в установленном порядке в качестве индивидуального предпринимателя; зарегистрированным в установленном порядке и (или) имеющим соответствующую лицензию частным нотариусом, адвокатом, учредившим адвокатский кабинет, иным лицом, чья профессиональная деятельность подлежит государственной регистрации и (или) лицензированию, которое вступило в трудовые отношения с работником (работниками) в целях осуществления этой деятельности; гражданином, вступившим в трудовые отношения с работником (работниками) в целях личного обслуживания и помощи по ведению домашнего хозяйства[1];

— имело ли лицо, допустившее невыплату, реальную возможность погасить имевшуюся задолженность по заработной плате. В частности, имелись ли на банковских счетах[2] и в кассе хозяйствующего субъекта[3] денежные средства в период невыплат и предшествующий им период. Если денежные средства в указанные периоды имелись, то достаточно ли их было для погашения имевшейся задолженности по выплатам, на какие цели они расходовались. Если денежные средства отсутствовали, то по какой причине;

— не имел ли работодатель (или указанное подразделение организации-работодателя) договорные отношения с хозяйствующими субъектами, согласно которым на последних возлагались обязанности по выплате заработной платы работникам данного работодателя (или указанного подразделения организации-работодателя);

— какие конкретно действия по обеспечению указанных выплат были выполнены или предпринимались руководителем организации (руководителем филиала, представительства, иного обособленного структурного подразделения организации, работодателем-физическим лицом);

— не было ли фактов, когда при наличии задолженности по заработной плате: а) денежные средства направлялись на приобретение имущества, в том числе, не используемого в экономической деятельности хозяйствующего субъекта (профессиональной деятельности работодателя — физического лица), выдачу материальной помощи, премий, беспроцентных ссуд отдельным работникам организации (указанного подразделения организации—работодателя, работодателя—физического лица); б) имущество хозяйствующего субъекта реализовывалось, в том числе по заниженным ценам[4].

[1] Принимая во внимание, что субъект анализируемого деяния специальный (руководитель организации, руководитель филиала, представительства или иного обособленного структурного подразделения организации, работодатель — физическое лицо), возбуждение уголовного дела по факту совершения преступления, предусмотренного ст. 145.1 УК РФ, представляется нецелесообразным. Такой подход может повлечь необоснованное возбуждение уголовного дела, поскольку в ходе предварительного расследования может быть установлено, что лицо, допустившее невыплату заработной платы, не является субъектом этого преступления.

[2] Сведения о наличии и движении денежных средств на банковских счетах работодателя (указанных подразделений организации — работодателя) содержатся в банковских выписках из лицевого счета. Банковская выписка является вторым экземпляром лицевого счета клиента банка. Применительно к рассматриваемой ситуации в этом качестве выступает работодатель (указанные подразделения организации — работодателя). В банковской выписке фиксируются даты операций, совершенных упомянутыми хозяйствующими субъектами, номера расчетно-денежных документов, условные цифровые обозначения вида операций, а также обороты по дебету и кредиту за день и сумма входящего и исходящего остатка. Все записи в лицевых счетах должны производиться на основании надлежаще оформленных расчетно-денежных документов. Таким образом, исследование банковских выписок за период невыплат и предшествующий им период позволит установить даты совершения хозяйствующим субъектом финансово-хозяйственных операций, их денежную оценку и документы, на основании которых банк произвел перечисление денежных средств.

[3] В данном случае под хозяйствующим субъектом понимается организация — работодатель, индивидуальный предприниматель, филиал, представительство, иное обособленное структурное подразделение организации — работодателя.

[4] Анализ практики свидетельствует о широком распространении случаев, когда руководитель организации в период длительной невыплаты заработной платы работникам создавал новое юридическое лицо, в

Таким образом, прокурору необходимо установить, содержатся ли в материалах проверки сообщения о преступлении, предусмотренном ст. 145.1 УК РФ, достаточные данные, указывающие на признаки указанного деяния, а именно: выяснить, какие данные, которые бы указывали на признаки невыплаты заработной платы, должны содержаться в материалах предварительной проверки; определить, какие конкретно данные были фактически установлены и являются ли они признаками преступления, предусмотренного ст. 145.1 УК РФ; установить, является ли совокупность фактически установленных данных достаточной для принятия решения о возбуждении уголовного дела.

Руководствуясь результатами анализа судебно-следственной практики, полагаем, что для принятия решения о возбуждении уголовного дела о невыплате заработной платы достаточными являются следующие криминалистические признаки:

— факт невыплаты заработной платы хотя бы одному работнику зарегистрированной в установленном порядке организации — работодателя[1] (работодателя-физического лица);

— факты, свидетельствующие о том, что невыплата заработной платы превышает установленный законом период (по ч. 1 ст. 145.1 УК РФ — свыше трех месяцев, по ч. 2 ст. 145.1 УК РФ — свыше двух месяцев);

— факты, свидетельствующие о том, что лицо, допустившее невыплату: а) является руководителем организации (руководителем указанного подразделения организации), который в установленном порядке был назначен (избран) на эту должность; лицом, которое с соблюдением требований действующего законодательства и локальных нормативных правовых актов юридического лица было уполномочено постоянно, временно или по специальному полномочию исполнять обязанности руководителя организации (указанного подразделения организации); работодателем—физическим лицом; б) наделено полномочиями организационно-распорядительного и административно-хозяйственного характера, включая принятие решений по начислению и выплате заработной платы;

— факты, свидетельствующие о том, что руководитель организации (руководитель указанного подразделения организации—работодателя, работодатель—физическое лицо) имел реальную возможность произвести указанные выплаты;

— факты, свидетельствующие о том, что руководитель организации (руководитель указанного подразделения организации—работодателя, работодатель—физическое лицо) не предпринимал никаких действенных мер, направленных на осуществление этих выплат;

— наличие сведений о том, что в период невыплаты заработной платы руководителем организации (руководителем указанного подразделения организации—работодателя, работодателем—физическим лицом) приобреталось дорогостоящее имущество (служебные автомобили, мебель, оргтехника и т.п.), отдельным работникам выдавались беспроцентные ссуды, премии, оказывалась материальная помощь.

Учитывая изложенное выше, полагаем целесообразным отметить два, на наш взгляд, важных обстоятельства. Во-первых, в подавляющем большинстве случаев приведенные выше криминалистические признаки невыплаты заработной платы устанавливаются при производстве следственных и иных процессуальных действий, предусмотренных ч. 1 ст. 144 УПК РФ, во-вторых, сведения, полученные в ходе проверки сообщения о преступлении, могут быть использованы в качестве доказательств

котором являлся единственными либо одним из учредителей. В дальнейшем с целью создания благоприятных условий для финансово-хозяйственной деятельности вновь созданной организации, последней по заниженной стоимости реализовывалось имущество организации-неплательщика.

[1] В случае создания организацией филиала, представительства либо иного обособленного структурного подразделения в качестве работодателя выступает юридическое лицо (организация). Руководители указанных подразделений, реализуя предоставленные им работодательские полномочия (право заключать трудовые договоры, принимать решения о начислении и выплате заработной платы и др.), выступают в качестве представителя работодателя и, как следствие, являются стороной трудовых правоотношений.

при условии соблюдения положений ст. 75 и 89 УПК РФ. Исходя из этого, прокурору необходимо выяснить, соблюдались ли уполномоченными должностными лицами требования действующего законодательства при производстве упомянутых следственных и иных процессуальных действий.

Результаты анализа судебно-следственной практики показывают, что типичными следственными и иными процессуальными действиями, проводимыми в ходе проверки сообщения о невыплате заработной платы, являются:

— получение объяснений у руководителя организации (руководителя филиала, представительства, иного обособленного структурного подразделения организации, работодателя — физического лица), лиц из числа руководства организации (указанного подразделения организации), работников бухгалтерии и кадровой службы, работников, которым в установленный законом срок не выплачивалась заработная плата.

Что касается возможности использования объяснений в качестве доказательств, то следует признать, что законодатель определился с данным вопросом, вызывавшим многолетние и бурные споры, введя в УПК РФ процедуру производства дознания в сокращенной форме и предоставив право дознавателю не допрашивать лиц, от которых в ходе проверки сообщения о преступлении были получены объяснения (за исключением указанных в законе случаев). Учитывая изложенное, следует прийти к выводу о возможности использования объяснений в качестве доказательств, но не в виде показаний соответствующих участников процесса (поскольку таковых на данном этапе не имеется), а в качестве иного документа. Аналогичную позицию сформулировал и Конституционный суд Российской Федерации в Определении от 28 мая 2013 г. № 723-О[1], указав, что иные документы, в том числе объяснения, которые в соответствии с ч. 1 ст. 144 УПК РФ вправе получать следователь, руководитель следственного органа, дознаватель, орган дознания при проверке сообщения о преступлении, используются для установления обстоятельств уголовного дела с соблюдением требований норм, определяющих порядок собирания, проверки и оценки доказательств в уголовном судопроизводстве.

— изъятие (истребование) документов, которые позволяют установить данные, свидетельствующие о возможно совершенном деянии, т. е. криминалистические признаки невыплаты заработной платы:

а) документы организации, работникам которой не выплачивалась заработная плата: регистрационные и учредительные документы; документы, регулирующие социально-трудовые отношения между работниками и работодателем (коллективный договор, штатное расписание, положение об оплате труда, трудовые договоры, заключенные с работниками, и др.); документы, подтверждающие назначение (избрание) лица на должность руководителя организации; организационно-распорядительные документы, в том числе подтверждающие наличие у руководителя организации права принимать решения о начислении и выплате установленных законом выплат (приказы, распоряжения и др.); договоры с контрагентами; кассовые, банковские и расчетные документы; документы по учету кадров, по учету рабочего времени и расчетов с персоналом по оплате труда; материалы, связанные с рассмотрением дел о погашении дебиторской задолженности контрагентами (копии исковых заявлений и приложенных к ним документов, копии судебных актов и т.д.);

б) документы работодателя — физического лица: копия свидетельства о государственной регистрации физического лица в качестве индивидуального предпринимателя (копия лицензии на право осуществления соответствующего вида профессиональной деятельности); копия свидетельства (уведомления) о постановке на учет физического лица в налоговом органе по месту жительства; трудовые договоры, заключенные

[1] Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 28 мая 2013 г. № 723-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Жудина Сергея Семеновича на нарушение его конституционных прав пунктом 6 части второй статьи 74, пунктом 1 части третьей статьи 413 и положениями главы 40 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации».

с работниками; документы по расчетам с персоналом по оплате труда; организационно-распорядительные документы (приказы, распоряжения и др.), договоры с контрагентами; кассовые, банковские и расчетные документы;

б) документы контрольно-ревизионных и налоговых органов: материалы ревизий и проверок, проводимых в данной организации; справки и извещения об открытии банковских счетов, бухгалтерская отчетность организации, а также материалы инспекционных проверок, проводимых должностными лицами и органами Федеральной инспекции труда;

в) документы органов государственной регистрации и лицензирования: сведения, подтверждающие или опровергающие факт государственной регистрации работодателя — организации (физического лица), постановки его на налоговый учет и выдачи ему лицензии на право осуществления соответствующего вида профессиональной деятельности;

г) службы судебных приставов: материалы исполнительных производств о взыскании заработной платы.

В этой связи следует отметить, что прокурору целесообразно выяснить не только наличие в материалах проверки всех необходимых документов, но и в ходе производства какого процессуального действия они были получены. Последнее обусловлено тем, что при реализации права истребовать документы и предметы, изымать их в порядке, установленном УПК РФ, возникла определенная проблема, связанная с тем, что буквальное толкование закона позволило некоторым следователям (дознавателям) прийти к выводу о возможности производства обыска или выемки на данной стадии уголовного процесса.

Представляется, что истребование и изъятие предметов и документов при проверке сообщения о преступлении возможно лишь согласно ч. 4 ст. 21 УПК РФ, а также при производстве следственных действий, указанных в ч. 1 ст. 144 УПК РФ. На данное обстоятельство обратил внимание заместитель Генерального прокурора Российской Федерации в информационном письме от 20 августа 2014 г. № 36-11-2014 «О недопустимости изъятия предметов и документов вне рамок следственных действий, предусмотренных до возбуждения уголовного дела».

Как отмечалось выше, анализ прокурором материалов проверки сообщения о любом преступлении предполагает, помимо указанных обстоятельств, проверку соблюдения прав и свобод заявителей и иных лиц, чьи интересы затрагиваются сообщением о преступлении. Однако необходимость разъяснения указанным лицам прав и обязанностей соответственно подозреваемого, потерпевшего, свидетеля и др. осложнена неопределённостью их процессуального статуса. С одной стороны, в ч. 1.1 ст. 144 УПК РФ указано, что лицам, участвующим в производстве процессуальных действий при проверке сообщения о преступлении, разъясняются их права и обязанности, предусмотренные УПК РФ, и обеспечивается возможность осуществления этих прав в той части, в которой производимые процессуальные действия и принимаемые процессуальные решения затрагивают их интересы, в том числе: право, предусмотренное ст. 51 Конституции Российской Федерации; право пользоваться услугами адвоката; право приносить жалобы на действия (бездействие) и решения должностных лиц, проводящих проверку по сообщению. С другой стороны, изменения в главы 6—8 УПК РФ не вносились, в уголовно-процессуальном законе эти лица именуются как «иные физические лица» (ч. 1 ст. 202 УПК РФ), «лица, участвующие в производстве процессуальных действий при проверке сообщения о преступлении» (ч. 1.1 ст. 144 УПК РФ), «лицо, в отношении которого проводится проверка сообщения о преступлении» (п. 6 ч. 3 ст. 49 УПК РФ).

При этом следует учитывать и правовую позицию Конституционного Суда Российской Федерации о том, что гарантируемые Конституцией Российской Федерации права и свободы человека и гражданина должны обеспечиваться лицу в уголовном судопроизводстве независимо от формального признания его участником производства по уголовному делу, исходя из наличия

определенных сущностных признаков, характеризующих фактическое положение этого лица как нуждающегося в обеспечении соответствующего права, а правовой статус определяется исходя из фактического положения.

В сложившейся ситуации полагаем, что вопрос об определении процессуального статуса участников проверки сообщения о преступлении должен быть решен в законодательном порядке.

По результатам рассмотрения сообщения о преступлении может быть вынесено постановление о возбуждении уголовного дела или об отказе в этом. Поэтому представляется целесообразным рекомендовать прокурору проверить: являются ли утверждения, содержащиеся как в описательной, так и в резолютивной части указанного постановления, обоснованными; вытекает ли принятое процессуальное решение из обстоятельств, признанных установленными и отраженных в описательной части документа.

Вполне понятно, что несоблюдение этих требований влечет как необоснованный отказ в возбуждении уголовного дела, так и его возбуждение без достаточных на то оснований.

Результаты анализа судебно-следственной практики дают основание для вывода, что типичными недостатками и упущениями, допускаемыми в ходе проведения проверок сообщений о невыплате заработной платы, являются:

— отсутствие в материалах проверки данных:

а) подтверждающих наличие у работников права на получение заработной платы, факт ее невыплаты свыше установленного законом; периода

б) подтверждающих правовое положение лица, допустившего невыплату заработной платы (т.е. является ли оно руководителем организации; лицом, постоянно, временно или по специальному полномочию наделенным функциями организационно-распорядительного и административно-хозяйственного характера; работодателем— физическим лицом); правомерность назначения (избрания) указанного лица на должность руководителя организации (лицом, уполномоченным органом управления организации) и наличие у него возложенной в установленном порядке обязанности произвести эти выплаты;

в) о причинах образования задолженности по заработной плате и роли лица, допустившего невыплаты в ее возникновении;

— отсутствие фактических данных, свидетельствующих о наличии (отсутствии) у лица, допустившего невыплату заработной платы реальной возможности погасить имевшуюся задолженность; о выполнении (невыполнении) указанным лицом каких-либо действий по обеспечению выплат; о том, что факты расходования денежных средств в период невыплаты относятся (не относятся) к действиям, совершенным в состоянии крайней необходимости;

— отсутствие объяснений заявителя (заявителей), руководителя организации (работодателя — физического лица), а также лиц, которые могут подтвердить (опровергнуть) факты, указанные в заявлении о преступлении (сослуживцев заявителя, работников бухгалтерии, отдела кадров и др.);

— отсутствие данных, подтверждающих (опровергающих) сведения, содержащиеся в объяснении руководителя организации (работодателя — физического лица).

Изложенное позволяет прийти к выводу о том, что основная причина, по которой допускаются вышеуказанные упущения и недостатки, влекущие ошибки при принятии решения о наличии или отсутствии признаков состава преступления, предусмотренного ст. 145.1 УК РФ, заключается в неполноте проверок по сообщению о невыплате заработной платы.

Criminal procedure and forensic aspects of the analysis and evaluation of the public prosecutor materials of check posts about non-payment of wages

© **Danilova N. A.**,
doctor of legal Sciences, Professor, Professor of chair of criminal trial and criminalistics of the St.-Petersburg legal Institute (branch) of Academy of Prosecutor General of the Russian Federation
© **Nikolaeva T. G**.,
doctor of legal Sciences, Professor, Professor of chair of criminal trial and criminalistics of the St.-Petersburg legal Institute (branch) of Academy of Prosecutor General of the Russian Federation

Abstract. The article formulates main directions of the analysis Prosecutor materials of check posts about unpaid wages. The authors considered several problems faced by enforcers and investigative mistakes made at the stage of criminal proceedings for an offense under article 145^1 of the criminal code.

Keywords: non-payment of wages, the stage of criminal case initiation, analysis Prosecutor materials of check posts about the crime.

Судимость военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, на должностях солдат, матросов, сержантов и старшин, в Вооруженных Силах Российской Федерации, в период с 2000 по 2015 гг.

© **Ермолович Я. Н.**
докторант кафедры уголовного права Военного университета, кандидат юридических наук

Аннотация. В статье выявляются негативные и позитивные тенденции развития преступности и судимости военнослужащих, проходящих военную службу по контракту в Вооруженных Сил Российской Федерации на должностях солдат, матросов, сержантов и старшин, распространенность и динамика различных видов преступлений, совершаемых указанными составами военнослужащих Вооруженных Сил, делаются выводы о причинах развития некоторых выявленных тенденций судимости и преступности военнослужащих.

Ключевые слова: уголовная ответственность, военнослужащие, военная служба по контракту, военно-уголовное законодательство, военно-уголовное право.

Рецензент — О. К. Зателепин, доктор юридических наук, профессор.

В настоящей статье рассматриваются статистические сведения о преступности и судимости военнослужащих, проходящих военную службу по контракту на должностях солдат, матросов, сержантов и старшин в Вооруженных Силах Российской Федерации. Выводы о закономерностях, тенденциях и динамике судимости и преступности указанной категории военнослужащих по контракту делаются на основе анализа данных статистического наблюдения, отраженных в формах статистической отчетности военных судов. Правовой подход к анализу преступности рассматривает преступность как совокупность или систему преступлений, совершенных за определенное время на определенной территории: в стране, в Вооруженных Силах. Исходя из этого, результаты статистического наблюдения количественных и качественных показателей совершаемых военнослужащими преступлений, количества осужденных военнослужащих обладают наибольшей достоверностью, поскольку основаны на вступивших в силу приговорах военных судов[1].

В табл. 1 представлено количество осужденных солдат, матросов, сержантов и старшин по контракту Вооруженных Сил по годам, общее количество осужденных военнослужащих Вооруженных Сил по годам и процент осужденных военнослужащих по контракту от общего количества осужденных.

[1] О методах обеспечения достоверности статистических данных см.: Ермолович Я. Н. Статистика в военно-уголовном праве // Военное право. 2013. № 3.

Таблица 1. Количество осужденных солдат, матросов, сержантов и старшин по контракту и других категорий военнослужащих Вооруженных Сил Российской Федерации в 2000—2015 гг. и их процентное соотношение

Годы	Сержанты и старшины, солдаты и матросы по контракту	Всего / из них не офицеров	Процент сержантов, старшин, солдат и матросов по контракту от общего числа
2000	412	9 254 (8 288)	4,45
2001	477	9 844 (8 647)	4,85
2002	342	9 478 (8 302)	3,61
2003	308	9 310 (7 963)	3,31
2004	492	10 228 (8 805)	4,81
2005	897	11 663 (9 803)	7,69
2006	1 932	12 979 (10 797)	14,89
2007	2 779	11 139 (9 260)	24,95
2008	3 157	9 315 (7 611)	33,89
2009	3 807	9 234 (7 546)	41,23
2010	2 524	8 169 (6 734)	30,90
2011	1 378	6 525 (5 216)	21,12
2012	994	4 669 (3 593)	21,29
2013	1 078	4 090 (3 114)	26,36
2014	1 872	4 462 (3 387)	41,95
2015	—	4 684 (3 632)	—
Итого:		135 049(112 725)	22,63

Из приведенной таблицы следует, что динамика преступности солдат, матросов, сержантов и старшин по контракту характеризуется устойчивым ростом последние 15 лет. Если в период с 2000 по 2004 гг. относительный показатель количества осужденных указанной категории военнослужащих колебался в пределах 4% от общего числа осужденных военнослужащих, то в 2005 г. произошел почти двукратный рост количества осужденных указанной категории военнослужащих. В последующие годы наблюдается рост относительных показателей количества осужденных указанной категории военнослужащих до 2009 г. Затем наблюдается падение рассматриваемого показателя до 2012 г., а в последующие годы снова наблюдается рост рассматриваемого показателя. В среднем количество осужденных солдат, матросов, сержантов и старшин по контракту за прошедшие 15 лет составляет чуть более 22,5% от общего количества осужденных военнослужащих Вооруженных Сил. Однако до 2005 г. этот показатель составлял около 4%, а в период с 2010 г. этот показатель составляет в среднем около 30%. Таким образом, в настоящее время почти треть преступлений совершается солдатами, матросами, сержантами и старшинами по контракту. В абсолютных показателях динамика судимости рассматриваемой категории военнослужащих выглядит несколько иначе. Так, до 2009 г. наблюдался рост количества осужденных военнослужащих рассматриваемой категории (максимальное количество осужденных военнослужащих указанной категории составляет 3 807 человек), в последующие годы наблюдается падение абсолютных показателей судимости указанной категории военнослужащих. Однако в процентном отношении количество осужденных солдат, матросов, сержантов и старшин стало составлять более существенную долю в структуре судимости военнослужащих на фоне падения общего количества осужденных военнослужащих и изменения общей структуры преступности военнослужащих.

Такую динамику судимости солдат, матросов, сержантов и старшин, проходя-

щих военную службу по контракту, можно объяснить постоянным увеличением количества военнослужащих, проходящих военную службу по контракту в Вооруженных Силах на должностях солдат, матросов, сержантов и старшин. Так, в 2006 г. до начала реформ Вооруженные Силы имели численность 1,348 млн. человек, из них около 400 тыс. составляли офицеры, 100 тыс. — военнослужащие по контракту и около 700 тыс. — военнослужащие по призыву. В 2015 г. в Вооруженных Силах на должностях рядового и сержантского состава проходило военную службу по призыву 276 тыс. человек и 300 тыс. военнослужащих по контракту[1]. В 2017 г. планируется иметь в Вооруженных Силах 425 тыс. солдат и сержантов по контракту, 300 тыс. военнослужащих по призыву, 220 тыс. офицеров. При штатной численности Вооруженных Сил в 1 млн. человек 65% должны составлять военнослужащие по контракту и 35% — по призыву. Таким образом, за прошедшие 15 лет численность военнослужащих по контракту увеличилась почти в три раза, за счет уменьшения численности военнослужащих по призыву, которые ранее замещали те же должности. Если в 2000 г. количество осужденных солдат, матросов, сержантов и старшин по контракту составляло примерно 0,4% от общего числа военнослужащих по контракту указанной категории, проходивших военную службу в Вооруженных Силах, то в 2014 г. количество осужденных военнослужащих по контракту составляло примерно 0,6% от общего числа военнослужащих, проходящих военную службу по контракту в Вооруженных Силах на должностях солдат, матросов, сержантов и старшин. Эти показатели свидетельствуют о том, что наблюдается рост преступности указанной категории военнослужащих по контракту, как по отношению к общей численности военнослужащих по контракту, так и по отношению к количеству осужденных военнослужащих в абсолютных и относительных показателях. Таким образом, причинами роста преступности солдат, матросов, сержантов и старшин по контракту является не только увеличение общей численности военнослужащих по контракту, но и другие факторы, к которым, на наш взгляд следует отнести:

1) некачественный отбор кандидатов на военную службу по контракту;

2) существующие возможности поступления на военную службу по контракту лиц, которые ранее привлекались к уголовной ответственности, социальных маргиналов и т.п.;

3) недостаточный уровень образования кандидатов на поступление на военную службу по контракту;

4) общая деградация системы среднего профессионального образования в России;

5) отсутствие сформированной системы военного среднего профессионального образования;

6) недостаточность правового обеспечения прохождения военной службы по контракту солдатами, матросами, сержантами и старшинами;

7) несоответствие системы воинских званий и типовых воинских должностей правовому статусу и условиям прохождения военной службы военнослужащими по контракту, проходящими военную службу на должностях солдат, матросов, сержантов и старшин.

В табл. 2 представлены сведения о процентном соотношении солдат, матросов, сержантов и старшин по контракту, совершивших преступления против военной службы и общеуголовные преступления.

[1] Российская армия стала наполовину контрактной // Военно-промышленный курьер. 2015. 27 апр.

Таблица 2. Процентное соотношение солдат и матросов, сержантов и старшин, проходящих военную службу по контракту в Вооруженных Силах, осужденных за совершение преступлений против военной службы, к общему числу осужденных военнослужащих Вооруженных Сил

Годы \ Категория	Осуждено солдат, матросов, сержантов и старшин		Процент от общего числа осужденных военнослужащих по контракту	Процент от общего числа осужденных военнослужащих Вооруженных Сил
	За воинские	За общеуголовные		
2000	68	344	16,50	0,74
2001	112	365	23,48	1,14
2002	78	264	22,81	0,82
2004	189	303	38,41	1,85
2005	461	437	46,61	3,95
2006	1 146	786	59,31	8,83
2007	1 911	868	68,77	17,16
2008	2 263	894	71,68	24,29
2009	2 810	996	73,81	30,43
2010	1 732	792	68,62	21,20
2011	848	530	61,54	12,99
2012	513	481	51,60	10,99
2013	514	564	47,68	12,57
2014	857	1 014	45,78	19,21

Из приведенной таблицы следует, что в среднем количество солдат, матросов, сержантов и старшин по контракту, осужденных за совершение преступлений против военной службы за прошедшие 15 лет, составляет 45,16% от общего количества осужденных военнослужащих по контракту, относящихся к указанной категории, что примерно соответствует среднему показателю процента осужденных военнослужащих за преступления против военной службы от общего количества осужденных военнослужащих Вооруженных Сил (максимальные отклонения находятся в диапазоне от 40 до 57%) и аналогичному показателю для солдат и матросов по призыву. При этом процент солдат, матросов, сержантов и старшин по контракту, осужденных за совершение преступлений против военной службы, составляет в среднем за 15 лет 15,59% от общего числа осужденных военнослужащих Вооруженных Сил. Максимальные линейные отклонения показателей составляют от 0,74% в 2000 г. до 30,43% в 2009 г. Такую разницу в показателях следует объяснять, на наш взгляд, увеличением общего количества военнослужащих по контракту указанной категории и, как следствие, увеличением доли солдат, матросов, сержантов и старшин по контракту в общей структуре преступности военнослужащих Вооруженных Сил.

Процент солдат, матросов, сержантов и старшин по контракту, осужденных за воинские преступления, характеризуется положительной динамикой, направленной, в общем, к увеличению относительных показателей, при том, что абсолютные показатели испытывают разнонаправленные колебания. Например, в 2001 г. этот показатель составлял чуть более 23%, а в 2014 г. — почти 46%. Последние 5 лет с 2010 г. наблюдается падение удельной доли преступлений против военной службы, совершаемых солдатами, матросами, сержантами и старшинами по контракту, в структуре преступности этой категории военнослужащих, на фоне увеличения удельной доли преступлений против военной службы, совершаемых этой категорией военнослужащих, в общей

структуре преступности военнослужащих Вооруженных Сил. Это свидетельствует о том, что профессионально-должностная подготовка военнослужащих по контракту в последние годы продолжает улучшаться. Увеличение доли преступлений против военной службы, совершаемых солдатами, матросами, сержантами и старшинами по контракту, в структуре преступности военнослужащих Вооруженных Сил следует объяснять увеличением количества военнослужащих, относящихся к этой категории, за счет уменьшения численности военнослужащих по призыву.

Если рассматривать соотношение в абсолютных и относительных показателях количества преступлений против военной службы, совершаемых солдатами и матросами по контракту и сержантами и старшинами по контракту, то указанное соотношение будет примерно равным. В отличие от военнослужащих по призыву, в структуре преступности которых около 80% преступлений вообще и 94% воинских преступлений совершается солдатами и матросами. Такое положение дел следует объяснять тем, что правовой статус и условия прохождения военной службы солдатами и матросами по контракту и сержантами и старшинами по контракту схожи. Каких-либо особенных различий в структуре их преступности не наблюдается, поэтому в отличие от солдат и матросов, сержантов и старшин по призыву они и рассматриваются как единая категория военнослужащих.

Для общеуголовных преступлений это соотношение в некоторые годы вообще будет отклоняться в сторону сержантов и старшин по контракту. То есть сержанты и старшины по контракту совершают больше общеуголовных преступлений, чем солдаты и матросы по контракту. Эти процессы следует объяснять тем, что в настоящее время должности сержантов и старшин комплектуются в основном военнослужащими по контракту и, судя по всему, количество сержантов и старшин по контракту превышает количество солдат и матросов по контракту.

Говоря о других преступлениях, совершаемых солдатами, матросами, сержантами и старшинами по контракту, следует выделить уклонения от военной службы, преступления против порядка подчиненности и воинских уставных взаимоотношений, различные виды хищений чужого имущества и должностные преступления. В таблице 3 представлены сведения о количестве осужденных военнослужащих по контракту за уклонения от военной службы.

Таблица 3. Процентное соотношение количества солдат и матросов, сержантов и старшин, проходящих военную службу по контракту в Вооруженных Силах, осужденных за уклонения от военной службы (ст. ст. 337, 338, 339 УК РФ), к общему количеству осужденных военнослужащих по контракту и общему количеству осужденных военнослужащих

Годы \ Категория	Осуждено за уклонения от военной службы (ст. 337, 338, 339 УК РФ)	Процент от общего числа осужденных военнослужащих по контракту	Процент от общего числа осужденных военнослужащих Вооруженных Сил
2000	18	16,50	0,19
2001	39	23,48	0,40
2002	21	22,81	0,22
2004	95	38,41	0,93
2005	292	46,61	2,50
2006	1 028	59,31	7,92
2007	1 820	68,77	16,34
2008	2 142	71,68	22,99
2009	2 683	73,81	29,06
2010	1 559	68,62	19,08
2011	762	61,54	11,68
2012	436	51,60	9,34
2013	441	47,68	10,78
2014	747	45,78	16,74

Из приведенной таблицы следует, что уклонения от военной службы в структуре преступности солдат и матросов, сержантов и старшин по контракту составляют в среднем за прошедшие 15 лет 49,76% от общего числа осужденных военнослужащих по контракту (что практически в 2,5 раза больше чем аналогичный показатель для военнослужащих по призыву) и 10,58% от общего числа осужденных военнослужащих Вооруженных Сил (что примерно соответствует аналогичному показателю для военнослужащих по призыву). Максимальное количество уклонений от военной службы было совершено рассматриваемой категорией военнослужащих в 2008 и 2009 гг. и составляло почти две трети от совершенных военнослужащими по контракту преступлений. До 2009 г. наблюдался рост количества солдат и матросов, сержантов и старшин по контракту, осужденных за уклонения от военной службы, в абсолютных и относительных показателях, в последующие годы наблюдается снижение этих показателей. Тем не менее, в относительных показателях процент осужденных военнослужащих по контракту за уклонения от военной службы в 2014 г. в 2,8 раза превосходит аналогичный показатель 2000 г., что свидетельствует о довольно незначительном снижении количества уклонений, совершаемых этой категорией военнослужащих, а в целом — об увеличении доли уклонений от военной службы в структуре преступности солдат, матросов, сержантов и старшин по контракту.

Если брать данные за последние 5 лет, то количество осужденных за уклонения от военной службы военнослужащих по контракту будет составлять 55% от числа осужденных военнослужащих по контракту и 13,5% от числа всех осужденных военнослужащих Вооруженных Сил. Таким образом, мы можем наблюдать реальный рост числа уклонений от военной службы, совершаемых военнослужащими по контракту, обусловленный не только увеличением количества солдат и матросов, сержантов и старшин, проходящих военную службу по контракту, но и другими факторами, которые были указаны выше. В целом следует отметить, что военнослужащие по контракту в последние годы чаще совершают уклонения от военной службы, чем военнослужащие по призыву.

Таблица 4. Процентное соотношение количества солдат и матросов, сержантов и старшин, проходящих военную службу по контракту в Вооруженных Силах, осужденных за преступления против порядка воинских уставных взаимоотношений (ст. 332, 333, 334, 335, 336 УК РФ), к общему количеству осужденных военнослужащих по контракту и общему количеству осужденных военнослужащих Вооруженных Силах

Годы \ Категория	Осуждено по ст. 332, 333, 334, 335, 336 УК РФ	Процент от общего числа осужденных военнослужащих по контракту	Процент от общего числа осужденных военнослужащих Вооруженных Сил
2000	22	5,34	0,24
2001	44	9,22	0,45
2002	35	10,23	0,37
2004	68	13,82	0,66
2005	140	15,61	1,20
2006	252	13,04	1,94
2007	299	10,76	2,68
2008	278	8,81	2,98
2009	239	6,28	2,59
2010	157	6,22	1,92
2011	78	5,66	1,20
2012	64	6,44	1,37
2013	63	5,84	1,54
2014	88	4,70	1,97

Преступления против порядка подчиненности, воинской чести и порядка воинских уставных взаимоотношений в структуре преступности солдат и матросов, сержантов и старшин по контракту составляют в среднем за прошедшие 15 лет 8,7% от общего числа осужденных военнослужащих по контракту (что в 3,5 раза ниже аналогичного показателя для военнослужащих по призыву) и 1,5% от общего числа осужденных военнослужащих Вооруженных Сил (что в 11 раз ниже аналогичного показателя для военнослужащих по призыву). В абсолютных показателях максимальное количество рассматриваемых преступлений было совершено военнослужащими по контракту в 2007 г., затем наблюдается снижение количества осужденных военнослужащих по контракту за данные преступления. Тем не менее, показатель 2014 г. в четыре раза превосходит аналогичный показатель 2000 г.

Динамика таких преступлений, совершаемых солдатами, матросами, сержантами и старшинами по контракту, в структуре преступности этой категории военнослужащих выражена слабо, процентные показатели колеблются все прошедшие 15 лет от 5 до 15%. В структуре преступности всех военнослужащих Вооруженных Сил наблюдается рост удельной доли преступлений против порядка подчиненности, воинской чести и порядка воинских уставных взаимоотношений, совершаемых солдатами и матросами, сержантами и старшинами по контракту. Так, этот показатель, с учетом всех колебаний, вырос в период с 2000 г. по 2014 г. в 7,9 раза. Этот процесс следует объяснять увеличением общей численности военнослужащих по контракту, и, как следствие, рост их доли в структуре преступности всех военнослужащих Вооруженных Сил.

Если в настоящее время воинские насильственные преступления составляют почти половину преступлений, совершенных военнослужащими по призыву, то для военнослужащих по контракту эти преступления составляют менее 10% от общего количества совершенных ими преступлений. Из этого следует, что воинские насильственные преступления, совершаются солдатами, матросами, сержантами и старшинами по контракту гораздо реже, чем военнослужащими по призыву, и остаются примерно на одном уровне без какой-либо существенной динамики. В то время как для военнослужащих по призыву наблюдается обратная тенденция — уменьшение количества уклонений от военной службы и рост воинской насильственной преступности.

В структуре преступности солдат, матросов, сержантов и старшин, проходящих военную службу по контракту, уклонения от военной службы составляют в среднем 72,5% от общего количества преступлений против военной службы, причем в некоторые годы эти преступления составляют 94—95% воинских преступлений, совершаемых этой категорией военнослужащих; все остальные преступления против военной службы, совершаемые военнослужащими по контракту, носят единичный характер.

Из числа общеуголовных преступлений, совершаемых солдатами, матросами, сержантами и старшинами по контракту, наибольшее распространение имеют хищения чужого имущества, преступления, связанные с незаконным оборотом наркотических средств, должностные преступления.

Таблица 5. Процентное соотношение количества солдат и матросов, сержантов и старшин, проходящих военную службу по контракту в Вооруженных Силах, осужденных за все виды хищений чужого имущества, к общему количеству осужденных военнослужащих по контракту и общему количеству осужденных военнослужащих Вооруженных Сил

Годы \ Категория	Хищение чужого имущества (все виды)	Процент от общего числа осужденных военнослужащих по контракту	Процент от общего числа осужденных военнослужащих Вооруженных Сил
2000	149	36,17	1,61
2001	160	33,54	1,63
2002	95	27,78	1,00

2004	106	21,54	1,04
2005	157	17,50	1,35
2006	410	21,22	3,16
2007	494	17,78	4,43
2008	468	14,82	5,02
2009	467	12,27	5,06
2010	267	10,58	3,27
2011	143	10,38	2,19
2012	143	14,37	3,06
2013	176	16,33	4,30
2014	357	19,07	8,00

Хищения чужого имущества (гл. 21 УК РФ) в структуре преступности солдат, матросов, сержантов и старшин по контракту составляют в среднем за прошедшие 15 лет 19,52% от общего числа осужденных военнослужащих по контракту (что соответствует аналогичному показателю для военнослужащих по призыву) и 3,22% от общего числа осужденных военнослужащих Вооруженных Сил (что в 3 раза ниже аналогичного показателя для военнослужащих по призыву). В абсолютных показателях какой-либо четко выраженной динамики не наблюдается, показатели колеблются в пределах от 100 до 500 осужденных военнослужащих в год, что на фоне увеличения количества военнослужащих, проходящих военную службу по контракту можно считать снижением корыстной преступности. В общей структуре преступности военнослужащих по контракту наблюдается падение удельной доли хищений чужого имущества с одной трети от всех преступлений, совершенных военнослужащими по контракту в начале 2000-х, до одной пятой — в 2014 г. Удельная доля хищений чужого имущества в общей структуре преступности всех военнослужащих Вооруженных Сил наоборот выросла за последние годы с 1 до 4 — 5% от общего числа совершенных всеми военнослужащими преступлений. Этот процесс следует объяснять сокращением количества других категорий военнослужащих, проходящих военную службу в Вооруженных Силах, и возрастанием на этом фоне доли военнослужащих по контракту. Из хищений чужого имущества, совершаемых солдатами, матросами, сержантами и старшинами по контракту, большую часть составляют кражи (ст. 158 УК РФ).

Таблица 6. Процентное соотношение количества солдат и матросов, сержантов и старшин, проходящих военную службу по контракту в Вооруженных Силах, осужденных за хищение, незаконное изготовление, сбыт наркотических средств и прочие преступления, связанные с незаконным оборотом наркотических средств (ст. 228—234 УК РФ), к общему количеству осужденных военнослужащих по контракту и общему количеству осужденных военнослужащих Вооруженных Сил

Годы \ Категория	**Хищение, незаконное изготовление, сбыт наркотиков и прочие преступления (ст. 228—234 УК РФ)**	**Процент от общего числа осужденных военнослужащих по контракту**	**Процент от общего числа осужденных военнослужащих Вооруженных Сил**
2000	27	6,55	0,29
2001	32	6,71	0,33
2002	6	1,75	0,06
2004	16	3,25	0,16
2005	18	2,01	0,15
2006	41	2,12	0,32
2007	64	2,30	0,57
2008	82	2,60	0,88
2009	120	3,15	1,30
2010	107	4,24	1,31

2011	91	6,60	1,39
2012	85	8,55	1,82
2013	132	12,25	3,23
2014	257	13,73	5,76

Из приведенной таблицы следует, что хищения и незаконный оборот наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов (ст. 228—234 УК РФ) в структуре преступности солдат, матросов, сержантов и старшин по контракту составляют в среднем за 15 лет 5,42% от общего числа преступлений, совершенных военнослужащими по контракту. При этом максимальное количество рассматриваемых преступлений в относительных и абсолютных показателях было совершено солдатами, матросами, сержантами и старшинами по контракту в 2014 г. и составляло 13,73% от совершенных военнослужащими по контракту преступлений, наименьшее количество рассматриваемых преступлений было совершено в 2002 г. и составляло 1,75% от общего количества совершенных указанной категорией военнослужащих преступлений. В общей структуре преступности военнослужащих Вооруженных Сил преступления, связанные с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов, совершенные солдатами, матросами, сержантами и старшинами по контракту составляют 1,26% от общего числа преступлений, совершенных военнослужащими Вооруженных Сил, причем указанный показатель вырос за последние 15 лет с 0,3% в 2000 г. до 5,76% в 2014 г.

Таким образом, следует констатировать рост количества осужденных за рассматриваемые преступления. По сравнению с показателями 2002 г. в относительных показателях количество совершенных солдатами, матросами, сержантами и старшинами по контракту преступлений, связанных с незаконным оборотом наркотических средств, выросло почти в семь раз. В абсолютных показателях наблюдается рост количества рассматриваемых преступлений по сравнению с показателями 2002 г. в рекордные 42,8 раза. Аналогичная картина наблюдается и в структуре преступности офицеров Вооруженных Сил, однако динамика офицерской преступности не столь ярко выражена как в случае с солдатами, матросами, сержантами и старшинами, проходящими военную службу по контракту. Если рассматривать общее количество совершенных всеми военнослужащими Вооруженных Сил преступлений, связанных с незаконным оборотом наркотических средств, то относительный показатель вырос с 3,14% от общего числа осужденных военнослужащих в 2000 г. до 8,9% — в 2014 г. Несмотря на то, что преступления, связанные с незаконным оборотом наркотических средств, в долгосрочной перспективе составляют малую долю от совершаемых солдатами, матросами, сержантами и старшинами по контракту преступлений, динамика этих преступлений, особенно последние несколько лет, не может не настораживать. Органам военной юстиции следует обратить особое внимание на складывающуюся ситуацию.

Таблица 7. Процентное соотношение количества солдат и матросов, сержантов и старшин, проходящих военную службу по контракту в Вооруженных Силах, осужденных за превышение и злоупотребление должностными полномочиями, к общему количеству осужденных военнослужащих по контракту и общему количеству осужденных военнослужащих Вооруженных Сил

Годы \ Категория	Осуждено по ст. 285, 286 УК РФ	Процент от общего числа осужденных военнослужащих по контракту	Процент от общего числа осужденных военнослужащих Вооруженных Сил
2000	23	5,58	0,25
2001	34	7,13	0,35
2002	37	10,82	0,39
2004	74	15,04	0,72

2005	111	12,37	0,95
2006	177	9,16	1,36
2007	126	4,53	1,13
2008	155	4,91	1,66
2009	176	4,62	1,91
2010	183	7,25	2,24
2011	150	10,89	2,30
2012	107	10,76	2,29
2013	103	9,55	2,52
2014	122	6,52	2,73

Превышение и злоупотребление должностными полномочиями (ст. 285, 286 УК РФ) в структуре преступности солдат, матросов, сержантов и старшин по контракту составляют в среднем за прошедшие 15 лет 8,5% от общего числа осужденных военнослужащих по контракту и 1,49% от общего числа осужденных военнослужащих Вооруженных Сил. При этом следует отметить, что 99—100% совершенных солдатами, матросами, сержантами старшинами по контракту должностных преступлений составляет превышение должностных полномочий (ст. 286 УК РФ), а более 90% должностных преступлений совершают сержанты и старшины по контракту. В отличие от сержантов и старшин по призыву, у которых должностные преступления в структуре преступности составляют в среднем 41,7% от общего числа совершенных сержантами и старшинами по призыву преступлений, у военнослужащих по контракту этот показатель ниже почти в 5 раз. В абсолютных показателях динамика должностных преступлений, совершаемых военнослужащими по контракту, с 2005 г. практически отсутствует, число совершенных преступлений колеблется в пределах от 100 до 200 в год. В относительных показателях наблюдается падение удельной доли должностных преступлений в структуре преступности военнослужащих по контракту и рост удельной доли должностных преступлений, совершаемых военнослужащими по контракту, в общей структуре преступности военнослужащих Вооруженных Сил. Эти процессы следует объяснять изменением структуры преступности военнослужащих Вооруженных Сил, сокращением числа военнослужащих по призыву и увеличением числа военнослужащих по контракту, проходящих военную службы на должностях солдат, матросов, сержантов и старшин.

Следует отметить, что должностные преступления, совершаемые солдатами, матросами, сержантами и старшинами по контракту, составляют заметную долю в структуре общей преступности военнослужащих. С учетом довольно высоких показателей судимости по этим статьям других категорий военнослужащих (40—50% преступлений, совершенных сержантами и старшинами по призыву, и 33,6% от совершенных офицерами Вооруженных Сил преступлений), это является подтверждением того факта, что должностные преступления, совершаемые военнослужащими, имеют воинский характер и обусловлены особенностями прохождения военной службы и правовым статусом военнослужащих.

Подводя итоги настоящей статьи, следует отметить, что в структуре преступности солдат, матросов, сержантов и старшин по контракту в среднем за прошедшие 15 лет уклонения от военной службы составляют почти 50% от общего числа преступлений и 72,5% от общего количества преступлений против военной службы, совершенных военнослужащими по контракту; хищения чужого имущества — 19,52%; преступления против порядка подчиненности, воинской чести и порядка воинских уставных взаимоотношений — 8,7%; превышение и злоупотребление должностными полномочиями — 8,5%; хищения и незаконный оборот наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов — 5,42%. На все остальные преступления, предусмотренные УК РФ, таким образом, приходится 7,86% от общего числа совершенных военнослужащими по контракту преступлений. Следует отметить, что в 2000 г. на иные преступления, предусмотренные УК РФ,

приходилось около 30% преступлений, совершаемых военнослужащими по контракту, что свидетельствует о снижении разнообразия совершаемых военнослужащими по контракту преступлений и проявлении массовых статистических закономерностей, обусловленных увеличением статистического массива единиц статистического наблюдения.

Особенностью преступности солдат, матросов, сержантов и старшин по контракту является тот факт, что солдаты и матросы совершают в абсолютных и относительных показателях примерно столько же преступлений как и сержанты и старшины по контракту (за исключением должностных преступлений), при том, что, например, в структуре преступности военнослужащих по призыву около 80% преступлений совершается солдатами и матросами по призыву. Преступления против военной службы составляют в среднем за 15 лет 45,16% от общего количества совершенных военнослужащими по контракту преступлений, из них более 80% приходится на уклонения от военной службы и преступления против порядка воинских уставных взаимоотношений. Следует отметить, что доля преступлений против военной службы существенно выросла в структуре преступности военнослужащих по контракту (почти в 3 раза по сравнению с 2000 г.) в основном за счет увеличения числа уклонений от военной службы.

Динамика преступности солдат, матросов, сержантов и старшин по контракту характеризуется ростом абсолютных и относительных показателей. В последние годы более 40% преступлений, совершается военнослужащими по контракту, что в целом следует объяснять как увеличением общей численности этой категории военнослужащих, так и рядом существующих криминогенных факторов. Структура преступности военнослужащих по контракту за последнее десятилетие существенных изменений не претерпела. Отдельные преступления, совершаемые военнослужащими по контракту, показывают рост за счет увеличения их доли в структуре преступности. Например, уклонения от военной службы, преступления, связанные с незаконным оборотом наркотических средств. Другие группы преступлений показывают сокращение своей доли в структуре преступности военнослужащих, как например, хищения чужого имущества. Воинские насильственные преступления и должностные преступления практически не изменили своей доли в структуре преступности солдат, матросов, сержантов и старшин по контракту.

Библиография

Ермолович, Я. Н. Статистика в военно-уголовном праве [Электронный ресурс] / Я. Н. Ермолович // Военное право. 2013. № 3.

Conviction servicemen performing military service under the contract, to the positions of soldiers, sailors, sergeants and petty officers in the Armed Forces of the Russian Federation, in the period from 2000 to 2015

© **Ermolovich, Ja. N.,**
the PhD in Law, doctoral candidate in criminal law of the Military University

Abstract. The article identified the negative and positive development trend of Crime and convictions servicemen performing military service under the contract in the Russian Armed Forces in positions of soldiers, sailors, sergeants and petty officers, the prevalence and dynamics of different types of crimes committed by the said compounds Armed Forces, made conclusions about the causes of some of the identified convictions and military crime trends.

Keywords: criminal liability, servicemen, military service under the contract, military crim

Bibliography

Ermolovich, Y. N. Statistics in military criminal law [Electronic resource] / Y. N. Ermolovich // Military law. — 2013. — № 3.

В ходе предварительного и судебного следствия нужно должным образом выявлять причины и условия совершения военнослужащими уклонений от военной службы

© **Оноколов Ю. П.**,
кандидат юридических наук, судья в отставке,
полковник юстиции

Аннотация: в статье излагаются актуальные причины и условия совершения уклонений от военной службы. Автором даны некоторые практические рекомендации и сделан вывод о том, что в ходе предварительного и судебного следствия нужно должным образом выявлять причины и условия совершения военнослужащими уклонений от военной службы.

Ключевые слова: причины и условия уклонений от военной службы, расследование, военнослужащий, преступления.

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

Главный военный прокурор С. Н. Фридинский обратил внимание на то, что в последнее время состояние законности и дисциплины в подавляющем большинстве воинских коллективов нареканий не вызывает и в целом меняется к лучшему. При общем сокращении числа правонарушений более чем на 8% в армии существенно уменьшилось количество тяжких преступлений. Почти на четверть сократились случаи уклонения от военной службы, солдаты теперь реже конфликтуют между собой, упала статистика пострадавших от таких «разборок»[1].

В связи с этим представляется, что сокращение уклонений от военной службы напрямую связано с тем, что уменьшилось число конфликтов между военнослужащими, количество тяжких преступлений и, соответственно, число потерпевших военнослужащих.

Однако как в настоящее время, так и в последние десятилетия, одними из наиболее распространенных преступлений, совершавшихся военнослужащими, являются уклонения от военной службы[2].

Несмотря на сокращение численности армии, уровень судимости за эти преступления остается высоким и в предшествовавшие годы составлял около половины осужденных за воинские преступления[3] или примерно четверть от всех осужденных военнослужащих[4].

Однако количество осужденных за дезертирство, относящееся к категории тяжких преступлений, в предшествовавшие годы уменьшалось[5]. Поэтому при расследовании уголовных дел по уклонениям от военной службы следователям военно-следственных отделов необходимо тщательно исследовать причины и условия совершения каждого случая уклонения от военной службы, тем более, что это поможет в установлении мотива и цели совершения преступления.

Общими причинами и условиями совершения уклонений от военной службы являются изменения экономической и социально-политической обстановки в стране, сопровождающиеся принижением роли армии, ухудшением её кадрового обеспечения, снижением уровня воинской дисциплины,

[1] Гаврилов Ю. Прокурор не промахнется // Российская газета. 2014. 2 июня.

[2] Обзоры судебной практики военных судов Российской Федерации по уголовным делам (1996—2001 гг.). М. : Военное издательство, 2002.

[3] Обзоры судебной работы гарнизонных военных судов по рассмотрению уголовных дел за 2004—2013 гг. М. : Военная коллегия Верховного Суда Российской Федерации, 2014.

[4] Толкаченко А. А. Военные суды: итоги 2005 года и перспективы // Официальный сайт Верховного Суда Российской Федерации.

[5] Михайлов А. «Неуставной синдром» // Российская газета. 2006. 7 февр.

морального и психологического состояния военнослужащих, что повлекло неуважительное отношение к таким святым понятиям, как честь, патриотизм, конституционный долг по добросовестному прохождению военной службы. У многих появилось стремление любым путем избежать военной службы, что после призыва часто способствует возникновению желания уклониться от её прохождения. Принимаемые государством меры по предупреждению и борьбе с уклонениями от военной службы, как сказано выше, стали давать положительный эффект.

Уклонениям от военной службы, особенно военнослужащих по призыву и впервые заключивших контракт, также способствуют наличие неуставных взаимоотношений в воинских коллективах, иногда имеющиеся бытовая неустроенность и недостаточное материальное обеспечение, боязнь физических нагрузок и применения насилия, нежелание служить вдали от дома, пьянство, наркомания, наличие психических заболеваний, ненадлежащее исполнение служебных обязанностей командирами.

Подготовка молодежи к службе в армии в образовательных учреждениях практически не осуществляется. В школах и профессиональных училищах была ликвидирована начальная военная подготовка, а такой предмет, как основы безопасности жизнедеятельности, не может должным образом обеспечить подготовку молодежи к военной службе. Плохо действует система героико-патриотического воспитания молодежи, а многие организации, готовившие молодежь к военной службе, часто фактически перестали выполнять свои функции.

Характерной чертой личностных качеств военнослужащих, уклоняющихся от военной службы, является пренебрежительное отношение к установленному порядку прохождения военной службы, что является следствием низкого уровня воинского, правового и нравственного воспитания. Зачастую пробелы и дефекты воспитания у таких лиц проявляются в их неготовности переносить трудности военной службы. При этом уклонение от военной службы нередко сопряжено с совершением других преступлений, чаще всего хищений.

Для молодых солдат самым трудным является начало военной службы. Сильное воздействие на них оказывает их оторванность от семьи, близких, друзей, некоторые из них глубоко переживают свои неудачи, замыкаются в себе. Нередко в таких ситуациях командиры и сослуживцы вместо чуткого и внимательного отношения к молодым солдатам, в силу упущений в воспитательной работе, проявляют к ним недоброжелательность, чрезвычайную требовательность, грубость, а иногда и рукоприкладство. Поэтому 2/3 уклонений от военной службы совершались военнослужащими по этим причинам, причем, как правило, в начале службы[1].

24 января 2003 г. Министром обороны Российской Федерации была издана директива № Д-4 «О совершенствовании деятельности органов военного управления по предупреждению самовольного оставления воинской части в Вооруженных Силах Российской Федерации», в которой были определены соответствующие задачи всем должностным лицам, от заместителей Министра обороны до командиров подразделений. Однако значимого положительного эффекта издание данной директивы не дало, поскольку количество уклонившихся от военной службы остаётся по-прежнему значительным.

Не способствуют борьбе с уклонениями от военной службы и факты их сокрытия некоторыми командирами, что не только подрывает авторитет командиров и начальников, но и порождает уверенность в безнаказанности среди недисциплинированных военнослужащих.

Выводы военно-судебных органов свидетельствуют о том, что совершению уклонений от военной службы в некоторых случаях способствовали бездушие и черствость

[1] Сборник методических рекомендаций по предупреждению правонарушений среди военнослужащих : Главное управление обеспечения деятельности военных судов Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации. М. : Военное издательство, 2002. С. 9.

некоторых командиров, их нежелание вникнуть в проблемы подчиненных[1].

Криминализация воинских отношений и криминогенная обстановка в подразделениях во многом зависят от того, как относится к выполнению своих обязанностей тот или иной офицер. Однако, с другой стороны, камень преткновения лежит не только в профессиональных способностях офицеров[2].

В предыдущие годы было распространено укрывательство преступлений от учета, так как командиры с одной стороны обязаны докладывать о правонарушениях и преступлениях подчинённых, а с другой, несли строгую ответственность, что не способствовало укреплению воинской дисциплины[3]. Как правило, командиру выгоднее скрыть то или иное правонарушение, чем допустить его расследование. По отдельным данным, каждый пятый офицер заявил, что уведомление вышестоящего командования о таких фактах, имевших место во вверенном ему подразделении, негативно отразилось на его карьере[4].

В этом случае к укрывательству командиров подталкивает упрощенный подход, который состоит в том, что просто сопоставляется число правонарушений за последний и предыдущий периоды[5].

Как видно из проведённых исследований, практически ни один из опрошенных офицеров, имеющих или имевших ранее в своем подчинении личный состав, и ни один из опрошенных «вчерашних» военнослужащих по призыву не ответили, что им не известны факты неуставных отношений в их или соседних с ними подразделениях, имевшие место в период их военной службы[6].

Как правило, латентными остаются около 35,2% уклонений от военной службы и 30,7% неуставных взаимоотношений, причём лишь 8% военнослужащих заявляют о насильственных действиях по отношению к ним[7].

Специалисты-учёные также отмечают, что нередко уклоняются от военной службы военнослужащие, подвергшиеся насилию, издевательствам со стороны сослуживцев или отдельных командиров, с грубым ущемлением их прав и человеческого достоинства, а основной категорией потерпевших от незарегистрированных преступлений являются молодые солдаты[8].

В ходе судебного разбирательства также часто подтверждаются мотивы совершения уклонений, которые исходят из неуставных отношений[9].

Поскольку неуставные действия и иное насилие являются одной из основных причин уклонений от службы, то это нужно тщательно проверять при расследовании данной категории уголовных дел.

В большинстве случаев нарушение уставных правил взаимоотношений между военнослужащими, явившееся причиной уклонения от службы, регистрируется лишь тогда, когда органы военного командования (командиры взводов, рот, батальонов и частей) не имеют возможности их скрыть в связи с последствиями этих деяний: когда самовольно оставивший часть военнослужащий в ходе следствия по уголовному делу, возбужденному в отношении него, дает показания о неуставных отношениях как основной причине своего «бегства» из ча-

---

[1] Сборник методических рекомендаций по предупреждению правонарушений среди военнослужащих. С. 10.

[2] Юнин А. Ущербная мораль «годковщины». Причины и следствия // Морской сборник. 1990. № 6. С. 52.

[3] Криминология / под ред. В. Н. Кудрявцева и В. Е. Эминова. М. : Юрист, 1997. С. 403.

[4] Салихов А. Профилактика правонарушений, системный подход // Ориентир. 1995. № 9. С. 42—46.

[5] Заика Л. Правовое воспитание в армии // Социалистическая законность. 1989. № 12. С. 25.

[6] Акулинина Е. А. Информационное обеспечение системы органов, осуществляющих борьбу с преступностью в современной России (криминологическая оценка) : дис. … канд. юрид. наук. М., 2003. С. 99, 107.

[7] Горелик В. Я. Латентная преступность в условиях военной службы // Военная мысль. 2001. № 2. С. 51.

[8] Ахметшин Х. М. Самовольное оставление части или места службы (научно-практический комментарий к ст. 337 УК РФ) // КонсультантПлюс. Комментарии законодательства. С. 9.

[9] Обзор Северо-Кавказского окружного военного суда (исх. от 20.05.2003 № 6267).

сти. Данное утверждение подтверждается тем, что количество зарегистрированных в официальной статистике преступлений, квалифицируемых по ч. 1 ст. 335 УК РФ, значительно меньше тех же деяний, имеющих серьезные последствия (ч. 2 и ч. 3 ст. 335 УК РФ). К примеру, в 1997 г. военными судами по ч. 1 ст. 335 УК РФ осуждено 228 военнослужащих, а по ч. 3 ст. 335 УК РФ — 995[1].

Представляется, что не может существовать такое положение, при котором опасные преступления совершались бы в 3 — 4 раза чаще, чем менее опасные той же категории. Этот статистический казус противоречит закономерности распределения преступности[2].

После принятия соответствующих мер латентность такого рода преступлений постоянно снижается, поскольку к уголовной ответственности стали привлекаться за любые формы насилия, даже за те, за которые раньше не привлекались. Даже «синяк», согласно информации Главной военной прокуратуры, в последние годы мог стать основанием для привлечения к уголовной ответственности, что, по нашему мнению, способствовало тому, что в 2005 г. количество дезертиров (то есть лиц, совершивших наиболее тяжкую форму уклонения от военной службы), сократилось с 11 тыс. человек до 5695 человек[3].

При этом в 2005 г., к примеру, за неуставные взаимоотношения и рукоприкладство было осуждено 2699 военнослужащих[4], в то время как в предыдущем году было осуждено 1803 человека[5].

Следователям необходимо также иметь в виду, что находящееся в зависимости от их деятельности постоянное и неукоснительное проведение в жизнь принципа неотвратимости привлечения к уголовной ответственности виновных в совершении тех либо иных преступлениях является эффективной мерой предупреждения и борьбы с совершаемыми а армии преступлениями, в том числе и с уклонениями от военной службы.

В ходе выяснения причин и условий совершения военнослужащими уклонений от прохождения военной службы следователям и судьям следует учитывать то, что непроведение надлежащего разбирательства и безнаказанность за проступок, как правило, открывают путь к более опасным и уголовно наказуемым правонарушениям. На такие случаи следователям необходимо реагировать путём направления представления, а судьям — путём направления частного определения соответствующим должностным лицам.

Проводя предварительное и судебное следствие следователям и судьям нужно иметь в виду, что наиболее часто встречающимися причинами и условиями совершения военнослужащими уклонений от прохождения военной службы, являются:

— недочёты в организации воспитательной работы, отсутствие системы в воспитательном процессе и несоответствие его предъявляемым требованиям; расхождение слова и дела; аморальное и неправомерное поведение отдельных командиров на службе и в быту; незнание положения дел в коллективе и индивидуальных качеств подчиненных; отсутствие надлежащей работы с судимыми до призыва на военную службу либо имеющими дефекты в воспитании и поведении; отсутствие должного контроля за личным составом, находящимся в отрыве от коллектива, за неформальными группами, объединившимися по национальным признакам, по признаку землячеств, за их лидерами;

— ненадлежащая дисциплинарная практика, безнаказанность за прежние правонарушения, дисциплинарные проступки, аморальное поведение; неприведение в исполнение наложенных дисциплинарных

[1] Ищенко А. В. Дифференциация и индивидуализация наказаний, назначаемых военнослужащим Российской Федерации : дис. … канд. юрид. наук. М., 2000.

[2] Моргуленко Е. А. Латентность нарушений уставных правил взаимоотношений между военнослужащими при отсутствии между ними отношений подчиненности: сущность, структура, причины и меры по ее нейтрализации // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2002. № 1—2. С. 10.

[3] Там же.

[4] Красная звезда. 2006. 8 февраля.

взысканий; неиспользование мер общественного воздействия (обсуждение проступков на соответствующих совещаниях, собраниях); применение мер воздействия, не предусмотренных Дисциплинарным уставом, либо с превышением дисциплинарных прав; неприменение мер поощрения к лицам, заслужившим их; применение хотя и законных, но явно несправедливых мер воздействия; грубость и бестактность;

— сокрытие командованием правонарушений и грубых дисциплинарных проступков подчиненных, недонесение о них вышестоящему командованию, а при необходимости — в следственные органы; непринятие мер к возбуждению дознания либо расследованию; неправильный учет дисциплинарных проступков, подмена их менее опасными; лакировка положения с дисциплиной;

— неправильные действия командиров и начальников, которые могут проявляться в неиспользовании своих прав или в превышении их, неисполнении своих общих или специальных обязанностей, вовлечении подчиненных в неправомерные действия, даче им поручений, не вытекающих из служебных взаимоотношений и интересов службы;

— несоблюдение требований общевоинских уставов в организации повседневного порядка;

— недостатки в организации и несении боевого дежурства, караульной и внутренней служб;

— ненадлежащее медицинское и продовольственное обеспечение;

— слабая борьба с пьянством и наркоманией;

— попустительство и безнаказанность как за уклонения от военной службы, так и за другие правонарушения;

— недостатки в контроле за личным составом;

— необеспеченность положенными видами довольствия, бытовая неустроенность, плохая организация досуга;

— отсутствие необходимых контактов командиров с родственниками военнослужащих;

— непринятие надлежащих мер по розыску и возвращению к месту службы военнослужащих, самовольно находящихся вне расположения части;

— недостатки в организации увольнения из части и предоставлении отпусков;

— невнимательное отношение к обоснованным просьбам военнослужащих о предоставлении отпусков по семейным обстоятельствам;

— неуставные взаимоотношения в подразделении и в части;

— непринятие мер по проверке законности документов, дающих основания для временного освобождения от исполнения обязанностей по военной службе, предоставления отпуска по семейным обстоятельствам;

— недостатки в разъяснении требований законов и воинских уставов о порядке прохождения службы и др.

Приведённые обстоятельства позволяют сделать вывод о том, что в ходе предварительного и судебного следствия нужно должным образом выявлять причины и условия совершения военнослужащими уклонений от военной службы, а после их установления направлять соответствующему командованию представления (следователями) и частные определения (судами) для принятия необходимых мер, в том числе мер по предупреждению этих преступлений, по выработке и воплощении в повседневную деятельность тех конкретных и реальных мер, которые могли бы значительно уменьшить количество уклонений от прохождения военной службы.

Библиография

1. Акулинина, Е. А. Информационное обеспечение системы органов, осуществляющих борьбу с преступностью в современной России (криминологическая оценка) : дис. … канд. юрид. наук / Е. А. Акулинина. [Текст] — М., 2003.

2. Ахметшин, Х. М. Самовольное оставление части или места службы (научно-практический комментарий к ст. 337 УК РФ) [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс. Комментарии законодательства.

3. Гаврилов, Ю. Прокурор не промахнется [Текст] / Ю. Гаврилов // Российская газета. — 2014. — 2 июня.

4. Горелик. В. Я. Латентная преступность в условиях военной службы [Текст] / В. Я. Горелик // Военная мысль. — 2001. — № 2.

5. Заика, Л. Правовое воспитание в армии / Л. Заика // Социалистическая законность. — 1989. — № 12.

6. Ищенко, А. В. Дифференциация и индивидуализация наказаний, назначаемых военнослужащим Российской Федерации : дис. … канд. юрид. наук. [Текст] — М., 2000.

7. Криминология / под ред. В. Н. Кудрявцева и В. Е. Эминова. [Текст] — М. : Юрист, 1997.

8. Михайлов, А. «Неуставной синдром» [Текст] / А. Михайлов // Российская газета. — 2006. — 7 февр.

9. Моргуленко, Е. А. Латентность нарушений уставных правил взаимоотношений между военнослужащими при отсутствии между ними отношений подчиненности: сущность, структура, причины и меры по ее нейтрализации [Текст] / Е. А. Моргуленко // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2002. — № 1—2.

10. Салихов, А. Профилактика правонарушений, системный подход [Текст] / А. Салихов // Ориентир. — 1995. — № 9.

11. Толкаченко, А. А. Военные суды: итоги 2005 года и перспективы [Электронный ресурс] // Официальный сайт Верховного Суда Российской Федерации.

12. Юнин, А. Ущербная мораль «годковщины». Причины и следствия / А. Юнин // Морской сборник. — 1990. — № 6.

During the preliminary investigation and the court needed to properly identify the causes and conditions of committing soldiers evading military service

© **Onokolov Yu. P.**,
the candidate of Law, a retired judge,
Colonel of Justice.

Abstrakt: the article sets out the relevant causes and circumstances of evasion of military service. The author gives some practical advice and concluded that during the preliminary investigation and the court need to properly identify the causes and circumstances of servicemen evading military service.

Keywords: causes and conditions of evasion of military service, investigation, military, crime.

Bibliography

1. Akulinin, E. A. Information support of the system of bodies engaged in combating crime in modern Russia (criminological estimation) : dis. kand. the faculty of law. Sciences / E. A. Akulinin. [Text] — M., 2003.

2. Akhmetshin H. M. absence without leave or place of service (scientific and practical commentary to article 337 of the criminal code) [Electronic resource] // ConsultantPlus. Comments legislation.

3. Gavrilov, Yu. A Prosecutor will not miss [Text] / Yu. Gavrilov // the Russian newspaper. — 2014. — June 2.

4. Gorelik. V. J. Latent crime in the context of military service [Text] / V. Y. Gorelik // Military thought. — 2001. — № 2.

5. Zaika, L. Legal education in the army / L. Zaika // socialist legality. — 1989. — № 12.

6. Ishchenko, A. V. Differentiation and individualization of the penalties servicemen of the Russian Federation : dis. kand. the faculty of law. Sciences / A. V. Ishchenko. [Text] — M., 2000.

7. Criminology / under the editorship of V. N. Kudryavtseva and V. E. Eminova. [Text] — M. : Yurist, 1997.

8. Mikhailov, A. «Hazing syndrome» [Text] / A. Mikhailov // The Russian newspaper. — 2006. — February 7.

9. Morgunenko, E. A. the Latency of violations of regulations governing relations between military men at absence between them of subordination relations: the essence, structure, reasons and measures for its neutralization [Text] / E. A. Morgunenko // Law in the Armed Forces — military legal review. — 2002. — № 1—2.

10. Salikhov, A. Prevention of crime, the system approach [Text] / A. Salikhov // Orientir. — 1995. — № 9.

11. Tolkachenko, A. A. Military courts: 2005 results and prospects [Electronic resource] / A. A. Tolkachenko // Official site of the Supreme Court of the Russian Federation.

12. Junín, A. Flawed morality «godovshini». Causes and consequences / A. Junín // Sea collection. — 1990. — № 6.

О необходимости разработки уголовного и уголовно-процессуального законодательства военного времени

© **Пономарева А. В.**,
сотрудник Центра исследования проблем российского права «Эквитас»

Аннотация: статья посвящена обоснованию необходимости разработки и имплементации уголовного и уголовно-процессуального законодательства военного времени в отечественную систему права. Автором дается характеристика действующему законодательству с точки зрения возможности его применения в случае введения режима военного положения как на всей территории Российской Федерации, так и на отдельных ее территориях, а также раскрываются некоторые методологические особенности уголовного и уголовно-процессуального законодательства военного времени.

Ключевые слова: законодательство военного времени, уголовное законодательство, уголовно-процессуальное законодательство, режим военного положения.

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

Развитие российской государственности на современном этапе характеризуется стремлением построения правового государства. Это обстоятельство оказывает воздействие на характер деятельности государственно-правовой системы в части, касающейся увеличения правоприменительной составляющей деятельности государственных органов, а также ее подчинения важнейшей конституционной обязанности государства, предусмотренной ст. 2 Конституции Российской Федерации — защите, признанию и соблюдению прав свобод человека и гражданина. Не являются исключениями военная организация государства и военное право, которые в полной мере испытывают на себе влияние этой тенденции. Более того, военнослужащие в силу особенностей их правового статуса, вынуждены претерпевать ограничения и запреты, вытекающие из особого характера исполняемых ими обязанностей, что еще более актуализирует задачу распространения принципов правового государства на военную сферу. Указанные обстоятельства обуславливают научный интерес к изучению вопросов совершенствования военного законодательства в гуманитарном контексте.

Несмотря на то, что в настоящий момент в военно-правовой науке вопросы правового статуса отдельных категорий военнослужащих и его реализации по действующему законодательству Российской Федерации уже подробно исследованы, тем не менее, остается ряд принципиальных положений, имеющих чрезвычайно важное правоприменительное значение, но незаслуженно оставшихся без должного внимания исследователей. Одним из таких вопросов является разработка и имплементация в отечественную систему права законодательства военного времени, а в особенности его уголовно-правовых и уголовно-процессуальных отраслей.

О необходимости изучения данных вопросов наглядно свидетельствует опыт Великой отечественно войны. Исследователи отмечают, что по законам военного времени было вынесено около 60% судебных решений. При этом, несмотря на большую суровость законодательства военного времени по сравнению с мирным, исследователи отмечают стабильную тенденцию снижения смертных приговоров с 33—18% в 1941 — 1942 гг. до 7—5% в 1943—1945 гг. за время ведения боевых действий, по сравнению с мирным временем[1].

[1] Цечоев В. К., Ротко С. В., Цыганаш В. Н. История, теория, перспективы развития правосудия и альтернативных юридических процедур в России : учеб. пособие. М. : Проспект, 2014. С. 128.

Важность существования законодательства военного времени, в том числе научного осмысления теоретических и практических вопросов его применения показывает дело полковника Ю. Д. Буданова, осужденного за деяние, совершенное во время операции «по восстановлению конституционной законности и правопорядка на территории Чеченской Республики», по действующему законодательству Российской Федерации, которое раскололо общество на два лагеря. Автор солидарен с оценкой С. В. Маликова и А. Н. Савенкова, отмечающих глубокую противоречивость данной ситуации: «… в случае признания Чеченской Республики зоной (районом) вооруженного конфликта на Российскую Федерацию была бы возложена обязанность по применению норм международного гуманитарного права (права войны), а незаконные вооруженные формирования приобретали бы статус антиправительственных сил, находящихся под ответственным командованием и осуществляющих определенный контроль над частью территории Российской Федерации»[1].

Несмотря на это, анализ законодательства Российской Федерации показывает не просто отсутствие замысла законодателя на разработку законодательства военного времени, а отсутствие у государственных и общественных институтов обязанностей по подготовке проекта правовых мер, принимаемых в случае введения военного положения в Российской Федерации или на какой-либо ее территории. На это обстоятельство неоднократно указывалось в работах исследователей научной школы военно-полевой криминалистики С. В. Маликова, разрабатывающих научно обоснованные рекомендации для расследования преступлений, совершенных в условиях вороженного конфликта[2]. Так, в Федеральном конституционном законе от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ «О военном положении» режим военного положения включает в себя комплекс экономических, политических, административных, военных и иных мер, направленных на создание условий для отражения или предотвращения агрессии против Российской Федерации. Как видно из приведенного определения правовые меры при введении режима военного положения подразумеваются законодателем только в случае расширительного толкования термина «иные», что позволяет сделать вывод об их факультативном характере. Вместе с тем, следует согласиться с точкой зрения С. В. Маликова и А. Н. Савенкова, которые утверждают, что в случае отсутствия заблаговременно подготовленной системы правовых мер, тем более в условиях высокой степени бюрократизации законодательного процесса, «законодатель просто не успеет адекватно отреагировать на стремительно развивающийся вооруженный конфликт»[3]. Указанное обстоятельство может привести к лихорадочному и стихийному росту нормативных правовых актов, наспех подготовленных и не отличающихся взвешенной и четкой проработкой, что неизбежно приведет к перегибам в правовом регулировании общественных отношений, растерянности и ошибкам правоприменителя, а принципы юридической ответственности превратятся лишь в декларативные предписания. Об этом нам напоминает и опыт Великой Отечественной войны[4].

Из всего массива законодательства Российской Федерации особенности применения права в условиях военного времени содержатся в отдельных, зачастую не связанных друг с другом нормах. Как выше уже отмечались ряд мер, отражающих особый

---

[1] Маликов С. В., Савенков А. Н. Руководство по военно-полевой криминалистике. М., 2011. С. 82.

[2] Арзамаскин С. Ю. Расследование самовольного оставления части или места службы и дезертирства, совершаемыми в районах вооруженного конфликта : дис. … канд. юрид. наук. М., 2011; Илларионов М. Д. Расследование нарушений правил несения боевого дежурства (боевой службы) в Вооруженных Силах Российской Федерации : дис. … канд. юрид. наук. М., 2008; Маликов С. В., Савенков А. Н. Указ соч. и др.

[3] Маликов С. В., Савенков А. Н. Указ соч. С. 86.

[4] Калашников В. В. Деятельность военных судов в период мобилизации, в военное время и на территориях, где введено военное положение, нуждается в законодательном регулировании // Право в Вооруженных Силах — в военно-правовое обозрение. 2010. № 10.

порядок функционирования общественно-государственной системы, предусмотрен в Федеральном конституционном законе «О военном положении». Вместе с тем эти меры носят преимущественно организационно-экономический характер и не влияют на деятельность органов военной юстиции и иных правоприменительных органов, действующих в период военного времени. В федеральном законе от 12 февраля 1998 г. № 28-ФЗ «О гражданской обороне», предусмотрены положения, касающиеся организации гражданской обороны отдельными государственными органами, а также институтами гражданского общества. Каких-либо нормативных положений, касающихся порядка осуществления уголовного судопроизводства в данном правовом акте также не содержится. Вместе с тем представляется, что отсутствие на начальном этапе боевых действий именно уголовных и уголовно-процессуальных норм военного времени в большей степени, по сравнению с нормами других отраслей права, может усложнить органам военного управления осуществление задачи по поддержанию высокого уровня законности, правопорядка и, как следствие, воинской дисциплины в подчиненных подразделениях.

В условиях фактического отсутствия в действующем законодательстве правовых мер по обеспечению уголовного судопроизводства в условиях военного времени ряд правовых пробелов решается посредством нормотворчества Президента Российской Федерации. Так в соответствии со ст. 4 Федерального закона от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ «Об обороне» Президент Российской Федерации утверждает военную доктрину Российской Федерации, План обороны Российской Федерации и Положение о военном планировании в Российской Федерации. Однако представляется, что правового регулирование на уровне президентских указов является недостаточным, поскольку в случае введения военного положения на всей территории страны нуждаются в изменении все сферы общественной жизни, поэтому в законодательстве мирного времени необходимо предусмотреть особенности правового регулирования, возникающие вследствие введения военного положения.

Такая попытка была уже предпринята в действующем уголовном законодательстве. Так, в ч. 3 ст. 331 УК РФ указано, что уголовная ответственность за преступления против военной службы, совершенные в военное время либо в боевой обстановке, определяется законодательством Российской Федерации военного времени. Данная декларативная норма является единственной внутренней нормой права определяющей необходимость разработки и применения уголовного и уголовно-процессуального законодательства военного времени. Несмотря на это практического механизма ее реализации, в силу отсутствия специальных уголовно-правовых и уголовно-процессуальных норм, предусмотренных для применения в условиях вооруженного конфликта, в настоящий момент не существует (отдельные примеры практического применения норм уголовного и уголовно-процессуальных норм приведены в работах В. К. Аулова, П. Г. Быстрова, Ю. Н. Туганова и др.)[1]. Практика ведения боевых действий в Чеченской Республике, а также исследование вопросов криминалистического обеспечения расследования, преступлений в условиях вооруженного конфликта научной школой военно-полевой криминалистики обосновывают существование особенностей процесса расследования в указанных условиях. Особые условия влекут упрощение уголовно-процессуальных и административных процедур[2]. Поэтому представляется, что в законодательстве военного времени важное место должны иметь положения уголовно-процессуального права, уменьшающие количество бюрократических процедур, увеличивающие процессуальную самостоятельность участников уголовного судопроизводства, уменьшающие сроки совершения процессуальных действий, однако

[1] Аулов В. К., Быстров П. Г., Туганов Ю. Н. Виды приговоров суда: процессуальные требования и варианты изложения : научно-практ. пособие. М. : Юрлитинформ, 2012.

[2] Рубан А. М. Особенности правового регулирования уголовно правоприменения в военное время : сб. научных статей. М. : ВКИ, 1992. № 28. С. 167—168.

серьезно не ограничивающие права и свободы человека и гражданина. Одним из таких положений могло бы быть признание доказательствами сведений полученных на стадии возбуждения уголовного дела либо решение вопроса о временном приостановлении действия уголовно-правового института возбуждения уголовного дела в период военного положения.

Представляется, что уголовно-процессуальное законодательство военного времени должно носить характер изъятия из общего порядка и отражать следующие положения о: статусе участников судопроизводства, формах и сроках расследования, подследственности, доказательствах, мерах по обеспечению прав и свобод граждан, привлекаемых к уголовной ответственности.

Ключевой особенностью уголовного и уголовно-процессуального законодательства военного времени является то обстоятельство, что данные отрасли права должны быть включены в тексты соответствующих нормативных правовых актов до момента объявления военного положения. Это необходимо сделать, чтобы, во-первых, обеспечить системную целостность кодифицированных актов при внесении соответствующих изменений; во-вторых, сформулировать посредством общественной дискуссии наиболее оптимальные конструкции уголовно-правовых и уголовно-процессуальных норм, что весьма труднодостижимо в неблагоприятных для интеллектуальной работы условиях военного времени, в-третьих, обеспечить неотвратимость наказаний за деяния, совершенные на начальном этапе ведения боевых действий, когда законодательство военного времени еще не разработано и не имплементировано в отечественную систему права.

Широко известное высказывание si vis pacem — para bellum[1] уже не раз находило подтверждение в мировой истории. Поэтому с учетом вышеизложенного, а также складывающейся мировой геополитической ситуации возможно утверждать, что в настоящий момент назрела необходимость научного осмысления, разработки и внедрения законодательства, содержащего порядок реализации институтов уголовного судопроизводства в условиях военного времени.

[1] Хочешь мира — готовься к войне (перевод с лат. фразы, по одной версии принадлежавшей римскому историку Корнелию Непоту, по другой — римскому военному писателю Флавию Вегецию).

Библиография

1. Арзамаскин, С. Ю. Расследование самовольного оставления части или места службы и дезертирства, совершаемыми в районах вооруженного конфликта: дис. … канд. юрид. наук : 20.02.03 / С. Ю. Арзамаскин. [Текст] — М., 2011.

2. Аулов, В. К. Виды приговоров суда: процессуальные требования и варианты изложения : научпракт. пос. / В. К. Аулов, П. Г. Быстров, Ю. Н. Туганов. [Текст] — М. : Юрлитинформ, 2012. — 388 с.

3. Илларионов, М. Д. Расследование нарушений правил несения боевого дежурства (боевой службы) в Вооруженных Силах Российской Федерации : дис. … канд. юрид. наук : 20.02.03 / М. Д. Илларионов. [Текст] — М., 2008.

4. Калашников, В. В. Деятельность военных судов в период мобилизации, в военное время и на территориях, где введено военное положение, нуждается в законодательном регулировании [Текст] / В. В. Калашников // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2010. — № 10.

5. Маликов, С. В. Руководство по военно-полевой криминалистике. / С. В. Маликов, А. Н. Савенков. [Текст] — М., 2011.

6. Рубан, А. М. Особенности правового регулирования уголовно правоприменения в военное время [Текст] / А. М. Рубан // Сборник научных статей. М. : ВКИ, 1992. — № 28. — С. 167—168.

7. Цечоев, В. К. История, теория, перспективы развития правосудия и альтернативных юридических процедур в России : учебное пособие/ В. К. Цечоев, С. В. Ротко, В. Н. Цыганаш. [Текст] — М. : Проспект, 2014.

On the need to elaborate the criminal and criminal procedural laws of war time

© **Ponomareva A. V**.,
fellow, Centre for the study of problems of Russian law «ekvitas»

Abstract: the articledeals with justifying the need for the development and implementation of criminal and criminal procedural law of wartime into the domestic legal system. The author describes the current legislation from the point of view of the possibility of its application in case of proclaiming the war regime both on the entire territory of the Russian Federation, and on some of its territories, as well as some methodological features of criminal procedural law of war time are revealed.

Keywords: war legislation, criminal legislation, criminal procedural law, war law regime.

Bibliography

1. Arzamaskin, S. Y. Investigation of absence without leave or place of service and desertion committed in areas of armed conflict: dis. kand. the faculty of law.Sciences : 20.02.03 / S. Y. Arzamaskin. [Text] — M., 2011.

2. Aulov, V. K. the Types of the sentences of the court: procedural requirements and options for the presentation : scientific-practical. POS / V. K. Aulov, P. G. Bystrov, Yu. Tuganov. [Text] — M. : Yurlitinform, 2012. — 388 p.

3. Illarionov, M. D. Investigation of violations of rules of combat duty (combat service) in the Armed Forces of the Russian Federation : dis. kand. the faculty of law. Sciences : 20.02.03 / M. D. Illarionov. [Text] — M., 2008.

4. Kalashnikov, V. V. the Activity of military courts in the period of mobilization and in wartime and in areas where martial law needs a legislative regulation [Text] / V. V. Kalashnikov // Law in the Armed Forces — military legal review. — 2010. — № 10.

5. Malikov, S. V. Manual of military field forensics. [Text] / S. V. Malikov, A. N. Savenkov. [Text] — M., 2011.

6. Ruban, A. M. Peculiarities of legal regulation of criminal law enforcement in time of war [Text] /
A. M. Ruban // Collection of scientific articles. M : VKI, 1992. — № 28. — S. 167—168.

7. Tsechoev V. K. The History, theory, prospects of development of alternative justice and legal procedures in Russia : textbook/ V. K. Tsechoev, S. V. Rotko, V. N. Tsyganash. [Text] — M. : Prospekt, 2014.

Уголовно-процессуальные полномочия дознавателей пограничных органов по обеспечению национальной безопасности Российской Федерации: взгляд на генезис и современное состояние

© **Попов А. С.**,
преподаватель кафедры уголовно-правовых дисциплин Одинцовского гуманитарного университета

Аннотация. В статье рассматривается генезис процессуальных норм, устанавливающих уголовно-процессуальные полномочия дознавателей пограничных органов, на современном этапе развития отечественного уголовно-процессуального законодательства, обусловленного принятием Конституции Российской Федерации, Уголовного кодекса Российской Федерации и Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации.

Ключевые слова: уголовно-процессуальные полномочия, дознаватели пограничных органов, подследственность.

Рецензент — И. В. Щеблыкина, доктор юридических наук, доцент.

Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ (УПК РФ), вступивший в силу 1 июля 2002 г., наделил дознавателей органов пограничной службы Российской Федерации процессуальными полномочиями по производству дознания по уголовным делам о преступлениях, предусмотренных ст. 253 «Нарушение законодательства Российской Федерации о континентальном шельфе и об исключительной экономической зоне Российской Федерации» и ст. 256 «Незаконная добыча водных животных и растений» (в части, касающейся незаконной добычи водных животных и растений, обнаруженной органами пограничной службы Российской Федерации), ч. 1 ст. 322 «Незаконное пересечение Государственной границы Российской Федерации и ч. 1 ст. 323 «Противоправное изменение Государственной границы Российской Федерации» УК РФ, а также о преступлении, предусмотренном ч. 1 ст. 188 «Контрабанда» УК РФ (в части, касающейся контрабанды, задержанной органами пограничной службы Российской Федерации в отсутствие таможенных органов Российской Федерации).

Законодательное закрепление в УПК РФ полномочий дознавателей органов пограничной службы Российской Федерации по производству предварительного расследования по уголовным делам в форме дознания стало новацией, применённой в новых правовых условиях, обусловленных принятием Конституции Российской Федерации, УК РФ и других нормативных правовых актов[1].

До начала действия УПК РФ в соответствии с УПК РСФСР (по состоянию на 1 января 2001 г.) органы пограничной службы Российской Федерации являлись органами дознания по делам о нарушении режима Государственной границы Российской Федерации, пограничного режима и режима в пунктах пропуска через Государственную границу Российской Федерации, а также по делам о преступлениях, совершенных на континентальном шельфе Российской Федерации. Необходимо также отметить, что по уголовным делам о преступлениях, преду-

[1] Федеральный закон от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ «О федеральной службе безопасности»; Федеральный закон от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности».

смотренных ст. 188 «Контрабанда», ст. 322 «Незаконное пересечение Государственной границы Российской Федерации» УК РФ, предварительное расследование производилось следователями органов федеральной службы безопасности в форме предварительного следствия.

УПК РФ установил, что по уголовным делам о преступлениях, предусмотренных ч. 1 ст. 188 и ч. 1 ст. 322 УК РФ, производится дознание. При этом ч. 1 ст. 322 УК РФ была отнесена к исключительной подследственности дознавателей органов пограничной службы Российской Федерации, а ч. 1 ст. 188 УК РФ — к альтернативной, так как находилась в прямой подследственности дознавателей органов пограничной службы Российской Федерации и таможенных органов Российской Федерации.

В связи с упразднением с 1 июля 2003 г. Федеральной пограничной службы Российской Федерации[1], уголовно-процессуальные полномочия дознавателей органов пограничной службы Российской Федерации были возложены на дознавателей пограничных органов федеральной службы безопасности.

Принятие уголовно-процессуальных норм, наделяющих дознавателей пограничных органов федеральной службы безопасности полномочиями по производству предварительного расследования в форме дознания, восполнило недостающий пробел в правовом статусе пограничных органов, обязанностью которых является «разработка и осуществление во взаимодействии с другими государственными органами мер по борьбе с коррупцией, незаконным оборотом оружия и наркотических средств, контрабандой, деятельностью незаконных вооруженных формирований, преступных групп, отдельных лиц и общественных объединений, ставящих своей целью насильственное изменение конституционного строя Российской Федерации»[2].

В настоящей статье автором исследуется опыт уголовно-процессуальной деятельности пограничных органов по обеспечению национальной безопасности при расследовании уголовных дел о преступлении, предусмотренном ч. 1 ст. 188 УК РФ, с 2007 г. по 2011 г., то есть с момента создания подразделений процессуальной деятельности (подразделений дознания) в пограничных органах до признания ч. 1 ст. 188 УК РФ утратившей силу.

В числе научных исследований, проведённых после декриминализации[3] ст. 188 УК РФ, заслуживает внимания работа А. И. Пономарёва[4]. Данный автор приходит к выводу и обосновывает необходимость криминализации уголовной ответственности за контрабанду товаров и иных предметов, за исключением указанных в ст. 226.1, 229.1 УК РФ, путём дополнения УК РФ статьей 188.1 «Экономическая контрабанда».

Представляется, что предложение о криминализации т.н. «товарной» контрабанды на современном этапе, обусловленном развитием интеграционных процессов, носит дискуссионный характер. Вместе с тем, следует согласиться с выводом А. И. Пономарёва о преждевременном характере декриминализации ст. 188 УК РФ, необходимость которой, по его мнению, не была подтверждена криминологическим анализом. Какую бы позицию в вопросе о необходимости суще-

[1] Указ Президента Российской Федерации от 11 марта 2003 г. № 308 «О мерах по совершенствованию государственного управления в области безопасности Российской Федерации».

[2] Статья 12 Федерального закона от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ «О федеральной службе безопасности».

[3] Зарубин Н. Н. Совершенствование административной ответственности за незаконное перемещение товара через таможенную границу : дис. …канд. юрид. наук. Люберцы, 2013; Пономарёв А. И. Расследование контрабанды, совершаемой помимо таможенного контроля : дис. … канд. юрид. наук. М. : МПИ ФСБ России, 2013; Степанова О. Г. Контрабанда наркотических средств, психотропных веществ, их прекурсоров или аналогов, растений либо их частей, содержащих наркотические средства, психотропные вещества или их прекурсоры: уголовно-правовое и криминологическое исследование : дис. … канд. юрид. наук. Челябинск, 2012.

[4] Пономарёв А. И. Указ. соч.

ствования уголовной ответственности за т.н. «товарную» контрабанду не занимали исследователи данной темы, следует признать, что решение о декриминализации ст. 188 УК РФ, безусловно, оказало влияние на состояние незаконного перемещения через Государственную границу Российской Федерации товаров и иных предметов.

Анализ результатов уголовно-процессуальной деятельности позволяет сделать вывод о том, что в 2008 — 2011 гг. в процессуальных подразделениях пограничных органов была наработана методика расследования преступления, предусмотренного ч. 1 ст. 188 УК РФ, позволившая сформировать следственная практику. В динамике 2009—2012 гг. она характеризуется следующими показателями: в 2009 г. дознавателями пограничных органов возбуждено 77 уголовных дел по ч. 1 ст. 188 УК РФ, в 2010 — 65 дел, в 2011 — 37 дел, в 2012 году — 6 уголовных дел. Следует отметить, что уголовные дела по ч. 1 ст. 188 УК РФ, даже в 2009 г. не превышали 3% от общего количества уголовных дел в структуре преступлений, находившихся в производстве дознавателей пограничных органов. При этом преступление, предусмотренное ч. 1 ст. 188 УК РФ, являлось единственным, находившимся в прямой подследственности дознавателей пограничных органов, относимым к категории преступлений средней тяжести. Оставшиеся преступления, предусмотренные ст. 253, ст. 256, ч. 1 ст. 322, ч. 1 ст. 323 УК РФ, относились к категории небольшой тяжести.

Другим показателем, позволяющим признать результаты уголовно-процессуальной деятельности пограничных органов положительными, является стоимость предметов контрабанды, задержанной пограничными органами и являвшейся вещественными доказательствами по уголовным делам. Так, на участке пограничного органа на Государственной границе Российской Федерации с Республикой Казахстан в 2009 г. было выявлено и задержано предметов контрабанды на сумму 21 млн 193 тыс. 816 руб.[1]

Современное состояние борьбы с незаконным перемещением через Государственную границу Российской Федерации товаров и иных предметов в Российской Федерации обусловлено многочисленными корректировками уголовно-правовой нормы в 1996—2015 гг.: введение в действие ст. 188 УК РФ[2], её декриминализация[3] и дополнение УК РФ ст. 226.1, ст. 229.1[4], в последующем ст. 200.1[5], 200.2[6], а также расширение перечня предметов преступного посягательства по ст. 226.1 УК РФ[7].

Большинство отечественных специалистов[8], проводивших исследования кон-

---

[1] Справка: по материалам уголовных дел 65/58, 65/59, 65/126, 65/167, 65/208, 65/213, 65/223, 65/224 (2009), находившимся в производстве дознавателей подразделения процессуальной деятельности ПУ ФСБ России по Оренбургской области.

[2] Федеральный закон от 13 июня 1996 г. № 64-ФЗ «О введении в действие Уголовного кодекса Российской Федерации».

[3] Федеральный закон от 7 декабря 2011 г. № 420-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (п. 107 ст. 1).

[4] Федеральный закон от 7 декабря 2011 г. № 420-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (п. 144, 147 ст. 1).

[5] Федеральный закон от 28 июня 2013 г. № 134-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части противодействия незаконным финансовым операциям».

[6] Федеральный закон от 31 декабря 2014 г. № 530-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части усиления мер противодействия обороту контрафактной продукции и контрабанде алкогольной продукции и табачных изделий».

[7] Федеральный закон от 2 июля 2013 г. № 150-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации (ст. 1).

[8] Богданов Д. И. Уголовно-правовые меры противодействия контрабанде : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004; Стукалова Т. Л. Проблемы унификации уголовной ответственности за контрабанду в Российской Федерации и Республике Беларусь : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007; Михайлов В. И., Фёдоров А. В. Уголовная ответственность за контрабанду : учебно-практ. пособие. СПб., 1999;

трабанды до изменения правового регулирования, детерминированного процессом создания Таможенного союза[1], обращали внимание на существование следующих правовых проблем:

— несоответствие объекту преступного посягательства — правоотношениям в сфере экономической деятельности ч. 2 ст. 188 УК РФ, устанавливающей уголовную ответственность за незаконное перемещение через таможенную границу Российской Федерации предметов в отношении которых установлены специальные правила перемещения;

— отсутствие утверждённого перечня стратегически важных сырьевых товаров[2]. Ранее действовавшие Указ Президента Российской Федерации от 14 июня 1992 г. № 628 «О порядке экспорта стратегически важных сырьевых товаров»[3] и постановление Правительства Российской Федерации от 26 июня 1992 г. № 434 «Об утверждении Перечня стратегически важных сырьевых товаров, экспорт которых осуществляется предприятиями и организациями, зарегистрированными Министерством внешних экономических связей Российской Федерации»[4] утратили силу до введения в действие УК РФ[5]. В связи с отменой вышеуказанных актов контрабанда стратегически важных сырьевых товаров квалифицировалась не по ч. 2, а по ч. 1 ст. 188 УК РФ. Несмотря на то, что ч. 2 ст. 188 УК РФ содержала указание на стратегически важные сырьевые товары, уголовные дела по ч. 2 ст. 188 УК РФ из-за отсутствия перечня не возбуждались.

Данные о контрабанде, выявленной правоохранительными органами с декабря 2003 г. по апрель 2010 г.[6], свидетельствуют о ежегодном приросте, отмечаемом в период действия нормы о крупном размере, превышающем 250 тыс. руб., а также о снижении результатов правоохранительной деятельности в период действия нормы о крупном размере (с апреля 2010 г. по декабрь 2011 г.), превышающем 1 млн 500 тыс. руб. Специалисты объясняют снижение выявленных преступлений в 2010 г. внесёнными в законодательство изменениями, когда стоимость перемещённых товаров для признания деяния, совершённым в крупном размере, составила 1 млн. 500 тыс. руб.

Снижение числа поступивших в 2011 г. в производство уголовных дел о контрабанде обусловлено существенным (на 25,5%) уменьшением количества уголовных дел о преступлениях, предусмотренных ст. 188 УК РФ, что связано в первую очередь, с ожидавшейся декриминализацией так называемой «товарной контрабанды» и, как следствие, опасениями за судебную перспективу в случае их возбуждения.

Как показал анализ судебной практики, сложившейся после декриминализации ст. 188 УК РФ, опасения следователей за судебную перспективу были небезосновательными. Так, в 2011 — 2012 гг. приняты решения о прекращении уголовных дел в отношении вице-президента наблюдательного совета ювелирного холдинга «Алтын» Антонины Бабосюк[7],

---

Рогатых Л. Ф. Контрабанда (проблемы уголовно-правовой характеристики) : дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 1999; Шумилов А. Ю. О формировании начал «оперативно-розыскной теории в таможенных органах Российской Федерации» // Вестник Российской Таможенной академии. 2010. № 2.

[1] Примечание: до 7 декабря 2011 г.

[2] Диканова Т. А. Экономическая безопасность и вопросы борьбы с таможенными преступлениями // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2012. № 3 (29).

[3] Российская газета, 1992, 18 июня.

[4] Экономика и жизнь. № 30, июль 1992 г.

[5] Указ Президента Российской Федерации от 6 марта 1995 г. № 245 «Об основных принципах осуществления внешнеторговой деятельности в Российской Федерации»; постановление Правительства Российской Федерации от 5 ноября 1995 г. № 1110 «О признании утратившими силу некоторых решений Правительства Российской Федерации по вопросам осуществления внешнеторговой деятельности».

[6] См. приложение 1 к настоящей статье.

[7] Уголовное дело возбуждено СУ ФСБ России 5 октября 2009 г. в отношении вице-президента наблюдательного совета ювелирного холдинга Антонины Бабосюк, исполнительного директора ООО «Ювелирный завод “Алтын — Санкт-Петербург”» Владимира Фенькова, генерального директора сети гипермаркетов «Алтын» Валентины Шадриной, сотрудника МВД Кыргызской Республики Елтугана Джапарова. Прекращено

бывшего министра внутренних дел Республики Бурятия генерал-майора милиции Виктора Сюсюры[1], исполнительного директора ООО «Евросеть-опт» Алексея Широкова[2] и др.

Несмотря на проблемы, существование которых отмечали отечественные специалисты в своих работах, полагаем возможным сделать вывод о том, что система противодействия контрабанде до внесения изменений в правовое регулирование[3] была достаточно эффективной, о чём свидетельствуют результаты правоохранительной деятельности по линии борьбы с данным видом организованной преступной деятельности транснационального характера.

В связи с декриминализацией ст. 188 УК РФ и введением в действие ст. 226.1, ст. 229.1 УК РФ данные о контрабанде, выявленной правоохранительными органами в 2012—2016 гг., претерпели изменения[4].

Обращает внимание, что в 2013/2014/2015 гг. было выявлено 190/191/ 315 преступлений, совершённых в крупном размере. Учитывая конструкцию ст. 226.1 УК РФ, справедливо отметить, что речь идёт о незаконном перемещении стратегически важных товаров и ресурсов в крупном размере. Сделать вывод о росте или снижении показателей в сравнении с периодом действия ст. 188 УК РФ не представляется возможным, т.к. контрабанда стратегически важных сырьевых товаров по ст. 188 УК РФ являлась квалифицированным составом преступления, но ввиду отсутствия утверждённого перечня стратегически важных сырьевых товаров при выявлении квалифицировалась по ч. 1 ст. 188 УК РФ, т.е. как контрабанда товаров в крупном размере.

Приведённые данные не позволяют сделать вывод о количестве контрабанды стратегически важных товаров и ресурсов, выявленной на российско-белорусском и российско-казахстанском участках государственной границы, так как в данных статистики такой показатель отсутствует. Полагаем, что случаи выявления контрабанды стратегически важных товаров и ресурсов на рассматриваемых участках встречаются крайне редко, что объясняется несовершенством правового регулирования противодействия данному противоправному явлению.

До внесения изменений в декабре 2011 г.[5] нормы уголовного и административного законодательства о контрабанде дополняли друг друга: при перемещении товаров, стоимость которых превышает крупный размер (с декабря 2003 г. по апрель 2010 г. — 250 тыс. руб.[6], с апреля 2010 г. — 1 млн 500 тыс. руб.[7]) решался вопрос о возбуждении уголовного дела. Если стоимость перемещённых через таможенную границу Российской Федерации товаров не образовывала крупный размер, то возбуждалось дело об административном правонарушении, предусмотренном ст. 16.1 КоАП РФ.

Московским городским судом 12 декабря 2011 г. в связи с декриминализацией ст. 188 УК РФ.

[1] Уголовное дело № 184783 возбуждено Управлением Следственного Комитета России по Краснодарскому краю 17 октября 2009 г. в отношении бывшего министра внутренних дел Республики Бурятия генерал-майора милиции Виктора Сюсюры. Прекращено постановлением следователя Управления СК России по Краснодарскому краю от 30 января 2012 г. в связи с декриминализацией ст. 188 УК РФ.

[2] Уголовное дело возбуждено Следственным департаментом МВД России 13 августа 2005 г. в отношении исполнительного директора ООО «Евросеть-опт» Алексея Широкова. Прекращено постановлением следователя Московского межрегионального следственного управления на транспорте СК РФ России от 17 января 2012 г. в связи с декриминализацией ст. 188 УК РФ.

[3] До 7 декабря 2011 г.

[4] См.: приложение 2 к настоящей статье.

[5] Федеральный закон от 6 декабря 2011 г. № 409-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (ст. 14); Федеральный закон от 7 декабря 2011 г. № 420-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (ст. 1).

[6] Федеральный закон от 8 декабря 2003 г. № 162-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс Российской Федерации (прим. к ст. 169 УК РФ).

[7] Федеральный закон от 7 апреля 2010 № 60-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

В действующем законодательстве для участков Государственной границы Российской Федерации, совпадающих с таможенной границей Таможенного союза, ситуация не изменилась. Если стоимость перемещённых стратегически важных товаров или стратегически важных ресурсов превышает крупный размер, то решается вопрос о возбуждении уголовного дела, если не превышает — о возбуждении дела об административном правонарушении по ст. 16.1 КоАП РФ.

На участках Государственной границы Российской Федерации, не совпадающих с таможенной границей Таможенного союза — российско-белорусский и российско-казахстанской — предусмотрена только уголовная ответственность. Административная ответственность за перемещение через Государственную границу Российской Федерации стратегически важных товаров и ресурсов, стоимость которых не превышает крупный размер, не предусмотрена. Аналогичная ситуация при перемещении на данных участках культурных ценностей, стоимость которых не превышает крупный размер.

Отсутствие административной ответственности за перемещение через Государственную границу Российской Федерации стратегически важных товаров и ресурсов, стоимость которых не превышает крупный размер, негативно сказывается на правоприменительной деятельности должностных лиц пограничных органов, т.к. все процессуальные полномочия сводятся к производству неотложных следственных действий по ст. 226.1 УК РФ и только при выявлении стратегически важных товаров и ресурсов, стоимость которых превышает крупный размер. Вопросы о том, являются ли перемещённые товары и ресурсы стратегически важными и образует ли их стоимость крупный размер, могут быть разрешены только в рамках экспертного исследования, для которого потребуется время и ограничение свободы перемещения выявленных товаров. В случае получения экспертного заключения об отсутствии крупного размера стоимости товаров, изъятых у задержки субъектов, осуществляющих экономическую деятельность, будут взысканы за счёт средств федерального бюджета.

До принятия Федерального закона от 7 декабря 2011 г. № 420-ФЗ товары, незаконно перемещённые через таможенную границу Российской Федерации и выявленные пограничными органами, процессуально изымались и хранились до принятия решения по результатам рассмотрения сообщения о преступлении. В случае возбуждения уголовного дела товары осматривались и приобщались к уголовному делу, при отказе в возбуждении уголовного дела — передавались в таможенный орган вместе с постановлением об отказе в возбуждении уголовного дела и копиями материалов проверки сообщения о преступлении для приобщения к делу об административном правонарушении по ст. 16.1 КоАП РФ.

Таким образом, отсутствие административной ответственности за перемещение через Государственную границу Российской Федерации стратегически важных товаров и ресурсов, культурных ценностей, стоимость которых не образует необходимый для уголовно-правовой квалификации размер, а также изъятие процессуальных полномочий у дознавателей пограничных органов по производству предварительного расследования по уголовным делам о контрабанде являются правовыми проблемами, способствующими росту организованной преступной деятельности на территориях приграничных с Республикой Казахстан субъектов Российской Федерации.

Теория права позволяет разделить уголовно-процессуальные нормы по субъекту правоприменения на общие (распространяются на всех субъектов, осуществляющих уголовное преследование) и специальные (распространяются только на следователей органов федеральной службы безопасности, дознавателей пограничных органов). Анализ положений УПК РФ свидетельствует о том, что большинство процессуальных норм относится к общим. К специальным нормам по критерию «субъект осуществле-

ния уголовного преследования» (в УПК РФ) полагаем возможным отнести уголовно-процессуальные нормы, предусмотренные п. 2 ч. 2, п. 3 ч. 3 ст. 151 «Подследственность», п. 2 ч. 2 ст. 157 «Производство неотложных следственных действий» УПК РФ.

Специальными нормами, предусмотренными п. 2 ч. 2, п. 3 ч. 3 ст. 151, п. 2 ч. 2 ст. 157 УПК РФ установлено, что:

— предварительное следствие по уголовным делам о преступлениях, предусмотренных ст. ст. 189, 200.1 ч. 2, 205, 205.1, 205.2, 205.3, 205.4, 205.5, 208, 211, 215.1 ч. 2 п. «б», 217.1, 226.1, 229.1, 275 – 281, 283, 283.1, 284, 322 ч. 3, 322.1 ч. 2, 323 ч. 2, 355, 359 и 361 УК РФ производят следователи органов федеральной службы безопасности;

— дознание по уголовным делам, предусмотренным статьями 253, 256 (в части, касающейся незаконной добычи водных животных и растений, обнаруженных пограничными органами федеральной службы безопасности), 322 ч. 1 и ч. 2, 323 ч. 1 УК РФ производится дознавателями пограничных органов федеральной службы безопасности;

— неотложные следственные действия по уголовным делам о преступлениях, предусмотренных ст. ст. 189, 200.1 ч. 2, 205, 205.1, 205.2, 205.3, 205.4, 205.5, 208, 211, 215.1 ч. 2 п. «б», 217.1, 226.1, 229.1, 275 – 281, 283, 283.1, 284, 322 ч. 3, 322.1 ч. 2, 323 ч. 2, 355, 359 и 361 УК РФ производят органы федеральной службы безопасности.

Сравнение норм права, изложенных в п. 2 ч. 2 и п. 3 ч. 3 ст. 151 УПК РФ, полномочий оперативных подразделений пограничных органов в части ведения оперативных материалов с различными классифицирующими признаками, а также полномочий процессуальных подразделений пограничных органов в части возбуждения уголовных дел о преступлениях, подследственных следователям органов федеральной службы безопасности, и производства неотложных действий позволяет сделать вывод о несоответствии действующей прямой подследственности дознавателей пограничных органов[1] задачам, решение которых возложено на органы федеральной службы безопасности.

Положения об оперативно-розыскной деятельности органов федеральной службы безопасности, являющиеся неотъемлемой частью правовых основ, представлены в Федеральном законе «Об оперативно-розыскной деятельности», согласно которому оперативным подразделениям органов федеральной службы безопасности предоставлено право осуществления оперативно-розыскной деятельности на территории Российской Федерации.

В соответствии со ст. 2 Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ одной из задач осуществления оперативно-розыскной деятельности является «выявление, предупреждение, пресечение и раскрытие преступлений, а также выявление и установление лиц, их подготавливающих, совершающих или совершивших».

Решение данной задачи осуществляется оперативными подразделениями органов федеральной службы безопасности в пределах полномочий, установленных законодательством Российской Федерации[2].

Изучение материалов правоприменительной деятельности позволяет выявить несоответствие между правовым статусом пограничных органов, являющихся частью единой системы органов безопасности, и их уголовно-процессуальными

[1] Под прямой подследственностью дознавателей пограничных органов автор понимает преступления, предусмотренные ст. 253, 256 (в части, касающейся незаконной добычи водных животных и растений, обнаруженных пограничными органами федеральной службы безопасности), ч. 1 и ч. 2 ст. 322, ч. 1 ст. 323 УК РФ, уголовные дела о которых расследуют дознаватели пограничных органов.

[2] Органы федеральной службы безопасности обязаны разрабатывать и осуществлять во взаимодействии с другими государственными структурами меры по борьбе с коррупцией, незаконным оборотом оружия и наркотических средств, контрабандой (Федеральный закон от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ «О федеральной службе безопасности».

полномочиями, определёнными положениями ст. 151 и 157 УПК РФ. Несмотря на то, что пограничные органы как органы безопасности наделены широкими полномочиями по выявлению, предупреждению и пресечению преступлений, подследственных органам безопасности, в прямую подследственность дознавателей пограничных органов включены восемь составов преступлений, из которых только ч. 2 ст. 322 УК РФ, ч. 3 ст. 256 УК РФ относятся к категории средней тяжести, оставшиеся (ч. 1 и ч. 2 ст. 253 УК РФ, ч. 1 и ч. 2 ст. 256 УК РФ, ч. 1 ст. 322 УК РФ, ч. 1 ст. 323 УК РФ) — к преступлениям небольшой тяжести, за совершение которых лицам, признанным виновными, в большинстве случаев назначается наказание в виде штрафа. Отсутствие у пограничных органов уголовно-процессуальных полномочий, в части касающейся выявления, предупреждения, пресечения и раскрытия контрабанды, не позволяет своевременно реагировать на изменяющуюся оперативную обстановку в пограничной сфере и эффективно решать задачи, возложенные на органы безопасности.

Результаты уголовно-процессуальной деятельности пограничных органов в 2015 г. свидетельствуют о том, что по ст. 226.1, 229.1 УК РФ дознавателями пограничных органов было возбуждено только пять и двенадцать уголовных дел из 2784 соответственно, что является качественным показателем, отражающим не столько результаты выявления, предупреждения и пресечения контрабанды пограничными органами, сколько свидетельствующем о наличии латентных проблем, негативно влияющих на безопасность Российской Федерации[1].

Таким образом, разрешение выявленной проблемы следует искать в дополнении прямой посдледственности дознавателей пограничных органов федеральной службы безопасности составами преступлений, предусмотренными ч. 1 ст. 226.1, ч. 1 ст. 229.1, ч. 3 ст. 327 «Использование заведомо подложного документа» УК РФ, а также установлении административной ответственности за незаконное перемещение через Государственную границу Российской Федерации с государствами — членами Таможенного союза стратегически важных товаров и ресурсов, культурных ценностей, стоимость которых не превышает крупный размер.

[1] Все указанные уголовные дела возбуждены дознавателями пограничных органов в порядке, предусмотренном ст. 157 «Производство неотложных следственных действий» УПК РФ.

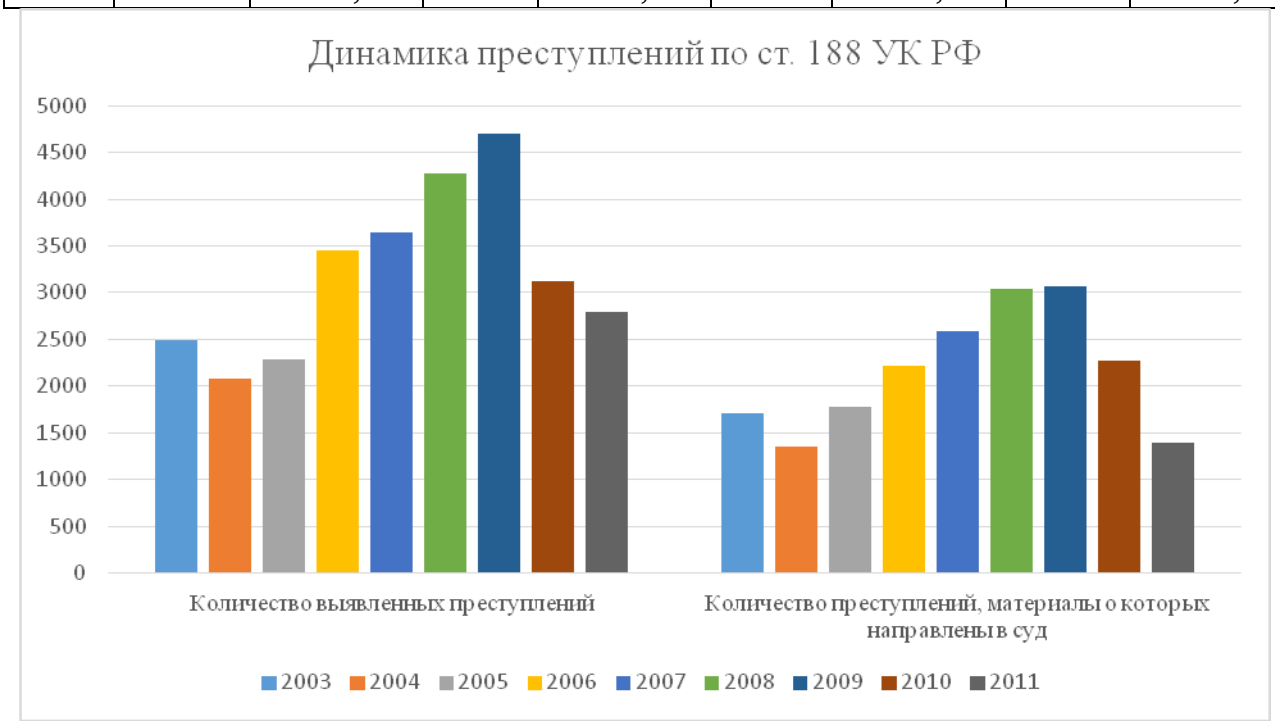
Библиография

1. Богданов, Д. И. Уголовно-правовые меры противодействия контрабанде : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08 / Д. И. Богданов. [Текст] — М., 2004. — 170 с.
2. Диканова, Т. А. Экономическая безопасность и вопросы борьбы с таможенными преступлениями [Текст] / Т. А. Диканова // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. — № 3. — С. 40—47.
3. Зарубин, Н. Н. Совершенствование административной ответственности за незаконное перемещение товара через таможенную границу : дис. …канд. юрид. наук : 12.00.14 / Н. Н. Зарубин. [Текст] — Люберцы, 2013.
4. Михайлов, В. И. Уголовная ответственность за контрабанду : учебно-практическое пособие / В. И. Михайлов, А. В. Фёдоров. [Текст] — СПб., 1999 г.
5. Пономарёв, А. И. Расследование контрабанды, совершаемой помимо таможенного контроля : дис. … канд. юрид. наук : 20.02.03 / А. И. Пономарёв. [Текст] — М. : МПИ ФСБ России, 2013. — 206 с.
5. Рогатых, Л. Ф. Контрабанда (проблемы уголовно-правовой характеристики) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08 / Л. Ф. Рогатых. [Текст] — СПб., 1999 — 207 с.
6. Степанова, О. Г. Контрабанда наркотических средств, психотропных веществ, их прекурсоров или аналогов, растений либо их частей, содержащих наркотические средства, психотропные вещества или их прекурсоры: уголовно-правовое и криминологическое исследование : дис. … канд. юрид. наук / О. Г. Степанова. [Текст] — Челябинск, 2012.
7. Стукалова, Т. Л. Проблемы унификации уголовной ответственности за контрабанду в Российской Федерации и Республике Беларусь : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08 / Т.Л. Стукалова. [Текст] — М., 2007. — 213 с.
9. Шумилов, А. Ю. О формировании начал «оперативно-розыскной теории в таможенных органах Российской Федерации» [Текст] / А.Ю. Шумилов // Вестник Российской Таможенной академии. — 2010. — № 2. — С. 37—49.

Приложение 1

Состояние контрабанды в 2003—2011 гг.

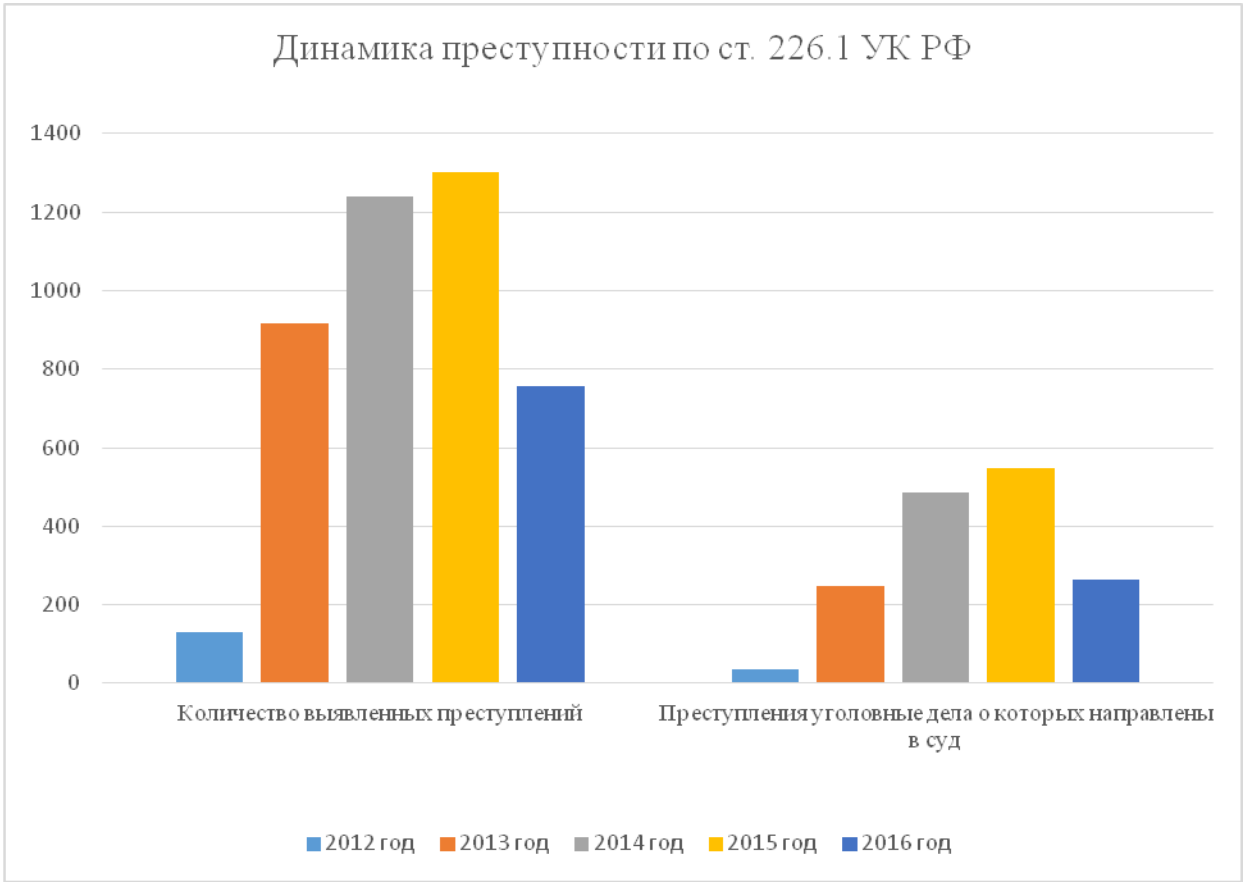
Годы	Выявлено преступлений		В том числе, совершенных в особо крупном размере		Преступления, уголовные дела о которых направлены в суд		Привлечено к уголовной ответственности лиц, совершивших преступления	
	Всего	Прирост в %, снижение в %	Всего	Прирост в %, снижение в %	Всего	Прирост в %, снижение в %	Всего	Прирост в %, снижение в %
2003	2498	16,5			1710	13,5	562	4,5
2004	2078	– 16,8			1346	– 21,3	682	21,4
2005	2288	10,1			1780	32,2	872	27,9
2006	3450	50,8			2220	24,7	1190	36,4
2007	3649	5,8			2591	16,7	1331	11,8
2008	4269	17,0			3041	17,4	1327	– 0,3
2009	4706	10,2	1613	9,7	3065	0,8	1363	2,7
2010	3123	– 33,6	613	– 62,0	2270	– 25,9	1321	– 3,1
2011	2796	– 10,5	300	– 51,1	1387	– 38,9	1089	– 17,6

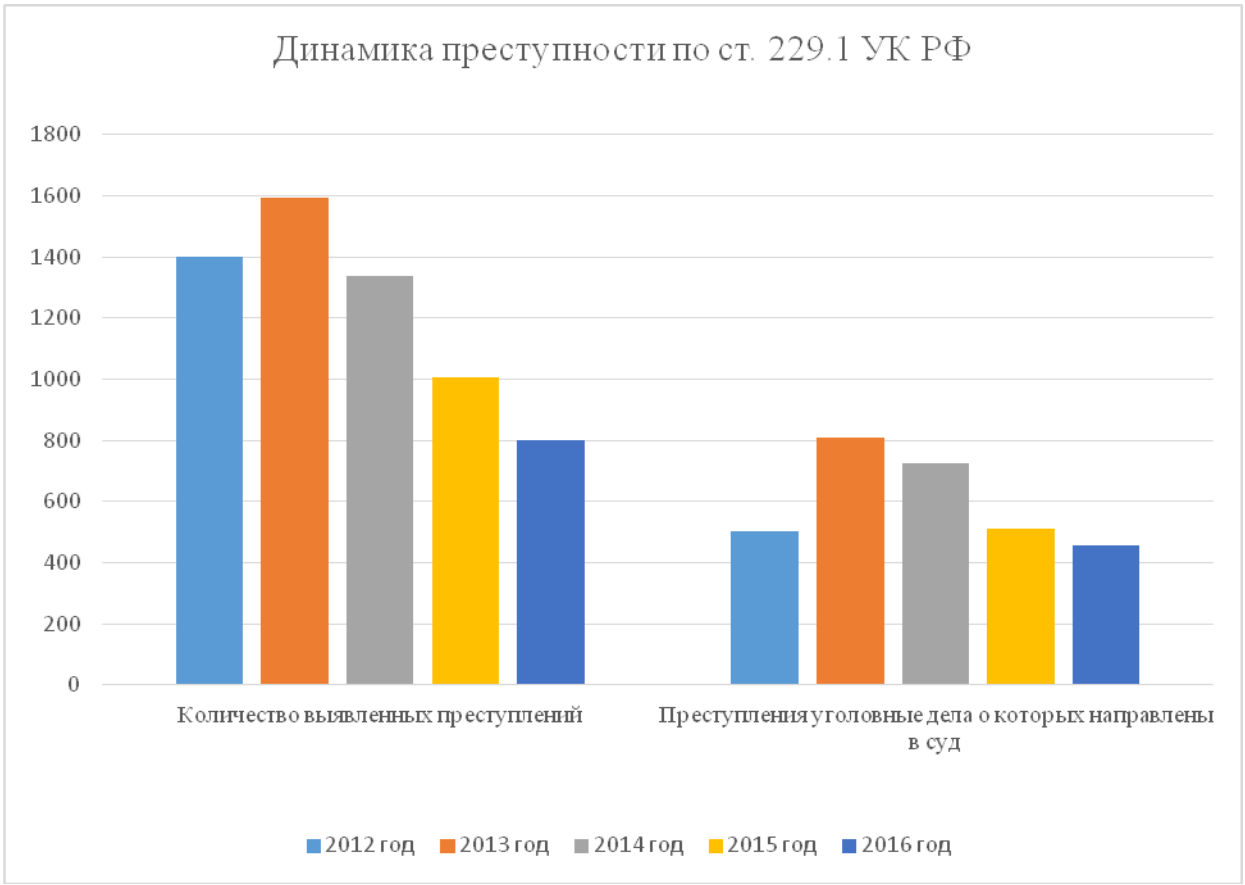


Приложение 2

Состояние контрабанды в 2012—2016 гг.

Годы	Выявлено преступлений		В том числе, совершенных в крупном или особо крупном размерах		Преступления, уголовные дела о которых направлены в суд		Привлечено к уголовной ответственности лиц, совершивших преступления	
	Всего	Прирост в %, снижение в %	Всего	Прирост в %, снижение в %	Всего	Прирост в %, снижение в %	Всего	Прирост в %, снижение в %
Статья 226.1. Контрабанда сильнодействующих, ядовитых, отравляющих, взрывчатых, радиоактивных веществ, радиационных источников, ядерных материалов, огнестрельного оружия или его основных частей, взрывных устройств, боеприпасов, оружия массового поражения, средств его доставки, иного вооружения, иной военной техники, а также материалов и оборудования, которые могут быть использованы при создании оружия массового поражения, средств его доставки, иного вооружения, иной военной техники, а равно стратегически важных товаров и ресурсов или культурных ценностей либо особо ценных диких животных и водных биологических ресурсов								
2012	129	-	98	-	34	-		
2013	915	81,5	190	93,9	248	32,6	215	
2014	1241	35,6	191	0,5	485	95,6	444	106,5
2015	1301	4,8	315	64,9	549	13,2	508	14,4
2016	758	– 42,0			264	– 51,9	274	– 46,1
Статья 229.1. Контрабанда наркотических средств, психотропных веществ, их прекурсоров или аналогов, растений, содержащих наркотические средства, психотропные вещества или их прекурсоры, либо их частей, содержащих наркотические средства, психотропные вещества или их прекурсоры, инструментов или оборудования, находящихся под специальным контролем и используемых для изготовления наркотических средств или психотропных веществ								
2012	1401	-			504	-		
2013	1594	13,8			810	64,0	780	
2014	1337	– 16,1			726	– 10,4	708	– 9,2
2015	1007	– 24,7			513	– 29,3	539	– 23,9
2016	803	– 21,9			455	– 12,8	453	– 17,3


Динамика преступности по ст. 226.1 УК РФ
1400
1200
1000
800
600
400
200
0
Количество выявленных преступлений
Преступления уголовные дела о которых направлены в суд
2012 год
2013 год
2014 год
2015 год
2016 год


Динамика преступности по ст. 229.1 УК РФ
1800
1600
1400
1200
1000
800
600
400
200
0
Количество выявленных преступлений
Преступления уголовные дела о которых направлены в суд
2012 год
2013 год
2014 год
2015 год
2016 год

Criminal procedure authorities of border investigators of the national security of the Russian Federation: view of the genesis and a current state.

© **Popov A. S.**,
The lecturer of criminal discipline department of the Odintsovo Humanitarian University

Annotation. The article is devoted to the genesis of the procedural rules which determine the criminal procedure authorities to border investigators at the modern stage of the Criminal Procedure Laws' development regulated by the Constitution of the Russian Federation, the Criminal Code of the Russian Federation and the Criminal Procedure Code of the Russian Federation.

Keywords: criminal procedure authorities, border investigators, investigative jurisdiction

Bibliography

1. Bogdanov, D. I. Criminal-legal measures against the smuggling of Diss. kand. the faculty of law. Sciences : 12.00.08 / A. I. Bogdanov. [Text] — M., 2004. — 170 c.

2. Dekanova, T. A. Economic security and the fight against customs crime [Text] / T. A. Dikanova // Bulletin of the Academy of the Prosecutor General of the Russian Federation. — № 3. — P. 40—47.

3. Zarubin, N. N. Improving the administrative responsibility for the illegal movement of goods across the customs border of Diss. kand. the faculty of law sciences : 12.00.14 / N. N. Zarubin. [Text] — Lyubertsy, 2013.

4. Mikhailov, V. I. Criminal liability for trafficking : training manual / V. I. Mikhailov, A. V. Fedorov. [Text] — St. Petersburg, 1999

5. Ponomarev, A. I. Investigation of smuggling, committed in addition to customs control : dis. kand. the faculty of law. Sciences : 20.02.03 / A. I. Ponomarev. [Text] — M. : MPI FSB of Russia, 2013. — 206 p.

5. Horned L. F. Contraband (problems of criminal-legal characteristics) : dis. kand. the faculty of law. Sciences : 12.00.08 / L. F. Horny. [Text] — St. Petersburg, 1999 — 207 c.

6. Stepanova, O. G. the Smuggling of narcotic drugs, psychotropic substances, their precursors or analogues, plants or their parts containing narcotic drugs, psychotropic substances or their precursors: criminal-legal and criminological research : dis. kand. the faculty of law sciences / O. G. Stepanova. [Text] — Chelyabinsk, 2012.

7. Stukalov, T. L. Problems of unification of criminal liability for smuggling in the Russian Federation and the Republic of Belarus : dis. kand. the faculty of law. Sciences : 12.00.08 / T. L. Stukalov. [Text] — M., 2007. — 213 p.

9. Shumilov, A. Y., formation began the «investigative theory in the customs bodies of the Russian Federation» [Text] / A. Yu Shumilov // Bulletin of the Russian Customs Academy. — 2010. — № 2. — S. 37—49.

Причинно-следственная связь в преступлениях против военной службы

© **Суденко В. Е.**,
кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры «Уголовное право, уголовный процесс и криминалистика» Юридического института Московского государственного университета путей сообщения Императора Николая II

Аннотация. Рассматриваются категории «причина» и «следствие», а также причинно-следственная связь в уголовном праве, применительно к преступлениям против военной службы. Анализируются составы данных преступлений по их законодательной конструкции.

Ключевые слова: категории диалектики, причина, следствие, причинно-следственная связь, преступление, составы преступлений против военной службы.

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

Рассуждая о причинно-следственной связи в преступлениях против военной службы, необходимо, по нашему мнению, обратиться к таким категориям диалектики, как «причина» и «следствие», имеющим не только методологическое значение, что весьма актуально для уголовно-правовой науки, но и мировоззренческий смысл. Известно, что категории — суть узловые понятия любой науки, поскольку в них сконцентрировано её содержание, а диалектика — есть наука о взаимосвязи явлений, развитии материального мира и процесса. В то же время проблема категорий диалектики относится к числу проблем, решение которых актуально в каждый данный момент, хотя ни одно из решений при этом не является окончательным. К примеру, решение проблемы причины и следствия, причинной связи относится к менталитету определённого времени развития общества, культуры, эпохи. Однако именно этот аспект проблемы диалектических категорий меньше всего представлен в исследованиях науки уголовного права, в том числе относительно преступлений против военной службы, хотя уголовно-правовая сфера приложения диалектического метода достаточно многообразна и обширна.

Содержание диалектических категорий в различные периоды их становления отражает уровень духовного развития общества и его правовой культуры. Процесс формирования категорий выражает основополагающие пути развития знания как элемента культуры, в процессе которого содержание категорий постоянно углубляется, что важно для определения их истинного значения на каждом этапе развития общества. С большой долей уверенности можно утверждать, что в настоящее время в науке появляется необходимость разработки новой парадигмы в определении не только категорий причинности, необходимости и случайности, возможности и действительности, но и сущности и явления, формы и содержания и других категорий, к примеру, справедливости.

Если говорить о диалектическом методе применительно к науке уголовного права, а также к преступлениям против военной службы, то в советский период времени он имел не слишком благополучную судьбу. В любом учебнике советского уголовного права методология уголовно-правовой науки начиналась с объявления, что её главным и всеобщим методом является метод диалектического материализма, хотя последний никакого существенного влияния на формирование уголовно-правовой науки того периода не оказывал, а лишь являлся основой доказательства классовой противоположности советского уголовного права праву буржуазных стран[1].

[1] Курс советского уголовного права (часть Общая). Т. 1. М., 1968. С. 41.

Такая политика применения положений философии в уголовном праве привела к созданию почти непреодолимой стены между советским и буржуазным уголовным правом, что, по нашему мнению, как раз и не может являться диалектическим. Напротив, именно диалектическому методу присущ поиск как можно более обширных областей соприкосновения различных правовых систем, в том числе социалистической и буржуазной. Диалектику Гегеля, рождённую как диалектику идей, идеологи того времени превратили в диалектику природы и общества, в диалектику материализма, стремясь подчинить философское учение интересам классовой борьбы.

В то же время необходимо отметить, что марксистская философия является только одним из множества направлений как философии прошлого, так и философии настоящего, и, конечно же, будущего. Учёные различных направлений философии не отвергают диалектику, но в то же время не распространяют её на природу.

Вряд ли можно назвать многочисленными количество исследований положений диалектических категорий в правовой науке, в том числе в науке уголовного права, в их общемировоззренческом значении. В арсенале юридических наук оказались лишь категории причины и следствия, применяемые в уголовном праве при исследовании причинной связи в процессе анализа объективной стороны состава преступления[1]. Кроме того, В. Н. Кудрявцев при раскрытии теории квалификации преступлений рассматривал наряду с другими вопросами категории единичного и общего[2].

Но и названные категории не подвергались глубокому философско-правовому анализу и исследованию в их историческом, правовом и социологическом аспектах, тем более, применительно к преступлениям против военной службы. Другие категории диалектики — возможность и действительность, форма и содержание, сущность и явление, пространство и время, общее, особенное и единичное, качество и количество и др. ждут своего исследования теоретиками уголовного права и последующего разрешения в уголовно-правовой науке. Профессор А. В. Наумов вполне справедливо отмечает, что неудачные до настоящего времени попытки использовать диалектический метод в науке уголовного права вовсе не означают его бесперспективности, наоборот, обращение к основным законам и категориям диалектики во всём многообразии их содержания, несомненно, будет способствовать успеху непосредственно уголовно-правовых исследований[3].

Многие диалектические категории довольно подробно рассмотрены в работах философов, однако их исследования были направлены на решение, прежде всего, задач философии, но не уголовного права и, тем более, не военно-уголовного права[4].

Исследование категорий диалектики следует осуществлять на основе диалектического метода с помощью догматического, социологического, сравнительно-правового и историко-правового методов, ибо только так можно показать их методологическое значение для уголовного права, поскольку проблема развития и содержания категорий и их взаимосвязи с другими науками имеет непосредственной отношение и к уголовно-правовой науке. К сожалению, проблема методологического потенциала философских категорий в уголовном праве пока ещё недостаточно разработана и подобных исследований с позиции уголовно-правовой науки явно недостаточно.

---

[1] Кудрявцев В. Н. Объективная сторона преступления. М., 1960; Кудрявцев В. Н. Причинность в криминологии. М., 1968; Церетели Т. В. Причинная связь в уголовном праве. М., 1963; Малинин В. Б. Причинная связь и проблемы Общей части уголовного права. СПб., 1999 и др.

[2] Кудрявцев В. Н. Общая теория квалификации преступлений. М., 1972.

[3] Наумов А. В. Уголовное право. Общая часть : курс лекций. М., 1996.

[4] Иващук О. Ф. Становление категории особенного : дис. … канд. философ. наук. Ростов н/Д, 1996; Ивлев В. Ю. Методологический анализ категорий необходимость, случайность и возможность : дис. … канд. философ. наук. М., 1997; Колтышев А. Н. Проблема причинности (история и теория) : дис. … д-ра философ. наук. СПб., 1994; Налётов И. З. Причинность и теория познания. М., 1975; Орлов Е. В. Проблема особенного у Аристотеля : дис. … канд. философ. наук. М., 1997; Перминов В. Я. Проблема причинности в философии и естествознании. М., 1979, и др.

Прежде чем обращаться к причинно-следственной связи в преступлениях против интересов военной службы, остановимся на законодательной конструкции этих преступлений.

Глава 33 УК РФ содержит 22 статьи, из которых ст. 331 даёт общую характеристику преступлений против военной службы, а остальные перечисляют виды данной категории преступлений. Если говорить о законодательной конструкции этих преступлений, то три четверти всех преступлений против интересов военной службы сконструированы по типу материальных составов, что позволяет считать их оконченными только после наступления указанных в той или иной норме статьи общественно опасных последствий. К таким последствиям законодатель относит существенный вред интересам военной службы; тяжкие последствия; тяжкий и средней тяжести вред здоровью; вред интересам безопасности государства; вред охраняемым объектам; вред правам и законным интересам граждан; утрата, уничтожение или повреждение оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ, взрывных устройств и предметов военной техники; смерть одного или нескольких человек.

С учётом сказанного можно сделать вполне определённый вывод: большинство составов преступлений против интересов военной службы (76,2%), имея материальные составы, в обязательном порядке включают в себя общественно опасное деяние как причину наступивших последствий, само общественно опасное последствие и наличие между деянием и последствием причинно-следственной связи, иными словами, причинности[1].

Указанное соотношение причины и следствия можно определить как имеющую важное уголовно-правовое значение причинную зависимость. Каковы же причинно следственные связи в уголовном праве? К ним можно отнести причинно-следственную связь между уголовным законом и лицом, совершившим преступление (субъектом), поскольку уголовно-правовая норма выступает как причина, порождающая появление субъекта преступления. При отсутствии уголовно-правовой нормы запрещающей конкретное общественно опасное деяние — отсутствует и субъект преступления. В этом проявляется причинность или причинно-следственная связь между уголовным законом и субъектом преступления. К причинно-следственным связям следует отнести и причинность посткриминального поведения и уголовно-правовых последствий. При этом возможно как правомерное, так и неправомерное постпреступное поведение. Имеет место и причинность общих и специальных начал назначения наказания и конкретной меры наказания, в том числе причинность избрания иных мер уголовно-правового характера (в смысле ч. 2 ст. 2 УК РФ). Возможны и иные виды причинности, к примеру, причинность отставания психически здорового подростка в развитии от сверстников и др.

Особенно ярко причинность проявляется при анализе объективной стороны преступления, во внешнем проявлении причинно-следственной связи между действиями (бездействием) и наступившими последствиями, которые имеют место при любом составе преступлений — материальном, формальном, усечённом, так как нет и не может быть преступлений без последствий, хотя законодатель не всегда требует их установления. Рассмотрим причинно-следственную связь между общественно опасным деянием и общественно опасными последствиями применительно к преступлениям против военной службы.

Рассмотрим наличие причинности при неисполнении приказа, предусмотренном ст. 332 УК РФ. В данном случае объективная сторона преступления характеризуется бездействием подчинённого, не исполняющего обязательный для него приказ, отданный начальником в установленном законом, уставом или иным нормативным актом порядке. Подчинённый как субъект преступления обязан исполнить отданный ему при-

[1] Раскрывая понятие и характер причинно-следственной связи в уголовном праве, мы придерживаемся ранее высказанного нами суждения об этих категориях диалектики. (См.: Суденко В. Е. Теория причинности в уголовном праве // Сервис plus. 2010. № 4. С. 27—36.)

каз начальника (критерий долженствования)[1] и мог его выполнить (критерий возможности), однако не выполнил его, что причинило существенный вред интересам службы (ч. 1 ст. 332 УК РФ) или повлекло тяжкие последствия (ч. 2 ст. 332 УК РФ).

Деяние в виде неисполнения приказа явилось причиной наступления таких общественно опасных последствий, как существенный вред интересам военной службы или тяжкие последствия.

В то же время, если подчинённый не исполнил «заведомо незаконный приказ или распоряжение», то это исключает уголовную ответственность, что предусмотрено в ч. 2 ст. 42 УК РФ[2].

Совершение преступлений против военной службы, объективная сторона которых характеризуется путём бездействия, предусматривается законодателем в ст. ст. 332, 335, 337 (при неявке на службу), 338 (при неявке на службу), 339, 340, 341, 342, 343, 344, 345, 348, 349, 350, 351, 352 УК РФ, которые составляют 71,4% от преступлений, включённых в гл. 33 УК РФ. В приведённых статьях преступления против военной службы совершаются путём невыполнения каких-то конкретных правил военной службы.

Раскроем причинно-следственную связь в преступлениях против военной службы, сконструированных законодателем по типу материальных составов и совершённых путём действий.

Среди преступлений против военной службы отметим насильственные действия в отношении начальника, совершённые во время исполнения им обязанностей военной службы или в связи с исполнением этих обязанностей (ст. 334 УК РФ). Часть 2 данной статьи предусматривает ответственность за указанные действия, сопровождаемые причинением тяжкого или средней тяжести вреда здоровью или иных тяжких последствий. Последствиями таких действий субъекта является тяжкий или средней тяжести вред здоровью начальника. Указанные действия выступают в качестве причины наступивших последствий и между ними должна быть доказана причинная связь, то есть именно названные противоправные действия предваряют наступившие последствия, они же (действия) явились непосредственной причиной вреда здоровью, а вред здоровью с неизбежностью вытекает из действий субъекта преступления, но не по иной причине.

Когда мы говорим о конкретной причине, то вряд ли можно говорить, что она абсолютна, то есть конечна. Скажем, насильственные действия в отношении начальника могли возникнуть по причине низкой воспитательной работы среди военнослужащих либо по причине призыва в армию психически не совсем здорового человека и т.п. Любая причина является следствием другой причины, а следствие всегда становится причиной какого-то иного следствия и так выстраивается причинно-следственная цепочка, состоящая из отдельных звеньев причина — следствие, далее следствие как причина, порождающая иное следствие.

В практической деятельности нередко возникает вопрос, между какими звеньями причинно-следственной связи необходимо устанавливать наличие причинной связи? В работе В. Н. Кудрявцева «Объективная сторона преступления»[3] можно прочесть, что для целей уголовного права необходимо установить первое и последнее звено причинно-следственной цепочки и устанавливать между ними причинно-следственную связь. Но как нам кажется, с этим вряд ли можно согласиться. Дело в том, что вряд ли можно установить первое и последнее звено причинно-следственной цепи. Скажем, насильственные действия в отношении начальника могли быть результатом нахождения виновного в нетрезвом состоянии или в связи с его психическим расстройством либо в связи с неприязненным отношением

[1] Бездействие имеет уголовно-правовой значение только при наличии двух критериев (условий): критерия долженствования — лицо должно выполнить приказ, но не выполняет его, и критерия возможности — ничто не препятствовало выполнению приказа, но он не был исполнен.

[2] Дорогин Д. А. Исполнение приказа в условиях военной службы как обстоятельство, исключающее уголовную ответственность // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2016. № 4.

[3] Кудрявцев В. Н. Объективная сторона преступления. М., 1960.

между виновным и начальником. И всё это является причиной проявления насильственных действий субъекта по отношению к начальнику, хотя и указанные действия явились следствием каких-то других причин. Это же относится и к такому последствию, как тяжкое или средней тяжести вред здоровью, который может стать причиной других последствий: срыву плана боевой подготовки, выезда на учения и т.д. И где же искать «первое и последнее» звено причинно-следственной цепи? Мы полагаем, что причинно-следственную связь необходимо выявлять между двумя рядом стоящими звеньями, а именно, между насилием субъекта преступления и наступившим тяжким или средней тяжести вредом здоровья.

В подтверждение сказанного приведём следующий пример. Водитель военного автомобиля не удостоверился в том, что все военнослужащие заняли места на откидных скамейках кузова и начал движение. Один военнослужащий не удержался на ногах и ударился рукой о запорное устройство заднего борта кузова, глубоко поцарапав кисть руки. Медицинская сестра санчасти, куда обратился военнослужащий, при обработке травмы разговаривала по телефону и не заметила, как внесла в царапину инфекцию. Через несколько дней у пострадавшего началось воспаление кисти, что привело к последующей её ампутации. Так кто же виновен в этом? Водитель или кто-то другой? Если искать первое и последнее звено причинно-следственной цепи, то причиной ампутации можно назвать невнимательность водителя, далее — действия командира, приказавшего выехать водителю, далее — завод, изготовивший автомобиль и т.д. Это же относится и к последствию, то есть к царапине — внесению инфекции, которая стала причиной ампутация кисти, явившейся причиной инвалидности человека и т.д. В подобных случаях оправдано привести слова В. И. Ленина, писавшего, что «... всякую истину, если ее сделать «чрезмерной»..., если ее преувеличить, если ее распространить за пределы ее действительной применимости, можно довести до абсурда, и она даже неизбежно, при указанных условиях, превращается в абсурд«[1]. Так и в причинно-следственной связи, чтобы не превратить её в абсурд, необходимо, по нашему мнению, устанавливать причинно-следственную связь не между первым и последним звеном причинной цепи, которые не всегда можно и определить, а между двумя рядом стоящими звеньями, между причиной и следствием, стоящими рядом, в приведённом примере, между действиями медицинской сестры и внесением инфекции.

Многообразный мир причин и следствий совпадает со всем множеством отдельных вещей, событий, процессов. Каждое из них является лишь звеном причинно-следственных цепей, уходящих в прошлое и будущее. Причины и следствия постоянно возникают и исчезают. Однако причинность одной своей стороной лежит в живой непосредственной действительности, а другой — в законах диалектики. И это является спецификой категории «причинность» по сравнению, например, с категориями «закономерность», «необходимость», которые относятся преимущественно к одному уровню реальности. Это относится и к причинно-следственной связи в преступлениях против военной службы.

Библиография

1. Дорогин, Д. А. Исполнение приказа в условиях военной службы как обстоятельство, исключающее уголовную ответственность [Текст] / Д. А. Дорогин // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение». — 2016. — № 4.

2. Иващук, О. Ф. Становление категории особенного : дис. … канд. философ. наук / О. Ф. Иващук. [Текст] — Ростов н/Д, 1996.

3. Ивлев, В. Ю. Методологический анализ категорий необходимость, случайность и возможность : дис. … канд. философ. наук / В. Ю. Ивлев. [Текст] — М., 1997;

4. Колтышев, А. Н. Проблема причинности (История и теория) : дис. … д-ра философ. наук / А. Н. Котышев. [Текст] — СПб., 1994.

5. Кудрявцев, В. Н. Общая теория квалификации преступлений. [Текст] — М., 1972.

6. Кудрявцев, В. Н. Объективная сторона преступления / В. Н. Кудрявцев. [Текст] — М., 1960.

7. Кудрявцев, В. Н. Причинность в криминологии. [Текст] — М., 1968

8. Курс советского уголовного права (часть Общая) : учебник. Т. 1. [Текст] — М., 1968.

[1] Ленин В. И. Полн. собр. соч. Т. 41. С. 46.

9. Малинин, В. Б. Причинная связь и проблемы Общей части уголовного права / В. Б. Малинин. [Текст] — СПб., 1999.

10. Налётов, И. З. Причинность и теория познания / И. З. Налетов. [Текст] — М., 1975.

11. Наумов, А. В. Уголовное право. Общая часть : курс лекций / А. В. Наумов. [Текст] — М., 1996.

12. Орлов, Е. В. Проблема особенного у Аристотеля : дис. … канд. философ. наук / Е. В. Орлов. [Текст] — М., 1997.

13. Перминов, В. Я. Проблема причинности в философии и естествознании / В. Я. Перминов. [Текст] — М., 1979.

14. Подберезкин, А. И. Проблемные вопросы уголовной ответственности за совершение преступлений, предусмотренных статьей 333 Уголовного кодекса Российской Федерации [Текст] / Подберезкин А. И. Степаненко Н. Е. // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение». — 2016. — № 1.

15. Суденко, В. Е. Теория причинности в уголовном праве [Текст] / В. Е. Суденко // Сервис plus. — 2010. — № 4.

16. Церетели, Т. В. Причинная связь в уголовном праве / Т. В. Церетели. [Текст] — М., 1963.

Causation of crimes against military service

© **Sudenko V. E.**,
candidate of legal sciences, associate professor of the department «Criminal law, criminal process and criminalistics» Law Institute of the Moscow state transport University

Abstract. Discusses the categories «cause» and «consequence» as well as a causal relationship in criminal law, for crimes against military service. Analyzed compositions of these crimes in their legislative design.

Keywords: categories of dialectics, cause, effect, causality, crime, offenses against military service.

Bibliography

1. Dorogin, D. A. execution of the order in the context of military service as a circumstance excluding criminal responsibility [Text] / D. A. Dorogin // Law in the Armed Forces — military legal review». — 2016. — № 4.

2. Ivashchuk, O. F. Formation of a category of special Diss. kand. philosopher. Sciences / O. Ivashchuk. [Text] Rostov n/D, 1996.

3. Ivlev, V. Y. Methodological analysis of the categories of necessity, contingency and possibility : dis. kand. philosopher. Sciences / V. S. Ivlev. [Text] — M., 1997.

4. Koltyshev, A. N. The problem of causality (History and theory) : dis. ... d-ra philosopher. sciences / A. N. Katyshev. [Text] — St. Petersburg, 1994.

5. Kudryavtsev, V. N. The General theory of qualification of crimes. [Text] — M., 1972.

6. Kudryavtsev, V. N. The objective side of the crime / V. N. Kudryavtsev. [Text] — M., 1960.

7. Kudryavtsev, V. N. Causation in criminology. [Text] — M., 1968.

8. The course of the Soviet criminal law (General part) : textbook. Vol. 1. [Text] — M., 1968.

9. Malinin, V. B. causation and problems of the General part of criminal law / by V. B. Malinin. [Text] — St. Petersburg, 1999.

10. Naletov, I. Z. Causality and the theory of knowledge / I. Z. Naletov. [Text] — M., 1975.

11. Naumov, A. V. Criminal law. General part : course of lectures / A. V. Naumov. [Text] — M., 1996.

12. Orlov, E. V. A special Problem for Aristotle : diss. … kand. philosopher. sciences / E. V. Orlov. [Text] — M., 1997.

13. Perminov, V. Y. the Problem of causality in philosophy and the natural Sciences / V. J. Perminov. [Text] — M., 1979.

14. Podberezkin, A. I. Problematic issues of criminal responsibility for crimes under article 333 of the Criminal code of the Russian Federation [Text] / A. I. Podberezkin, N. E. Stepanenko // Law in the Armed Forces — military legal review. — 2016. — № 1.

15. Sudenko, V. E. Theory of causation in criminal law [Text] / V. E. Sudenko // Service plus. — 2010. — № 4.

16. Tsereteli T. V. Causal relationship in criminal law / T. V. Tsereteli. [Text] — M., 1963.

Порядок прекращения уголовного дела или уголовного преследования с назначением меры уголовно-правового характера в виде судебного штрафа

© **Терещук С. С.,**
помощник военного прокурора Екатеринбургского гарнизона, старший лейтенант юстиции

Аннотация. В статье раскрыт порядок прекращения уголовного дела или уголовного преследования с назначением меры уголовно-правового характера в виде судебного штрафа.

Ключевые слова: прекращение уголовного дела, мера уголовно-правового характера, судебный штраф

Рецензент — К. С. Лиховидов, доктор юридических наук, доцент.

Уголовный кодекс Российской Федерации (далее — УК РФ), принятый в 1996 г. в обстановке, характеризующейся быстрым ростом преступности и падением качества работы правоохранительных органов, — отмечается в Концепции модернизации уголовного законодательства в экономической сфере, — оказался внутренне противоречивым документом. С одной стороны, в нем нашли отражения некоторые либеральные ценности, которые по первоначальному замыслу должны были определять его содержание, с другой, — растущая преступность стимулировала нарастание карательной составляющей Кодекса. В результате, вопреки первоначальному замыслу, получился документ более жесткий и репрессивный по своему содержанию, чем старый, советский УК РФ[1].

В связи с этим на протяжении всего периода действия УК РФ с 1 января 1997 г. по настоящее время, в него внесено свыше 150 изменений.

Существенные изменения коснулись структуры и видов наказаний, особенностей назначения наказания, освобождения от уголовной ответственности и наказания.

Федеральным законом от 3 июля 2016 г. № 323, вступившим в силу 15 июля 2016 г., УК РФ дополнен ст. 76.2, 104.4 и 104.5, а в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации (далее — УПК РФ) включены ст. 25.1, 446.1—446.5. Вышеуказанные нормы закона вводят понятие судебного штрафа как меры уголовно-правового характера, а также порядок его применения.

Согласно ч. 1 ст. 104.4 УК РФ судебный штраф — это денежное взыскание, назначаемое судом при освобождении лица от уголовной ответственности в случаях, предусмотренных ст. 76.2 УК РФ.

Исходя из положений указанной статьи освобождение от уголовной ответственности с назначением судебного штрафа возможно при наличии указанных в ней двух оснований:

1. Лицо впервые совершило преступление небольшой или средней тяжести.

Категории преступлений разграничены в ст. 15 УК РФ. Так, преступлениями небольшой тяжести признаются умышленные и неосторожные деяния, за совершение которых максимальное наказание, предусмотренное УК РФ, не превышает трех лет лишения свободы. Преступлениями средней тяжести признаются умышленные деяния, за совершение которых максимальное наказание, предусмотренное УК РФ, не превышает пяти лет лишения свободы, и неосторожные деяния, за совершение которых максимальное наказание, предусмотренное УК РФ, превышает три года лишения свободы.

Преступление признается совершенным впервые не только в том случае, когда лицо ранее не совершало никаких преступлений, но и при наличии других юридически значимых обстоятельств. Так, лицо считается совершившим преступление впервые: во-

[1] Концепция подготовлена рядом ученых и практиков (В. М. Жуйков, Н. А. Лопашенко, Т. Г. Морщакова, А. В. Наумов, В. И. Радченко и др.) на основании поручения Президента Российской Федерации от 28 ноября 2009 г. № ПР-3169.

первых, если оно ранее привлекалось к уголовной ответственности, но было освобождено от нее в установленном законом порядке; во-вторых, если оно после привлечения к уголовной ответственности было освобождено от уголовного наказания (ч. 2 ст. 86 УК); в-третьих, если в отношении лица истекли сроки давности привлечения к уголовной ответственности за ранее совершенное преступление (ч. 1 ст. 78 УК); в-четвертых, если в отношении лица судимость за ранее совершенное преступление погашена или снята в установленном законом порядке (ч. 6 ст. 86 УК).

2. Лицо возместило ущерб или иным образом загладило причиненный преступлением вред.

Согласно разъяснениям Пленума Верховного Суда Российской Федерации, изложенным в Постановлении от 29 ноября 2016 г. № 56, под ущербом следует понимать имущественный вред, который может быть возмещен в натуре, в денежной форме или иным способом. Под заглаживанием вреда понимается имущественная, в том числе денежная, компенсация морального вреда, оказание какой-либо помощи потерпевшему, принесение ему извинений, а также принятие иных мер, направленных на восстановление нарушенных в результате преступления прав потерпевшего, законных интересов личности, общества и государства.

Решение о прекращении уголовного дела или уголовного преследования с назначением меры уголовно-правового характера в виде судебного штрафа принимается судом по собственной инициативе или по результатам рассмотрения ходатайства, поданного следователем с согласия руководителя следственного органа либо дознавателем с согласия прокурора. Вынесение данного решения допускается в любой момент производства по уголовному делу до удаления суда в совещательную комнату для постановления приговора, а в суде апелляционной инстанции — до удаления суда апелляционной инстанции в совещательную комнату для вынесения решения по делу.

Порядок прекращения уголовного дела или уголовного преследования с назначением меры уголовно-правового характера в виде судебного штрафа, регламентирован главой 51.1 УПК РФ, который в свою очередь можно разделить на два этапа.

Если в ходе предварительного расследования будет установлено, что имеются вышеуказанные основания для прекращения уголовного дела или уголовного преследования в отношении подозреваемого, обвиняемого, следователь с согласия руководителя следственного органа или дознаватель с согласия прокурора выносит постановление о возбуждении перед судом ходатайства, которое вместе с материалами уголовного дела направляется в суд. Копия указанного постановления направляется следователем (дознавателем) подозреваемому, обвиняемому, потерпевшему и гражданскому истцу.

В случаях, когда уголовное преследование осуществляется в отношении нескольких подозреваемых или обвиняемых и имеются основания для прекращения уголовного дела или уголовного преследования с назначением меры уголовно-правового характера в виде судебного штрафа в отношении всех или нескольких лиц, ходатайство заявляется применительно к каждому такому лицу[1].

Ходатайство подлежит рассмотрению единолично судьей районного суда или военного суда соответствующего уровня либо мировым судьей, к подсудности которых относится рассмотрение соответствующей категории уголовных дел, по месту производства предварительного расследования в срок не позднее 10 суток со дня поступления ходатайства в суд с обязательным участием подозреваемого или обвиняемого, защитника, если последний участвует в уголовном деле, потерпевшего и (или) его законного представителя, представителя, прокурора. Неявка без уважительных причин сторон, своевременно извещенных о времени судебного заседания, не является препятствием для рассмотрения ходатайства, за исключением случаев неявки лица, в отношении которого рассматривается вопрос о прекращении уголовного дела или уголовного преследования. В случае неявки лица, в

[1] Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 29 ноября 2016 г.

отношении которого рассматривается вопрос о прекращении уголовного дела или уголовного преследования, судебное разбирательство откладывается независимо от причин, по которым лицо не явилось в судебное заседание.

Рассмотрение указанного ходатайства осуществляется в порядке ч. 6 ст. 108 УПК РФ, в ходе которого в начале заседания судья объявляет, какое ходатайство подлежит рассмотрению, разъясняет явившимся в судебное заседание лицам их права и обязанности, затем прокурор либо по его поручению лицо, возбудившее ходатайство, обосновывает его, после чего заслушиваются другие явившиеся в судебное заседание лица.

По результатам рассмотрения ходатайства судья выносит постановление, в котором указывает одно из следующих решений:

— об удовлетворении ходатайства о прекращении уголовного дела или уголовного преследования по основаниям, и назначении лицу меры уголовно-правового характера в виде судебного штрафа;

— об отказе в удовлетворении ходатайства.

В соответствии со ст. 104.5 УК РФ размер судебного штрафа не может превышать половину максимального размера штрафа, предусмотренного соответствующей статьей Особенной части УК РФ, а в случае, если штраф не предусмотрен соответствующей статьей Особенной части УК РФ, размер судебного штрафа не может быть более 250 тыс. руб.

Если в ходе судебного производства по уголовному делу будут установлены основания, предусмотренные ст. 25.1 УПК РФ, суд одновременно с прекращением уголовного дела или уголовного преследования разрешает вопрос о назначении меры уголовно-правового характера в виде судебного штрафа. В этом случае суд выносит постановление или определение о прекращении уголовного дела или уголовного преследования и о назначении подсудимому меры уголовно-правового характера в виде судебного штрафа, в котором указывает размер судебного штрафа, порядок и срок его уплаты.

Анализируя вышеизложенное, автор приходит к выводу о том, что внесение указанных изменений в уголовный и уголовно-процессуальный законы направлено на сокращение времени уголовного преследования и нагрузки на органы предварительного следствия и дознания при расследовании преступлений, отнесенных к категории небольшой или средней тяжести, и позволит повысить качество и результаты расследования иных более тяжких преступлений, в том числе коррупционной направленности.

Termination of criminal proceedings, the measure under the criminal law, a court fine

© **Tereshchuk S. S**.
assistant to the military prosecutor of the Yekaterinburg garrison, senior lieutenant of justice.

Abstract: The article discloses a procedure for termination of the criminal case or criminal prosecution with the appointment of the measures under criminal law as a court fine.

Key words: termination of criminal proceedings, the measure of criminal law, a judicial fine.

Особенности организации предъявления для опознания в районах вооруженного конфликта

Шхагапсоев К. З.,
капитан юстиции, адъюнкт 31 кафедры (криминалистики) Военного университета

Аннотация. В статье автор рассматривает особенности организации и тактику проведения предъявления для опознания в условиях боевой обстановки и повышенной опасности. Предложены изменения действующего законодательства в части проведения указанного следственного действия при наличии опасности для жизни и здоровья участвующих лиц в сторону упрощения производства отдельных следственных действий.

Ключевые слова: технические средства, вооруженный конфликт, доказательственная информация, следственные действия, предъявление для опознания, преступление.

Рецензент — С. В. Маликов, доктор юридических наук, профессор.

Предъявление для опознания — одно из следственных действий по проверке доказательственной информации идентификационного характера (ст. 193 УПК РФ) и, естественно, ученые-криминалисты и процессуалисты уделили особое внимание вопросам процессуального использования возможностей опознания, проблемам организации и тактики его осуществления. Однако проблемы организации и тактики проведения предъявления для опознания в связи с совершенствованием уголовного законодательства и появления технических новаций требуют постоянного осмысления процесса производства и тактических особенностей указанного следственного действия.

В отечественной литературе наиболее интенсивная разработка правовых, организационных и тактических основ предъявления для опознания началась с середины 50-х годов XX в. благодаря работам советских криминалистов: Г. И. Кочарова, Н. Г. Бритвич, П. П. Цветкова, Ю. Г. Корухова, Н. Н. Гапановича, З. Г. Самошиной, А. Я. Гинзбурга, В. А. Снеткова, В. С. Бурдановой, И. Е. Быховского и многих других ученых и практиков[1]. Разработанные ими труды существенно отразились на многих тактических особенностях предъявления для опознания и в УПК РФ.

Принятый в 1960 г. УПК РСФСР впервые обозначил предъявление для опознания как самостоятельное следственное действие, осуществляемое в ходе предварительного расследования, а с принятым в 2001 г. УПК РФ стало возможным производство опознания в ходе судебного следствия и в условиях, исключающих визуальное наблюдение опознаваемым опознающего.

В специальной и юридической литературе предложено несколько десятков определений термина «предъявление для опознания». Несмотря на такое множество понятий по смыслу и значению они схожи. Большинство авторов едины в том, что сущность предъявления для опознания заключается в отождествлении (идентификации) предъявляемого объекта по его мыс-

[1] Кочаров Г. И. Опознание на предварительном следствии. Пособие для следователей. М. : Госюриздат, 1955; Бритвич Н. Г. Теоретические основы и практика предъявления для опознания : дис. … канд. юрид. наук. Харьков, 1968; Цветков П. П. Предъявление для опознания в советском уголовном процессе. Л., 1962; Корухов Ю. Г. Предъявление для опознания на предварительном следствии и в суде. М. : ВЮЗИ, 1968; Гапанович Н. Н. Опознание в следственной и судебной практике (тактика). Минск, 1978; Самошина З. Г. Вопросы теории и практики предъявления для опознания на предварительном следствии. М., 1976; Гинзбург А. Я. Тактика предъявления для опознания. М., 1971; Снетков В. А., Эминов В. Е. Опознание по фотоснимкам, кинофильмам и рисункам на предварительном следствии. М., 1973; Бурданова В. С., Быховский И. Е. Предъявление для опознания на предварительном следствии. М., 1975.

ленному образу, т.е. в его опознании (узнавании)[1].

Идентификационная сущность предъявления для опознания в совокупности с уникальностью целей и метода исследования отличает его от других следственных действий и обеспечивает ему самостоятельное место в их системе, закрепленной действующим уголовно-процессуальным законодательством[2].

Сущность предъявления для опознания состоит в том, что ранее допрошенное лицо по каким-либо признакам или особым приметам отождествляет опознаваемый объект, который ранее наблюдал при каких-либо обстоятельствах.

Следует отметить, что согласно ч. 1 ст. 193 УПК РФ объектами опознания являются лица, предметы и трупы. Вместе с тем на практике производится не только опознание лица, предметов и трупа, но и опознание участков местности, строений, помещений, транспортных средств, почерка, подписи, запаха, суммативных (жидкие и сыпучие) веществ.

В криминалистической литературе предлагаются не только иные, отличные от законодательно закрепленных, виды предъявления для опознания, но и прослеживается четкая тенденция расширения круга предметов, предъявляемых для опознания, выходящих за рамки тех, которые имел в виду законодатель, устанавливая определенный порядок проведения данного следственного действия.

Так, одним из самых информационно значимых каналов восприятия является осязание. Количество характеристик объектов при тактильном восприятии превышает зрительное восприятие. При опознании на ощупь можно установить тождество предъявляемого объекта. Проблем опознания на ощупь, которые нельзя было бы преодолеть при соблюдении методических рекомендаций производства данного следственного действия, по нашему мнению, нет.

Кроме того, голос и речь человека обладают идентификационными признаками и свойствами, позволяющими успешно осуществлять его опознание на слух. Для научной обоснованности результатов опознания по голосу и особенностям устной речи можно рекомендовать проведение логопедической экспертизы.

Наиболее ярким примером назначения и проведения логопедической экспертизы можно считать уголовное дело в отношении военнослужащего Б. Следователь с помощью работников органов внутренних дел установил двух девочек, которые опознали Б. и показали, что он обманным путем завлек их в подвал дома и изнасиловал. Обвиняемый отрицал это. Потерпевшим в то время было по восемь лет, а со времени изнасилования прошло около четырех лет. За это время К. неоднократно изменял свою внешность — сбривал и отращивал усы, менял обувь, одежду, головной убор, оправу очков. Обе девочки происходили из неблагополучных семей, о насилии никому из взрослых не рассказывали. Поэтому возникло сомнение в достоверности опознания, и требовался поиск дополнительных доказательств.

На допросе девочки вспомнили, что виновный картавил. Следователь обратил внимание на то, что Б. имеет мягкий, вкрадчивый голос, который явно выделяется среди других, но иногда неправильно произносит букву «р». Желая проверить показания девочек, он назначил логопедическую экспертизу, а ее проведение поручил преподавателю педагогического института.

Эксперт обнаружил у Б. названный девочкам дефект и пришел к выводу, что его речь имеет ряд специфических особенностей, которые стабильны, устойчивы и делают ее хорошо запоминающейся, позволяющей отличать от речи других. Логопед отметил также, что обвиняемый обладает редкими способностями выбирать наиболее эффективные речевые приемы для нужного ему воздействия на окружающих. Этот вывод эксперта не только подтвердил досто-

[1] Бурыка Д. А. Правовые, организационные и тактические основы предъявления для опознания : автореф. дис. … канд. юрид. наук. М., 2006. С. 13.

[2] Михайлов А. Е. Предъявление для опознания (Уголовно-процессуальный и криминалистический аспекты) : автореф. дис. … канд. юрид. наук. Владимир, 2011. С. 12—13.

верность опознания, но и объяснил, как преступнику удавалось подчинять себе жертвы.

Возможности идентификации по походке реализуется в настоящее время, как правило, путем предъявления подозреваемого для опознания. При этом во внимание обычно принимаются особенности походки (быстрая, медленная, пружинистая, враскачку, подпрыгивающая), а также положение рук при ходьбе (в карманах, висят вдоль тела, двигаются в такт). Это следственное действие проводится в тех случаях, когда опознание по чертам лица затруднено или недостаточно для достоверного вывода о личности виновного.

В случае если особенности походки виновного малозаметны, свидетели затрудняются их описать и неясно, имеются ли они у исследуемого, существенную помощь может оказать использование специальных знаний в области биомеханики.

Так, например, по вышеупомянутому военнослужащему Б. некоторые свидетели отмечали, что виновный при ходьбе как бы «выбрасывал» одну ногу в сторону. Сам обвиняемый, в прошлом занимавшийся боксом, отрицая вину, заявлял, что у него упругая спортивная походка, и свидетели видели кого-то другого. Наличие у Б. аномалий походки отрицали его родственники и знакомые.

Понимая, что для проверки версии о виновности Б. необходимо выяснить, имеются ли у него отмеченные свидетелями особенности походки, следователь обратился к судебным медикам. Однако они заявили, что не имеют методик и возможностей для проведения такой экспертизы. Тогда существенную помощь следователю в решении данного вопроса оказали специалисты лаборатории биомеханики НИИ травматологии и ортопедии. Они дважды исследовали походку обвиняемого, используя специальную аппаратуру, и дали следующее заключение: «Б. имеет особенности походки, что находит отражение в скованности верхних плечевых суставов, малоподвижности верхних конечностей, непостоянно выраженном асимметричном выносе вперед левой ноги после заднего толчка, с отклонением голени и стопы наружу, и в несколько укороченном и учащенном шаге».

Запах также обладает индивидуализирующими признаками, которые можно определить посредством человеческого обоняния. Поэтому в ходе предъявления для опознания по запаху можно установить групповую принадлежность, а в случае опознания по запаху человека, если между опознаваемым и опознающим существуют чувственные связи и длительность общения, можно установить тождество. Широкая распространенность метода органолептического анализа, применяемого в легкой промышленности, включающего оценку вкусовых и запаховых свойств объекта, свидетельствует о принципиальной возможности идентификации и описания объектов посредством обоняния и вкусового восприятия[1].

Объектом, предъявленным для опознания, может быть и животное, когда есть основание полагать, что оно похищено. Для опознания оно предъявляется среди других животных, по возможности той же породы, масти и т.д.

Предъявление для опознания местности, строений производится обычно в случаях, когда допрашиваемый заявляет, что сможет узнать и тем самым выделить из окружающей местности или ряда строений тот или иной участок, жилой дом, магазин и. т. п., интересующие следователя.

Опознание лица можно производить как при участии лиц, также и по фотографиям. Опознания лица по фотографиям осуществляется также как и производство, опознание с участием лица.

Узнавания лица при производстве опознания производится по признакам внешности, но не оговаривается, какие именно признаки личности к ним относятся. Поэтому если опознающий утверждает, что не рассмотрел или вообще не видел человека в лицо, но запомнил его голос или походку, то в этом случае необходимо организовать предъявление для опознания по голосу или по походке.

[1] Михайлов А. Е. Указ. соч. С. 14—15.

Законодатель отмечает минимальное число лиц, предъявляемых для опознания. Максимальное число лиц, предъявляемых для опознания, определяется следователем (дознавателем). При этом следователь (дознаватель) должен помнить, что увеличение количества предъявляемых лиц для опознания уменьшает концентрацию внимания опознающего. Поэтому полагаем, что данное следственное действие целесообразно проводить в количестве не более пяти предъявляемых лиц для опознания.

Вместе с тем, действующее законодательство предусматривает возможность предъявления для опознания только одного лица (ст. 193 УПК РФ), в условиях вооруженного конфликта такой порядок не всегда возможен. Особенно это наглядно в случаях, когда очевидцу предъявляют для опознания участников боевых столкновений, которых он запомнил, по видеозаписи реальных событий. В этом случае опознаваемых может быть сразу несколько, они предстают не по отдельности в группе специально отобранных лиц, а все вместе среди случайно оказавшихся в кадре других участников преступления. Конечно, каждого из зафиксированных на видеопленке лиц можно отдельно переснять и произвести его опознание по фотокарточке, предъявляемой одновременно с другими фотокарточками в количестве не менее трех. Однако в чрезвычайных условиях для этого нет ни надлежащих технических возможностей, ни времени, ни сил. Главное же, нет никаких оснований полагать, что достоверность и доказательственное значение результатов такого опознания будет выше. С учетом сказанного представляется необходимым предусмотреть в законе предъявление для опознания нескольких лиц одновременно, которые сами по себе или вместе с другими участниками образуют требуемую для объективности и исключения случайностей группу сходных по внешности лиц. При невозможности очного предъявления лиц должно допускаться опознание по фотографиям, кино- и видеоизображениям[1].

[1] См.: Григорьев В. Н. Расследование преступлений в чрезвычайных условиях // Правоведение. 1992. № 3. С. 21—22.

Предъявление для опознания трупа является одним из самых распространенных и эффективных следственных действий идентификационного характера, направленных на установление личности погибших. Целью производства предъявления для опознания трупа является установление личности умершего, поэтому оно проводиться в тех случаях, когда обнаружен труп неизвестного человека либо когда возникает необходимость доказать, что предметы, обнаруженные при трупе, принадлежат этому умершему. Предъявление трупа для опознания производится по общим правилам, установленным ст. 193 УПК РФ. Вместе с тем предъявление для опознания трупа имеет свои особенности.

Следует отметить, что согласно ч. 1 ст. 193 УПК РФ труп в отличие от живых лиц предъявляется в единственном числе. Кроме того, предмет допроса предшествующего предъявлению для опознания трупа, отличается от предмета допроса, предшествующего предъявления для опознания живых лиц.

В районах вооруженного конфликта значительную сложность представляет и проблема опознания трупов погибших военнослужащих и производство их судебно-медицинского исследования.

Так, в период вооруженного конфликта в Чеченской Республике (1994—1996) зачастую, судебно-медицинские экспертизы проводились в лучшем случае с привлечением медицинского персонала воинских частей Минобороны России или внутренних войск МВД России, а то и не проводились вовсе, а полноценные экспертные исследования проводились только за плату в экспертных учреждениях МВД России, Минздрава России и Минюста России, находящихся за пределами Чеченской Республики, что, естественно, отражалось на оперативности и качестве проведения судебных экспертиз и всего расследования в целом. Поэтому в январе 1995 г. при одном из трех пунктов приема, обработки и отправки тел погибших военнослужащих, в г. Ростове-на-Дону была создана «Экспертная группа по идентификации неопознан-

ных погибших военнослужащих, поступивших из Чечни»[1].

Предъявление для опознания вещей обычно имеет место в случаях, когда есть основания полагать, что они находятся в той или иной связи с событием преступления и известны свидетелям, потерпевшему или обвиняемому. Такие вещи могут быть обнаружены при осмотре места происшествия, обыске, выемке. Их могут представить следователю те или иные лица.

После допроса об обстоятельствах события преступления и особенностях имевших к нему отношение вещей (предметов) опознающему предъявляются в группе однородных вещей (предметов) те из них, связь которых с событием преступления предполагается. Вещи, среди которых представляется опознаваемый объект, должны обладать свойственными ему видовыми признаками.

К объектам опознания также можно отнести объемные модели как объективное средство запечатления. Восстановление черт лица по черепу, разработанное в середине прошлого века советским антропологом М. М. Герасимовым[2], применяется в настоящее время в криминалистике как один из методов, позволяющих идентифицировать костные останки. Это сложный и трудоёмкий процесс, в котором специалист при помощи знаний в области анатомии, антропологии, остеологии и судебной медицины, слой за слоем моделирует мягкие ткани лица — мышцы, хрящи, сухожилия, кожу. Традиционно для работы используется глина или пластилин, но развитие технологии позволило начать использовать компьютерное моделирование и 3D-принтер.

Одной из проблем в существующей практике лицевой реконструкции является необходимость использования черепа, который может быть повреждён в ходе работы. Кости могут быть хрупкими от воздействия факторов окружающей среды или по иным причинам, поэтому накладывание и последующее удаление глины может разрушить череп. 3D-моделирование и печать позволяют не использовать реальный череп. Для этого американская компания Engineering and Manufacturing Services, Inc. (EMS) создала комплекс оборудования, состоящего из 3D-сканера, специального программного обеспечения и 3D-принтера. Программное обеспечение имеет также функцию установки маркеров толщины, таким образом в компьютерную среду перенесены все необходимые для работы инструменты. После окончания работы по реконструкции результат выводится на печать. Для этого используется полноцветный 3D-принтер Z650, позволяющий изготовить модель в натуральную величину[3].

Результаты предъявления для опознания имеют важное доказательственное значение и могут сыграть существенную роль в раскрытии преступления. Однако опознание не должно расцениваться как «решающее доказательство», которого вполне достаточно для того, например, что опознанного участником преступления. Результаты опознания во всех случаях должны тщательно проверяться и оцениваться по установленным уголовно-процессуальным законом правилам.

Так, например, А. Г. Головач в качестве одной из мер уменьшения влияния на расследование уголовных дел о самовольном оставлении части негативных факторов вооруженного конфликта предлагал во избежание подмены документов у погибших военнослужащих, находящихся на поле боя, опознание которых затруднено или невозможно, создать базу образцов ДНК военнослужащих, направляемых для службы в районы вооруженного конфликта[4]. Предложение заслуживает внимания, более того, создание ДНК базы по аналогии с созданной по обязательной регистрации преступников, совершивших тяжкие и особо тяж-

[1] Щедринов К. С. К вопросу производства некоторых видов судебных экспертиз при расследовании преступлений в районах вооруженного конфликта // Молодой ученый. 2011. № 3. Т. 2. С. 64—68.

[2] Герасимов М. М. Восстановление лица по черепу. М., 1955.

[3] 3D-печать в практике лицевой реконструкции // URL: http://22century.ru/allsorts/7912.

[4] Головач А. Г. Производство следственных действий по собиранию материально-фиксированной доказательственной информации в районах вооруженного конфликта : дис. … канд. юрид. наук. М. : ВУ, 2010.

кие преступления, всех категорий преступлений против половой неприкосновенности и половой свободы личности, а также неопознанных трупов[1], способствует раскрытию уголовных дел, совершенных в районах вооруженного конфликта.

Эффективность применения судебно-генетической экспертизы нашла свое подтверждение при идентификации неопознанных останков военнослужащих, погибших в Чеченской Республике (1994—1996). Исследование образцов биологических тканей неопознанных трупов военнослужащих, погибших в Чеченской Республике (1994—1996), и образцов от матрилинейных родственников лиц, пропавших без вести в этот же период времени в районе вооруженного конфликта, позволило установить идентифицирующие признаки мтДНК для 50 неопознанных трупов и 250 образцов крови[2].

Таким образом, опознание предъявленных объектов может быть осуществлено с помощью любого из пяти органов чувств (зрения, слуха, осязания, обоняния и вкуса) как самостоятельно, так и в комплексе. С учетом накопленного положительного опыта и критического осмысления ошибок необходимо не только пересмотреть традиционные вопросы предъявления для опознания, но и выработать целый комплекс дополнительных рекомендаций по проведению данного следственного действия в условиях действующего УПК РФ. Режим чрезвычайного положения и условия вооруженного конфликта не должны негативно влиять на результаты, полученные в ходе опознания.

Исходя из этого необходимо внести в ч. 1 ст. 193 УПК РФ «Предъявление для опознания» изменения, указав конкретные цели следственного действия и определив, что для опознания может предъявляться любой объект материального мира, обладающий комплексом необходимых для этого индивидуализирующих его признаков и свойств.

Помимо этого необходимо предусмотреть возможность предъявления для опознания в единственном числе конкретного лица, участки местности, строения и помещения.

Кроме того, необходимо законодательно закрепить порядок формирования базы образцов ДНК военнослужащих, направляемых для службы в районы вооруженного конфликта.

Возможности полевой криминалистики позволяют широко использовать достижения техники в расследовании преступлений в районах вооруженного конфликта, в связи с чем также необходимо разработать методические рекомендации по их применению, в частности для производства предъявления для опознания, что позволит значительно оптимизировать процесс расследования уголовных дел в условиях тактического риска.

Библиография

1. Бурыка, Д. А. Правовые, организационные и тактические основы предъявления для опознания : автореф. дис. … канд. юрид наук / Д. А. Бурыка. [Текст] — М., 2006.

2. Герасимов, М. М. Восстановление лица по черепу / М. М. Герасмов. [Текст] — М., 1955.

3. Головач, А. Г. Производство следственных действий по собиранию материально-фиксированной доказательственной информации в районах вооруженного конфликта : дис. … канд. юрид. наук / А. Г. Головач. [Текст] — М. : ВУ, 2010.

4. Григорьев, В. Н. Расследование преступлений в чрезвычайных условиях [Текст] / В. Н. Григорьев // Правоведение. — 1992. — № 3.

5. Иванов, П. Л. Типирование митохондриальной ДНК — новый уровень решения идентификационных задач при судебно-медицинской экспертизе неопознанных останков жертв террористических актов в Москве и вооруженного конфликта в Чеченской Республике / П. Л. Иванов [и др.] // Судебно-медицинская экспертиза. — 2001. — № 3.

6. Михайлов, А. Е. Предъявление для опознания (Уголовно-процессуальный и криминалистический аспекты) : автореф. дис. … канд. юрид наук / А. Е. Михайлов. [Текст] — Владимир, 2011.

7. Щедринов, К. С. К вопросу производства некоторых видов судебных экспертиз при расследовании преступлений в районах вооруженного конфликта [Текст] / К. С. Щедринов // Молодой ученый. — 2011. — № 3.

[1] Федеральный закон от 3 декабря 2008 г. № 242-ФЗ «О государственной геномной регистрации в Российской Федерации».

[2] Иванов П. Л., Фролова С. А., Орехов В. А. и др. Типирование митохондриальной ДНК — новый уровень решения идентификационных задач при судебно-медицинской экспертизе неопознанных останков жертв террористических актов в Москве и вооруженного конфликта в Чеченской Республике // Судебно-медицинская экспертиза. 2001. № 3. С. 27.

8. 3D-печать в практике лицевой реконструкции // URL: http://22century.ru/allsorts/7912.

Features of the organization of presentation for identification in areas of armed conflict

© **Shkhagapsoev K. Z.,**
captain justice, adjunct of faculty criminology,
Military University of the Ministry of defense

Abstract. In the article the author considers peculiarities of the organization and tactics of carrying out of the identification parade in conditions of warfare and of danger. Proposed changes to the existing legislation in terms of the investigation of the said in the presence of danger to life and health of the persons involved in the direction of simplification of production of separate investigative actions.

Keywords: technology, armed conflict, evidentiary information, the investigation, submission for identification, crime.

Bibliography

1. Burica, D. A. Legal, organizational and tactical basis of the identification parade : author. dis. kand. legal Sciences / D. A. Burica. [Text] — M., 2006.

2. Gerasimov M. M. Reconstruction of a face based on the skull / M. M. Gerasimov. [Text] — M., 1955.

3. Golovach, A. G. investigation on the collection material is fixed evidentiary information in areas of armed conflict : dis. … kand. the faculty of law sciences / A. G. Golovach. [Text] — M. : WU, 2010.

4. Grigoriev, V. N. The investigation of crimes in emergencies Text] / V. N. Grigoriev // Jurisprudence. — 1992. — № 3.

5. Ivanov, P. L. Typing of mitochondrial DNA — a new solution of identification task for the forensic medical examination of unidentified remains of victims of terrorist acts in Moscow and the armed conflict in the Chechen Republic / P. L. Ivanov [et al] / / Judicial-medical examination. — 2001. — № 3.

6. Mikhailov, A. E. Presentation for identification (Criminal and criminological aspects) : author. dis. … kand. legal Sciences / A. E. Mikhailov. [Text] — Vladimir, 2011.

7. Shchedrin, K. C. the production of certain types of forensic examinations in the investigation of crimes in areas of armed conflict [Text] / K. C. Shchedrin // Young scientist. — 2011. — № 3.

8. 3D printing in the practice of facial reconstruction [Electronic resource] // URL: http://22century.ru/allsorts/7912.

К вопросу о соотношении понятий «субъект права» и «участник общественных отношений» в рамках военно-правового механизма обеспечения международной безопасности

© **Вербицкая Т. В.**,
преподаватель кафедры конституционного права Уральского государственного юридического университета

Аннотация. В статье исследуются проблемы защиты прав человека в условиях вооруженных конфликтов путем совершенствования международно-правового механизма борьбы против незаконных вооруженных формирований, в том числе осуществляющих террористическую деятельность, таким образом, чтобы содержащиеся в нем правовые средства соответствовали характеру и степени опасности международного терроризма в его конкретной форме проявления.

Ключевые слова: вооруженный конфликт, международная безопасность, терроризм.

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

Международная безопасность представляет собой такое состояние международных отношений, при котором государства воздерживаются от угрозы силой или применения силы в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права[1]. Для того, чтобы не применять угрозу силой или силу, предполагается, что государства предпринимают меры по недопущению использования оружия со стороны частных лиц или организаций. В противном случае государству придется применить силу для защиты своего суверенитета. Так возникает международное отношение, в рамках которого государства предупреждают, пресекают использование оружия, образование частными лицами незаконных вооруженных формирований и осуществляемую ими деятельность[2]. Подобные частные лица, незаконные вооруженные формирования, в том числе международно-террористические, фактически являются участниками международных отношений, однако с точки зрения права их статус не закреплен. Между тем, придание подобным лицам и формированиям правового статуса будет легитимировать действия государств по борьбе против них[3], и способствовать защите гражданского населения.

В науке о международных отношениях участников взаимодействия на мировой арене принято обозначать термином «актор». Следует отметить, что актор — это любое лицо, которое принимает активное участие в международных отношениях, играет важную роль. К числу акторов международной отношений принято относить любой авторитет, любые организации и группы лиц, способных оказать влияние на функционирование международных отношений[4].

Соотношение понятий субъект права и актор в рамках международной безопасности отражено в таблице.

---

[1] Арцибасов И. Н. Вооруженный конфликт: право, политика, дипломатия : монография. М. : Международные отношения, 1989. С. 7.

[2] Современные международные отношения : монография / под ред. А. В. Торкунова. М. : 1999. С. 312.

[3] Николаев Ю. А. Угрозы национальным интересам Российской Федерации в условиях глобализации // Военное право. 2012. № 1. С. 111.

[4] Цыганков П. А. Политическая социология международных отношений : монография. М. : Радис, 1994. С. 104.

Таблица

Общие черты и отличительные особенности понятий «субъект права» и «актор» международных отношений

Критерии соотношения	Субъект права	Актор
Лица, составляющие объем понятия	Государства, международные организации, нации, народы, борющиеся за независимость; в соответствии со ст. 3 Дополнительного Протокола к Женевским конвенциям 1949 г. от 8 декабря 2005 г. — международная неправительственная организация Международный Комитет Красного Креста[1]	Государства, международные организации, нации, народы, борющиеся за независимость, а также международные неправительственные организации (кроме Международного Комитета Красного Креста), международные террористические организации
Наличие норм права, закрепляющих правовой статус	Урегулирован нормами международного права (в том числе обычаями)	Статус международных неправительственных организаций (кроме Международного Комитета Красного Креста), а также критерии разграничения вооруженной оппозиции официальному правительству и международных террористических организаций нормативно не закреплены (в том числе отсутствует регулирование в рамках обычных норм)
Обладание функциями участника международных отношений; способность оказать влияние на международные отношения	Обладает в полном объеме	De facto международные террористические организации являются участниками международных отношений (с государствами, международными организациями, пресекающими их деятельность), а также оказывают существенное влияние на международные отношения. Значима роль международных неправительственных организаций (таких, как Врачи без границ, Международная Амнистия и др.) с точки зрения обеспечения международной безопасности

[1] Дополнительный Протокол к Женевским конвенциям 1949 г. от 8 декабря 2005 г., касающийся принятия дополнительной отличительной эмблемы // URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pdf/geneva_protocol_III.pdf.

Исходя из содержания таблицы, можно установить, что понятие акторов международных отношений шире, чем понятие субъекта права, поскольку включает в себя фактических участников международных отношений, не обладающих правовым статусом.

Однако в настоящее время, с учетом современных реалий международной безопасности, назрела необходимость на доктринальном уровне (в рамках которого формируется один из источников международного права[1]) расширить понятие субъекта права до объема актора международных отношений[2], что обусловливается рядом факторов.

1. Легитимация деятельности международных неправительственных организаций (таких, как Врачи без границ, Международная Амнистия) позволит дополнить деятельность правительственных организаций в области защиты прав человека, в том числе в условиях вооруженных конфликтов посредством гражданских инициатив.

2. Поскольку нормативные критерии разграничения вооруженной оппозиции правительства и международных террористических организаций не определены, правительства нередко именуют оппозицию террористами для оправдания собственных действий как внутри страны, так и за ее пределами. В силу того, что термин «терроризм» воспринимается как уничижительный, разрешение вооруженного конфликта затрудняется[3].

Данная ситуация обусловлена еще и тем, что, как указывают ученые, определение международного терроризма по-прежнему не может быть сформулировано вследствие ряда причин[4]:

— до настоящего времени не выработано четкого определения международного терроризма, общепринятого во всем мире: сфера правовой квалификации международного терроризма ограничивается той территорией, на которую распространяется юрисдикция государств, как и в отношении других преступлений;

— любое определение международного терроризма, сформулированное на межгосударственном уровне, по которому будет достигнуто соглашение, в рамках перевода будет преломляться с учетом особенностей языка, на который осуществляется перевод;

— серьезные попытки определить термин международный терроризм исходят от правительств, которые исключают органы власти из признаков, характеризующих указанное явление.

Кроме того, нередко деятельность вооруженной оппозиции правительства постепенно, в ходе развития вооруженного конфликта, приобретает террористический характер[5].

3. Для того чтобы не применять международный правовой режим, закрепленный в законах и обычаях войны, государства нередко именуют вооруженный конфликт борьбой с международным терроризмом[6].

4. Фактически деятельность незаконных вооруженных формирований, в том числе террористического характера, оказывает существенное влияние на международные отношения, особенно в рамках обеспечения международной безопасности. Часто деятельность подобных формирований, носящая локальный характер получает мировой резонанс в силу единства и взаимозависимости мира[7]. Человеческие жертвы и материальные потери вследствие международной террористической деятельности постоянно фиксируются в Северной Ирландии, Кении, Танзании, Японии, Аргентине, Индии, Пакистане, Алжире, Израиле, Египте, Турции, Албании, Югославии, Колумбии,

[1] На основании ст. 38 Статута Международного Суда ООН // URL: http://www.un.org/ru/icj/statut.

[2] Collins A. Contemporary Security Studies // Oxford : Oxford University Press, 2007. P. 2.

[3] Paul D. Security Studies: An Introduction // Oxon : Routledge, 2008. P. 8.

[4] Laurens A., Delmas-Marty M. Terrorismes : histoire et droit // CNRS Éditions. 2010. P. 797.

[5] Скулаков Р. М. Последствия агрессии Грузии и формирование государственной границы между Российской Федерацией, Грузией, Южной Осетией, Абхазией (о некоторых современных военных проблемах международного права) // Военное право. 2013. № 2. С. 30.

[6] Reich W. Origins of terrorism: psychologies, ideologies, theologies, states of mind // Cambridge: Woodrow Wilson International Center for Scholars and Cambridge University Press, 1990. P. 56—98.

[7] Колосов Ю. М. Массовая информация и международное право : монография. М. : 1974. С. 152.

Ираке. Быстрое перемещение людей, новые средства связи и информации, совершенствование вооружений делают государственные границы проницаемыми, что требует постоянного совершенствования средств защиты от терроризма, в том числе правовых. Формы проявления международного терроризма становятся все более многообразными, все больше усиливается его связь с этническими, национальными, религиозными конфликтами, сепаратистскими и освободительными движениями.

5. Легитимация деятельности подобных формирований будет способствовать защите гражданского населения. Как вести переговоры, например, о создании гуманитарных коридоров для того, чтобы гражданское население покинуло зону ведения боевых действий, условия (в том числе обеспечение безопасности) направления гуманитарной помощи с лицами, статус которых (включая юридическую способность вести переговоры) государство не признает?

Кроме того, возможность признания незаконных вооруженных формирований в качестве комбатантов ad hoc, подобно тому, как Россия признала Сомали для освобождения пленных моряков, не будет препятствовать деятельности государства по борьбе с такими формированиями.

Следует отметить, что как лица, так и незаконные вооруженные формирования, осуществляющие международную террористическую деятельность, не подпадают под характеристики статусов участников вооруженных конфликтов, существующие в законах и обычаях войны, главным образом, поскольку они не соблюдают законы и обычаи войны.

Их характеристики наиболее близки с признаками наемников и наемничества в соответствии со ст. 47 I Дополнительного протокола к Женевским конвенциям 1949 г.[1]:

1) вербовка специально для того, чтобы участвовать в международной террористической деятельности;

2) фактически принимают участие в вооруженном конфликте, осуществляя боевые действия;

3) руководствуются не только идеологическими соображениями, желанием воздействовать на государства, международные организации, мировое сообщество в целом для того, чтобы они совершили определенные действия или отказались от их совершения, но также и стремлением получить личную выгоду (например, получить доступ к природным ресурсам, полезным ископаемым);

4) могут не являться гражданами находящегося в конфликте государства. В силу длительности борьбы с международным террористом они фактически постоянно проживают на территории государства, ведущего против них боевые действия;

5) не посланы государством, которое не является воюющей стороной, для выполнения официальных обязанностей в качестве лица, входящего в состав вооруженных сил государства. Однако нередки ситуации, когда подобные лица прибывают с территории государств, не являющихся воюющей стороной.

Нормативное закрепление понятия наемника и наемничества способствовало формированию и развитию международного правого механизма борьбы против указанного негативного явления.

Исходя из изложенного, с учетом современного состояния международных отношений, в том числе в рамках обеспечения международной безопасности, значимо расширение понятия субъекта права до уровня актора международных отношений. Во-первых, речь идет об обеспечении защиты прав человека, в том числе в условиях вооруженного конфликта (за счет легитимации статуса международных неправительственных организаций; установление возможности переговоров с незаконными вооруженными формированиями, включая террористические, по гуманитарным вопросам). Во-вторых, происходит формирование международно-правового механизма борьбы с международным терроризмом с учетом характера и степени опасности конкретной формы его проявления.

[1] Международное право. Ведение боевых действий. Сборник Гаагских конвенций и иных соглашений. М. : МККК, 1995. С. 24.

Библиография

1. Арцибасов, И. Н. Вооруженный конфликт: право, политика, дипломатия : монография / И. Н. Арцибасов. [Текст] — М. : Международные отношения, 1989. — 782 с.

2. Колосов, Ю. М. Массовая информация и международное право : монография / Ю. М. Колосов. [Текст] — М., 1974. — 827 с.

3. Николаев, Ю. А. Угрозы национальным интересам Российской Федерации в условиях глобализации [Электронный ресурс] / Ю. А. Николаев // Военное право. — 2012. — № 1.

4. Скулаков, Р. М. Последствия агрессии Грузии и формирование государственной границы между Российской Федерацией, Грузией, Южной Осетией, Абхазией (о некоторых современных военных проблемах международного права) [Электронный ресурс] / Р. М. Скулаков // Военное право. — 2013. — № 2.

5. Современные международные отношения : монография / под ред. А. В. Торкунова. [Текст] — М., 1999. — 678 с.

6. Цыганков, П. А. Политическая социология международных отношений : монография / П. А. Цыганков. [Текст] — М. : Радис, 1994. — 209 с.

7. Collins, A. Contemporary Security Studies / A. Collins // Oxford : Oxford University Press, 2007. — 263 p.

8. Laurens, A. Terrorismes : histoire et droit / A. Laurens, M. Delmas-Marty // CNRS Éditions. — 2010. — 937 p.

9. Paul, D. Security Studies: An Introduction / D. Paul. — Oxon : Routledge, 2008. — 498 p.

10. Reich, W. Origins of terrorism: psychologies, ideologies, theologies, states of mind / W. Reich. — Cambridge : Woodrow Wilson International Center for Scholars and Cambridge University Press, 1990. — 730 p.

On the question of relationship between the concepts of subject of law and member of the public relations in the framework of military legal insuring mechanism of international security

© **Verbitskaya T. V.**,
professor of chair of constitutional law of Ural state law university

Abstract: the author investigates the human rights' issues during the armed conflict by improving the international legal mechanism of fighting against illegal armed groups, including those which are engaged in terrorist activities, so that the remedies contained therein would correspond to the nature and degree of the danger of international terrorism in its particular form of manifestation.

Keywords: armed conflict, international security, terrorism.

Bibliography

1. Artsybasov, I. N. Armed conflict: law, politics, diplomacy : monograph / I. N. Artsybasov. [Text] — M. : International relations, 1989. — 782 p.

2. Kolosov, Yu. M. Mass information and international law : monograph / Yu. M. Kolosov. [Text] — M., 1974. — 827 c.

3. Nikolaev, Yu. A. Threats to national interests of the Russian Federation in the conditions of globalization [Electronic resource] / Yu. A. Nikolaev // Military law. — 2012. — № 1.

4. Kulakov, R. M. Consequences of the Georgian aggression and the formation of the state border between the Russian Federation, Georgia, South Ossetia, Abkhazia (on some contemporary problems of international law) [Electronic resource] / R. M. Kulakov // Military law. — 2013. — № 2.

5. Contemporary international relations : monograph / ed. by A.V. Torkunov. [Text] — M., 1999.

6. Tsygankov, P. A. the Political sociology of international relations : monograph / P. A. Tsygankov. [Text] — M. : RADIS, 1994. — 209 p.

7. Collins, A. Contemporary Security Studies / A. Collins // Oxford : Oxford University Press, 2007. — 263 p.

8. Laurens, A. Terrorismes : histoire et droit / A. Laurens, M. Delmas-Marty // CNRS Éditions. — 2010. — 937 p.

9. Paul, D. Security Studies: An Introduction / D. Paul. — Oxon : Routledge, 2008. — 498 p.

10. Reich, W. Origins of terrorism: psychologies, ideologies, theologies, states of mind / W. Reich. — Cambridge : Woodrow Wilson International Center for Scholars and Cambridge University Press, 1990. — 730 p.

Военные аспекты международного гуманитарного права

© **Дамаскин О. В.**,
доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации
© **Холиков И. В.**,
доктор юридических наук, профессор

Аннотация. Рассматриваются актуальные потребности и возможности применения норм международного гуманитарного права в современных условиях вооруженных конфликтов и миграционного процесса

Ключевые слова: международное гуманитарное право (МГП), имплементация МГП, терроризм, миграция, защита населения.

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

Актуальной проблемой, вызывающей серьезную озабоченность в связи с ее гуманитарными последствиями, является перемещение миллионов людей в результате войн, вооруженных конфликтов, других ситуаций насилия. Число перемещенных лиц из мусульманских, арабских и других стран продолжает расти, что влечет за собой значительные гуманитарные, социальные и экономические издержки. На начало 2016 г. в мире насчитывается около 40 миллионов перемещенных лиц[1].

Это отражает затяжной и хронический характер вооруженных конфликтов, а также выявившуюся неспособность руководителей ряда ведущих государств обеспечить устойчивое развитие и международную безопасность, долгосрочные конструктивные решения для сотен тысяч перемещенных лиц в современных условиях глобализации[2].

Во время вооруженных конфликтов одной из главных причин перемещения населения являются нарушения международного гуманитарного права (МГП). Без более строгого соблюдения МГП и решительных усилий, направленных на защиту гражданских лиц во время вооруженных конфликтов, число перемещенных лиц в мире будет и дальше расти.

Перемещенные лица принадлежат к числу наиболее уязвимых из всех гражданских лиц, однако у государств, на которые в первую очередь возлагается обязанность защищать временно перемещенных лиц и предоставлять им помощь, часто не бывает внутренней нормативно-правовой базы и стратегии, необходимых для удовлетворения их особых потребностей. Проблемы перемещенных лиц, проблемы тех, кто перемещается в соседние и более отдаленные страны также в результате вооруженных конфликтов или других ситуаций насилия могут быть связаны между собой, поскольку люди бегут из своих домов в связи с одинаковыми или сходными обстоятельствами. В некоторых случаях перемещение внутри страны может стать первым шагом, за которым последует дальнейшее бегство в другие страны.

Перемещение через международные границы, особенно, когда перемещенным лицам не предоставляется надежная защита, когда для этой проблемы нет долгосрочного решения в их собственной стране, там, где существует внутреннее перемещение, переходящее в перемещение через международные границы, проблемы, вызываемые этими явлениями, могут быть взаимосвязаны, и, следовательно, требуют комплексного решения.

Мигранты могут стать уязвимыми на многих этапах миграционных маршрутов из своей страны в намеченное место пребыва-

[1] Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC), Global Report on Internal Displacement, 2016. P. 27.

[2] Дамаскин О. В. Россия в современном мире: проблемы международной и национальной безопасности : монография. М., 2016.

ния, при этом их путь нередко пролегает через другие е страны. Многие мигранты пересекают зоны вооруженных конфликтов, что грозит сделать их еще более уязвимыми для дискриминации и ряда правонарушений. Для адекватного решения проблем, возникающих в ситуациях вооруженного конфликта, необходимо обеспечить принятие на уровне отдельных государств таких мер, которые бы создали среду, благоприятную для оптимального удовлетворения потребностей перемещенных лиц и мигрантов и безопасности местного населения.

Это обусловило проведение 10 ноября — 2 декабря 2016 г. в Женеве Всемирного совещания национальных комиссий и других национальных органов по имплементации международного гуманитарного права по проблеме усиления защиты во время вооруженных конфликтов посредством законодательных и политических мер, принимаемых на национальном уровне[1]. В ситуациях вооруженного конфликта нормы международного гуманитарного права должны смягчить его последствия из соображений гуманитарного характера. Оно предоставляет защиту лицам, которые не принимают или прекратили принимать непосредственное участие в военных действиях и устанавливает ограничения на методы и средства ведения войны. МГП, таким образом, устанавливает минимальные стандарты гуманности, которые должны соблюдаться в любой ситуации вооруженного конфликта. Цель этих стандартов Международный Комитет Красного Креста (МККК) и другие составные части Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца, описывают мигрантов следующим образом: «Мигрант — это лицо, покидающее свое постоянное местожительства или спасающееся бегством из такого места с целью переезда в новое место — как правило, за рубежом — в поисках новых возможностей или более безопасного и благополучного будущего»[2].

Это описание относится ко всем видам мигрантов, независимо от их правового статуса, хотя в нем признается необходимость предоставления защиты беженцам и просителям убежища. Она заключается, в частности в том, чтобы защитить гражданское население и ресурсы, необходимые ему для выживания. Временно перемещенные лица (ВПЛ) и мигранты представляют собой часть гражданского населения и, следовательно, имеют право на защиту, которая предоставляется всем лицам, не принимающим или прекратившим принимать непосредственное участие в военных действиях.

МГП содержит различные положения, призванные, прежде всего, предотвратить перемещение гражданских лиц и обеспечить их защиту во время перемещения и в течение всего того времени, пока они остаются в положении перемещенных лиц. Эти положения содержатся в основном в Четвертой Женевской конвенции 1949 г., в Дополнительных протоколах I и II 1977 г. к Женевским конвенциям (Дополнительных протоколах I и II) и в нормах обычного МГП. Следует обратить внимание на то, что МГП в прямой форме запрещает сторонам в вооруженном конфликте перемещать гражданских лиц как в международных, так и в немеждународных вооруженных конфликтах, если этого не требует безопасность соответствующих гражданских лиц или соображения настоятельной военной необходимости[3]. Государства обязаны отразить эти обязательства в своей внутренней правовой системе. ВПЛ также находятся под защитой некоторых других отраслей права, среди которых следует особо отметить право прав человека и внутригосударственное право. Не существует универсального документа о защите ВПЛ, но в 1998 г. Генеральная Ассамблея ООН и Комиссия ООН по правам человека приняли резолюцию, в которой

[1] Всемирное совещание национальных комиссий и других национальных органов по имплементации международного гуманитарного права. 10 ноября — 2 декабря 2016 г. Женева, Швейцария, 2016.

[2] Дополнительную информацию о деятельности МККК в пользу мигрантов, см.: МККК. «Деятельность в интересах мигрантов», февраль 2016 г. // URL: https://www.icrc.org/ru/document/deyatelnost-v-interesah-migrantov

[3] Женевская конвенция IV (ст. 49); Дополнительный протокол I (ст. 17).

учитываются Руководящие принципы ООН по вопросу о перемещении лиц внутри страны[1]. Руководящие принципы не являются юридически обязательными сами по себе, но они содержат многочисленные нормы, которые входят в действующие документы международного права и, таким образом, имеют юридически обязательный характер. Кроме того, Руководящие принципы получили широкую имплементацию во внутренние правовые системы ряда государств.

На региональном уровне Конвенция Африканского союза о защите лиц, перемещенных внутри страны, и оказании им помощи в Африке (Кампальская конвенция)[2] представляет собой первый юридически обязательный договор, предоставляющий ВПЛ защиту и помощь. Учитывая масштабы проблемы в Африке, следует отметить, что Кампальская конвенция есть важное и необходимое подтверждение прав ВПЛ. Она подробно излагает обязательства государств, негосударственных вооруженных групп и международных организаций в отношении предотвращения перемещений населения и предоставления защиты и помощи ВПЛ, при этом она в значительной степени основывается на существующих стандартах международного права прав человека и МГП.

Конвенция содержит подробные руководящие указания для африканских государств по принятию внутренних нормативно-правовых систем и стратегий, а также практических мер для решения вопросов, связанных с перемещением населения внутри страны. Кампальская конвенция в некоторых отношениях идет даже дальше, чем договоры МГП, например, в своих нормах о безопасном и добровольном возвращении о доступе к компенсации и другим формам возмещения. Мигранты, оказывающиеся в ситуации вооруженного конфликта, пользуются защитой в качестве гражданских лиц, а также общей защитой, предоставляемой всем лицам, не принимающим или прекратившим принимать непосредственное участие в военных действиях. Кроме того, в международных вооруженных конфликтах, мигранты пользуются защитой, которую Четвертая Женевская конвенция предоставляет иностранцам на территории стороны в вооруженном конфликте при условии, что они рассматриваются как «покровительствуемые лица» по смыслу ст. 4 означенной Конвенции.

В соответствии с Женевскими конвенциями 1949 г. и Дополнительным протоколом I это включает в себя обязательство ввести в действие внутригосударственные законы для пресечения, уголовного преследования «серьезных нарушений»[3]. Государства должны также принимать меры, необходимые для пресечения всех действий, противоречащих Конвенциям, хотя и не являющихся серьезными нарушениями. Кроме того, как в международных, так и в немеждународных конфликтах выявляется наличие нормы обычного МГП о судебном преследовании лиц, виновных в совершении военных преступлений[4]. В частности, государства в первую очередь несут ответственность за расследование заявлений о серьезных нарушениях МГП и преследование в судебном порядке лиц, виновных в их совершении[5]. Данное обязательство требует от государств выработки четких нормативных оснований, действенных судебных механизмов и эффективных мер для обеспечения подотчетности в целях предотвращения серьезных нарушений МГП и наказания тех, кто был признан виновным в них.

---

[1] ООН, Руководящие принципы ООН по вопросу о перемещении лиц внутри страны, E/CN.4/1998/53/Add. 2, 11 февраль 1998 г. // URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/internal_displacement_principles.shtml.

[2] Конвенция Африканского союза о защите лиц, перемещенных внутри страны, и оказании им помощи в Африке, Кампала, 2009 г. // URL: http://www.refworld.org.ru/docid/54e454094.html

[3] См.: ст. 49—51, 50—51, 129—130 и 146—147 Первой, Второй, Третьей и Четвертой Женевских конвенций соответственно; «Обычное МГП», норма 158 // URL: https://www.icrc.org/rus/resources/documents/publication/pcustom.htm.

[4] «Обычное МГП», норма 158. См. также: нормы 156 и 157 // URL: https://www.icrc.org/rus/resources/documents/ publication/pcustom.htm

[5] Информационный бюллетень Консультативной службы МККК : «Уголовное преследование: наказание за военные преступления» // URL: https://www.icrc.org/rus/resources/documents/legal-factsheet/ fact-sheet-russian-penal-repression.htm.

Кроме того, принцип дополнительности, заложенный в Статуте Международного уголовного суда (Статуте МУС), подчеркивает фундаментальное значение эффективного внутригосударственного законодательства и механизмов пресечения военных преступлений, в том числе тех, определение которых содержится в ст. 8 Статута МУС[1].

Еще в 2010 г. на Всемирном совещании национальных комитетов и других национальных органов по международному гуманитарному праву, тема которого была формулирована как «Комплексный подход к вопросу о пресечении серьезных нарушений международного гуманитарного права», участники обсуждали преимущества комплексного подхода к созданию механизмов для предотвращения и пресечения серьезных нарушений МГП на национальном уровне[2].

В центре дискуссий на совещании стоял вопрос о возможности четкой и последовательной гармонизации правовых обязательств, проистекающих из всех источников МГП (договорного и обычного права как международных, так и немеждународных вооруженных конфликтов) с обязательствами, устанавливаемыми внутригосударственным правом в целях обеспечения всеобъемлющей правовой системы для пресечения серьезных нарушений МГП и реагирования на них. Независимо от подхода, применяемого для включения обязательств по МГП во внутригосударственное право, национальные комитеты по МГП призваны играть жизненно важную роль в разработке и имплементации нормативных положений и соответствующих механизмов для предотвращения и пресечения серьезных нарушений МГП на уровне отдельных государств.

Вышеупомянутые обязательства распространяются и на серьезные нарушения норм МГП о защите гражданских лиц. Соответственно, государства должны обеспечивать эффективные уголовные санкции[3]. МГП предоставляет государствам и сторонам в вооруженном конфликте четкую правовую базу, касающуюся насильственного перемещения населения.

Согласно МГП насильственное перемещение гражданского населения сторонами в вооруженном конфликте запрещено как в границах одного государства, так и через государственные границы[4]. Более конкретно, депортация или насильственное перемещение гражданского населения оккупированной территории, если этого не требуют безопасность населения или особо веские соображения военного характера, является серьезным нарушением Четвертой Женевской конвенции Дополнительного протокола I.

Кроме того, насильственное перемещение гражданского населения является военным преступлением как в международных, так и в немеждународных вооруженных конфликтах согласно Статуту МУС.

Принимая внутреннюю нормативно-правовую систему и стратегию для имплементации международных обязательств и стандартов, государства должны также обеспечивать создание всеобъемлющих стандартов, учитывающих все актуальные аспекты предотвращения перемещения населения внутри страны и реагирования на него, а также защиты гражданских лиц, включая ВПЛ и мигрантов, пострадавших

---

[1] Информационный бюллетень Консультативной службы МККК, «Статут международного уголовного суда» // URL: https://www.icrc.org/ru/document/ustav-mezhdunarodnogo-ugolovnogo-sudarimskiy-statut.

[2] Preventing and Repressing International Crimes: Towards an «Integrated» Approach Based inDomestic Practice — report of the Third Universal Meeting of National Committees for the Implementationof International Humanitarian Law, 2013 // URL: https://www.icrc.org /en/publication/4138-preventing-and-repressing-international-crimes-towardsintegrated-approach-based (на английском языке).

[3] Статьи 49—51, 50—51, 129—130 и 146—147 Первой, Второй, Третьей и Четвертой Женевских конвенций соответственно; «Обычное МГП», норма 158: https://www.icrc.org/rus/resources/documents/publication/pcustom.htm; Комментарий к Первой Женевской конвенции (март 2016 г.) // URL: https://ihldatabases.icrc.org/applic/ihl/ihl.nsf/INTRO/365 OpenDocument (на английском языке); и информационный бюллетень Консультативной службы МККК «Уголовное преследование: наказание за военные преступления» // URL: https://www.icrc.org/rus/resources/ documents/legalfactsheet/fact-sheet-russian-penal repression.htm.

[4] См.: «Обычное МГП», норма 129 // URL: https://www.icrc.org/rus/resources/documents/publication/pcustom.htm.

от вооруженного конфликта. Эту всеобъемлющую систему следует создавать при принятии нормативно-правовых положений: для имплементации МГП на основании международных стандартов, таких как Руководящие принципы ООН по вопросу о перемещении лиц внутри страны, или соответствующие им; для имплементации региональных договоров, таких как Кампальская конвенция или Протокол об обеспечении внутренне перемещенных лиц защитой и помощью Международной конференции по району Великих озер.

В современных условиях актуализируется роль Международного Комитета Красного Креста в оказании поддержки принятию внутригосударственной нормативно-правовой системы и стратегии МККК поддержании усилий государств и национальных комитетов по МГП, направленных на имплементацию МГП и других отраслей права повсюду в мире. Например, после принятия Кампальской конвенции МККК активно сотрудничает с Комиссией Африканского союза и африканскими государствами, оказывая содействие и поддержку ее ратификации, внутригосударственной имплементации и введению в действие. С этой целью МККК предложил юридические консультации государствам для принятия конвенции укрепления внутренней нормативной базы, необходимой для ее имплементации.

Позднее МККК проанализировал положение приблизительно в 30 африканских странах. Это было сделано для извлечения уроков, определения положительного опыта и выявления наиболее важных проблем в имплементации обязательств, связанных с предоставлением защиты и помощи ВПЛ, как того требует Кампальская конвенция, а также для того, чтобы предложить комплекс рекомендаций по дальнейшим действиям. Актуализируется потребность активизации деятельности национальных комитетов по МГП, по защите ВПЛ и мигрантов во время вооруженных конфликтов. Большинство национальных комитетов и других национальных органов по МГП играли и играют важную роль в содействии принятию внутригосударственных нормативно-правовых положений и стратегии, относящихся к перемещению населения внутри страны во время вооруженных конфликтов. Необходимо осмыслить разнообразный опыт государств, чтобы выйти за пределы имплементации в теории и обеспечить эффективное применение соответствующих внутригосударственных нормативно-правовых оснований и стратегий, способных оказать влияние на защиту и помощь ВПЛ. Конкретные задачи заключаются в том, чтобы: лучше понять, как национальные комитеты по МГП участвовали в разработке и принятии внутригосударственных нормативно-правовых положений и концепций для оказания ВПЛ помощи и защиты; как национальные комитеты по МГП могут внести свой вклад в разработку соответствующих внутригосударственных законов, принципов и правил, а также других мер в этой области; как можно поднять на более высокий уровень оказание защиты и помощи ВПЛ во время вооруженных конфликтов посредством внутригосударственных нормативно-правовых положений и стратегий и как национальные комитеты по МГП могут способствовать успеху этой работы. В первую очередь это относится к ряду мусульманских, арабских и европейских стран, в значительной мере испытывающих негативные последствия событий, обусловливающих потребность их преодоления.

Так, российский центр по примирению в Сирии оказывает гуманитарную помощь населению освобождающихся населенных пунктов, медучреждениям и роддомам. В основном это лекарства и продовольствие. Ее доставили в провинции Дамаск, Латакия, Алеппо, ряд других районов, включая Хомс[1]. При этом сведений о гуманитарных поставках западных стран сирийцам освобождаемых населенных пунктов не имеется, поскольку дальше разговоров о поставке продуктов нуждающимся населению у западной коалиции дело не идет. Вместе с тем, поставка оружия, боеприпасов, иной помощи со стороны отдельных стран ИГИЛ не прекращается. В условиях перехода к мирной жизни ряда населенных пунктов Сирии лишь Азербайджан, Армения, Бело-

[1] Военные новости. 2017. 16 февр.

руссия, Казахстан и Сербия солидаризировались с Россией, прислав партии гуманитарных грузов. В стороне остаются и международные благотворительные организации, кроме Международного комитета Красного Креста.

Проблема ответственности за нарушение норм МГП состоит не только в наличии или отсутствии специальных институтов международного правосудия. Решение этой проблемы в решающей степени зависит от готовности и способности, воли государств соблюдать нормы и принципы международного права не на словах, а на деле. Ключевое место в системе международного сотрудничества принадлежит Совету безопасности ООН[1].

Цель учреждения Международного уголовного суда (МУС) заключалась в создании международно-правового механизма защиты человека и гражданина от самых серьезных преступлений, вызывающих озабоченность всего международного сообщества, а именно преступлений геноцида; преступлений против человечности; военных преступлений; преступлений агрессии (п. 1 ст. 5 Римского статута). Российская Федерация подписала Римский статут 13 сентября 2000 г., но до ноября 2016 г. не принимала каких-либо действий для его ратификации, ввиду выявления ряда юридических и политических проблем. Дальнейшая практика МУС выявила его политизированность и прозападную ориентацию

Опубликованный в Гааге 14 ноября 2016 г. отчет прокурора Международного уголовного суда о действиях по предварительному расследованию[2] содержит открытый перечень предполагаемых преступлений, в которых собираются обвинить российских военнослужащих и других граждан Российской Федерации. Анализ отчета не оставляет сомнений в его надуманности, юридической несостоятельности и попытке использования в системе антироссийских санкций, посягающих на суверенитет и национальную безопасность России. Это обусловило правомерное издание 16 ноября 2016 г., Президентом Российской Федерации В. В. Путиным распоряжения № 361-рп «О намерении Российской Федерации не стать участником Римского статута Международного уголовного суда»[3], в рамках международного права, в интересах защиты, оказавшейся уязвимой, категории российских граждан — военнослужащих.

Рассмотрение актуальных потребностей и возможностей применения норм международного гуманитарного права в современных условиях вооруженных конфликтов и миграционных процессов позволяет констатировать возрастающую роль национальных комиссий и других национальных органов по имплементации международного гуманитарного права по проблеме усиления защиты прав граждан во время вооруженных конфликтов посредством законодательных и политических мер, принимаемых на национальном уровне. Отрезвляющее воздействие Вооруженных Сил России на вооруженные формирования ИГИЛ, предпринимаемые Российской Федерацией усилия по защите суверенитета, национальной и международной безопасности, актуализируют военные аспекты международного гуманитарного права. Это обусловливает потребность дальнейшего укрепления сил обороны и безопасности, развития усилий по формированию общественного мнения, побуждающего правительства к осознанию реалий в борьбе с транснациональным терроризмом и признанию гуманной миссии России.

Библиография

1. Дамаскин, О. В. Россия в современном мире: проблемы международной и национальной безопасности : монография / О. В. Дамаскин. [Текст]. — М., 2016.

2. Дамаскин, О. В. Современные военные проблемы международного права и международной юрисдикции [Текст] / О. В. Дамаскин // Военное право. — № 1. — 2017.

[1] Дамаскин О. В. Современные военные проблемы международного права и международной юрисдикции // Военное право. 2017. № 1.

[2] Отчет прокурора Международного уголовного суда от 14 ноября 2016 г. «О действиях по предварительному расследованию» / The Office of the Prosecutor // URL: https://www.icc-cpi.int/iccdocs/otp/161114-otp-rep-PE-Ukraine.pdf.

[3] Распоряжение Президента Российской Федерации от 16 ноября 2016 г. № 361-рп «О намерении Российской Федерации не стать участником Римского статута Международного уголовного суда».

Military aspects of international humanitarian law

© **Damaskin O. V**.,
doctor of legal Sciences, Professor, honored lawyer of the Russian Federation
© **Holikov I. V**.,
doctor of legal Sciences, Professor

Abstract. Discusses current needs and opportunities of application of international humanitarian law in modern armed conflict and migration process

Keywords: international humanitarian law (IHL), implementation of IHL, terrorism, migration, protection of the population.

Bibliography

1. Damaskin O. V. Russia in the modern world: problems of international and national security : monograph / O. V. Damaskin. [Text]. — M., 2016.

2. Damaskin, O. V. Modern military problems of international law and international jurisdiction [Text] / O. V. Damaskin // Military law. — № 1. — 2017.

Практика применения специальных экономических, специальных защитных, антидемпинговых и компенсационных мер в интересах защиты государственного суверенитета России

© **Красинский В. В.**,
профессор Голицынского пограничного института,
доктор юридических наук, полковник

Аннотация. В статье рассматривается правовое регулирование и современная практика применения специальных экономических, защитных, антидемпинговых и компенсационных мер в интересах защиты государственного суверенитета Российской Федерации.

Ключевые слова: государственный суверенитет, защита государственного суверенитета, угрозы отрасли экономики, защита национального рынка, защитные меры, антидемпинг, компенсационные меры.

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

Защита государственного суверенитета от внешних угроз в экономической сфере предполагает обеспечение равноправной интеграции нашей страны в мирохозяйственные связи, недопущение критической зависимости России от иностранных государств (их союзов) во внешнеэкономической деятельности, торговых операциях и других жизненно важных вопросах экономического сотрудничества. Данное обстоятельство актуализирует необходимость изучения конституционно-правового регулирования применения специальных экономических, специальных защитных, антидемпинговых и компенсационных мер в интересах защиты государственного суверенитета.

В Российской Федерации конституционно-правовое регулирование применения соответствующих экономических мер осуществляется в рамках двух субинститутов:

— субинститута специальных экономических мер в отношении иностранных государств, иностранных организаций и граждан, а также лиц без гражданства для защиты интересов Российской Федерации, обеспечения безопасности Российской Федерации, а также защиты прав и свобод граждан;

— субинститута специальных защитных, антидемпинговых и компенсационных мер в целях защиты экономических интересов российских производителей товаров в связи с возросшим импортом, демпинговым или субсидируемым иностранным импортом на таможенную территорию Российской Федерации.

Субинститут специальных экономических мер введен Федеральным законом от 30 декабря 2006 г. № 281-ФЗ «О специальных экономических мерах». Основаниями применения специальных экономических мер является возникновение совокупности обстоятельств, требующих безотлагательной реакции на международно-противоправное деяние либо недружественное действие иностранного государства или его органов и должностных лиц, представляющие угрозу интересам и безопасности Российской Федерации и (или) нарушающие права и свободы ее граждан, а также принятие соответствующих резолюций СБ ООН[1]. Как мы видим, основания для применения данных мер связаны с возникновением внешних угроз государственному суверенитету. Целями применения специальных экономических мер являются обеспечение интересов и безопасности Российской Федерации и (или) устранение или минимизация

[1] Международные санкции применяются по решению СБ ООН в рамках ст. 41 и 42 Устава ООН в отношении государств, нарушающих нормы международного права.

угрозы нарушений прав и свобод ее граждан[1].

Специальные экономические меры носят временный характер (срок их применения устанавливается Президентом Российской Федерации) и применяются независимо от других мер защиты государственного суверенитета[2].

Примерный перечень данных мер закреплен в ст. 3 Федерального закона «О специальных экономических мерах»:

1) приостановление реализации всех или части программ в области экономической, технической помощи, а также программ в области военно-технического сотрудничества;

2) запрещение финансовых операций или установление ограничений на их осуществление;

3) запрещение внешнеэкономических операций или установление ограничений на их осуществление;

4) прекращение или приостановление действия международных торговых договоров и иных международных договоров Российской Федерации в области внешнеэкономических связей;

5) изменение вывозных и (или) ввозных таможенных пошлин;

6) запрещение или ограничение захода в порты Российской Федерации судов и использования воздушного пространства Российской Федерации или отдельных его районов;

7) установление ограничений на осуществление туристской деятельности;

8) запрещение или отказ от участия в международных научных и научно-технических программах и проектах, научных и научно-технических программах и проектах иностранного государства.

Реализация указанных мер защиты государственного суверенитета обязательна для органов государственной власти, органов местного самоуправления, а также для находящихся под юрисдикцией Российской Федерации организаций и физических лиц.

Предложения о введении специальных экономических мер вносятся Президенту Российской Федерации, который и принимает решение об их применении. Законодателем установлен перечень субъектов, имеющих право вносить предложения о применении этих мер. К ним относятся Совет Безопасности Российской Федерации, Совет Федерации и Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации, а также Правительство Российской Федерации. На основании решения Президента Правительство устанавливает перечень конкретных действий и ограничительных мер в отношении недружественных иностранных государств, их органов и должностных лиц.

В связи с агрессией Вооруженных Сил Турецкой Республики против российского бомбардировщика СУ-24, сбитого над территорией Сирии 24 ноября 2015 г., Указом Президента Российской Федерации от 28 ноября 2015 г. № 583 «О мерах по обеспечению национальной безопасности Российской Федерации и защите граждан Российской Федерации от преступных и иных противоправных действий и о применении специальных экономических мер в отношении Турецкой Республики» с 1 января 2016 г. было приостановлено действие Соглашения

---

[1] Так, в связи с санкционной политикой США и стран Западной Европы Президентом Российской Федерации в отношении государств, поддержавших санкции против России, были введены специальные экономические меры. В случае с актом агрессии Вооруженных сил Турецкой Республики в отношении российского бомбардировщика СУ-24, сбитого над территорией Сирии в ноябре 2015 г., руководством Российской Федерации с учетом особенностей политической ситуации не объявлялась мобилизация и не вводился режим военного положения. Вместе с тем в качестве реакции на агрессивные действия иностранного государства — члена НАТО для защиты государственного суверенитета также были использованы специальные экономические меры. (Более подробно о санкционных режимах см.: Корякин, В. М. Невоенные санкции против России: правовой аспект : монография. М. : Юрлитинформ, 2015).

[2] Указы Президента Российской Федерации от 6 августа 2014 г. № 560 «О применении отдельных специальных экономических мер в целях обеспечения безопасности Российской Федерации»; от 24 июня 2015 г. № 326 «О продлении действия отдельных специальных экономических мер в целях обеспечения безопасности Российской Федерации»; от 28 ноября 2015 г. № 583 «О мерах по обеспечению национальной безопасности Российской Федерации и защите граждан Российской Федерации от преступных и иных противоправных действий и о применении специальных экономических мер в отношении Турецкой Республики».

между Правительством Российской Федерации и Правительством Турецкой Республики об условиях взаимных поездок граждан Российской Федерации и граждан Турецкой Республики от 12 мая 2010 г. в части поездок граждан Турецкой Республики — обладателей общегражданских заграничных паспортов. По поручению Президента Правительством Российской Федерации была приостановлена деятельность Смешанной межправительственной Российско-Турецкой комиссии по торгово-экономическому сотрудничеству, приостановлен переговорный процесс с турецкой стороной по проекту Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Турецкой Республики о торговле услугами и инвестициях, проекту Среднесрочной программы торгово-экономического, научно-технического и культурного сотрудничества между Правительством Российской Федерации и Правительством Турецкой Республики на 2016—2019 гг., а также по созданию Российско-турецкого совместного фонда по финансированию инвестиционных проектов в Российской Федерации и Турецкой Республике.

Основанием отмены специальных экономических мер является устранение обстоятельств их введения. Отмена специальных экономических мер осуществляется в аналогичном порядке: управомоченные субъекты обращаются к Президенту Российской Федерации с предложениями об отмене указанных мер, который и принимает соответствующее решение.

В отличие от специальных экономических мер субинститут специальных защитных, антидемпинговых и компенсационных мер имеет более узкое целевое назначение и направлен на защиту экономических интересов национальных товаропроизводителей. Кроме того, перед введением специальных защитных, антидемпинговых и компенсационных мер допускается введение предварительных мер в отношении недобросовестных экспортеров (предварительная специальная пошлина, предварительная антидемпинговая пошлина, предварительная компенсационная пошлина).

Основанием введения специальных защитных, антидемпинговых и компенсационных мер является совокупность условий для защиты внутреннего рынка: резкий рост импорта, демпингового импорта или субсидируемого импорта; нанесение таким импортом серьезного ущерба (угрозы) отрасли экономики (для специальных защитных мер) или материального ущерба (угрозы материального ущерба) национальным производителям или замедления создания отрасли экономики (для антидемпинговых и компенсационных мер); причинно-следственная связь между импортом и ущербом экономике.

Меры защиты внутреннего рынка предназначены для противодействия несправедливой конкуренции со стороны импортируемых товаров или возросшего импорта. Зарубежная практика применения подобных мер сложилась давно. Впервые антидемпинговые меры были применены Канадой в 1904 г. против импорта стали из США. Вскоре антидемпинговые законы были изданы в Новой Зеландии (1905), Австралии (1906), а затем получили широкое распространение в большинстве государств мира. В 1947 г. в целях выработки общих принципов применения мер защиты внутреннего рынка было подписано Генеральное соглашение по тарифам и торговле (ГАТТ). После образования в 1995 г. Всемирной торговой организации (ВТО) для членов ВТО были введены обязательные правила применения мер защиты внутреннего рынка и способы разрешения торговых споров.

Защитные меры вводятся общегосударственными (Глава государства, Правительство) или отраслевыми органами государственного управления (министерства и ведомства). Так, Глава государства обладает правом введения защитных мер в Республике Беларусь, Туркменистане[1]. В другой

[1] Указы Президента Республики Беларусь от 12 октября 2009 г. № 498 «О специальной пошлине на ввозимые на таможенную территорию Республики Беларусь сетки стеклянные (стеклосетки)»; от 29 октября 2007 г. № 543 «О введении специальной пошлины на преформы, происходящие из Украины и ввозимые на таможенную территорию Республики Беларусь». Помимо Главы государства меры по защите внутреннего рынка Белоруссии могут устанав-

группе стран меры защиты внутреннего рынка применяются по решению Правительства (Австралия, Кыргызстан, Россия, Турция и др.). Во многих государствах защитные, антидемпинговые и компенсационные меры вводятся уполномоченными министерствами и ведомствами (Министерство финансов — в Индии и Индонезии, Министерство торговли — в США, и Колумбии, Комитет по специальным защитным мерам в Таиланде). В Украине защитные меры вводятся решением Межведомственной комиссии по международной торговле Украины.

В настоящее время практика применения мер защиты внутреннего рынка распространена в большинстве государств мира, что отражается на условиях доступа российских производителей на внешние рынки, влияет на их конкурентоспособность и требует адекватного реагирования со стороны России[1].

По состоянию на 1 мая 2016 г., по данным Минэкономразвития России, 25 стран (Австралия, Азербайджан, Аргентина, Беларусь, Бразилия, Вьетнам, Индия, Индонезия, Иран, Казахстан, Китай, Лаос, Малайзия, Марокко, Мексика, Молдова, Нигерия, США, Таиланд, Туркменистан, Турция, Узбекистан, Украина, Филиппины, Шри-Ланка), а также ЕС применяют защитные меры в отношении российских товаров[2]. Применительно к отечественной экспортной продукции действуют 123 меры, в том числе антидемпинговая пошлина — 43, специальная защитная пошлина — 16, компенсационная пошлина — 1, прочие нетарифные меры — 63 (включая дополнительные сборы и ограничения по номенклатуре — 25, технические барьеры — 10, тарифные квоты — 3, квотные ограничения — 1, акцизы на дискриминационной основе — 5, запреты на импорт — 4, санитарные и фитосанитарные меры — 9, угрозы введения мер — 6. Проводятся 17 расследований, из них 7 антидемпинговых, 9 специальных защитных и 1 компенсационное расследование, а также 10 пересмотров антидемпинговых мер[3].

В рамках санкционной политики ЕС, США, Японии, Украины, Швейцарии, Норвегии, Австралии, Новой Зеландии, Исландии, Лихтенштейна, Черногории и Албании указанные страны ввели запрет на ввоз товаров, происходящих из Крыма и г. Севастополя.

С момента принятия в Российской Федерации законодательства о мерах защиты внутреннего рынка (Федеральный закон от 14 апреля 1998 г. № 63-ФЗ «Об экономических интересах Российской Федерации при осуществлении внешней торговли товарами»)[4] было принято несколько десятков мер защиты внутреннего рынка. Защитные меры эффективно применялись в различных секторах российской экономики: машиностроении, металлургии, химической промышленности, пищевой промышленности, сельском хозяйстве.

Защитные меры являются выгодным инструментом регулирования внешней торговли в Российской Федерации. В частности, в связи с беспошлинным режимом свободной торговли в отношении товаров, происходящих из СНГ, защитные меры остаются для российских производителей надежным средством защиты внутреннего рынка.

К числу актуальных тенденций международной и российской внешнеторговой практики следует отнести широкое применение антидемпинговых мер, что обусловлено следующими факторами:

— стремлением придать протекционистским мерам избирательный и целенаправленный характер;

ливаться Правительством (см., например, постановление Совета Министров Республики Беларусь от 18 августа 2008 г. № 1178 «О введении антидемпинговой пошлины на карамель, происходящую из Украины и ввозимую на территорию Республики Беларусь»).

[1] После вступления Российской Федерации 22 августа 2012 г. в ВТО и ратификации международных соглашений по ВТО некоторые ограничительные меры в отношении российского экспорта были отменены.

[2] Наибольшее число защитных мер в отношении Российской Федерации применяется к продукции отечественной металлургической, трубной и химической отраслей.

[3] www.ved.gov.ru/rus_export

[4] Утратил силу в связи с принятием Федерального закона от 8 декабря 2003 г. № 165-ФЗ «О специальных защитных, антидемпинговых и компенсационных мерах при импорте товаров».

— созданием системы многосторонних международных обязательств в области применения традиционных торговых ограничений в рамках ГАТТ и общей либерализацией международной торговли;

— усилением монополизации многих товарных рынков, создавшей предпосылки для применения демпинговой практики наиболее мощными компаниями[1].

Как показывает практика, противодействовать поставкам из одной или нескольких стран (что предусмотрено антидемпинговыми мерами) технически проще, чем с импортом из всех государств в целом. К тому же членство Российской Федерации в ВТО дает право нашей стране обращаться в суд ВТО на расследование правомочности применения антидемпинговых мер к российскому экспорту и вводить ответные защитные меры.

К числу преимуществ антидемпинговых мер также относятся: более низкая степень ущерба национальным производителям, которую необходимо доказать для введения антидемпинговых мер и достаточно высокий средний уровень вводимых антидемпинговых пошлин[2].

В Российской Федерации условия и процедура применения защитных мер регулируются Федеральным законом от 8 декабря 2003 г. № 165-ФЗ «О специальных защитных, антидемпинговых и компенсационных мерах при импорте товаров».

Правовой основой применения данных мер на территории Таможенного союза выступает решение Коллегии Евразийской экономической комиссии от 7 марта 2012 г. № 1 «О некоторых вопросах применения специальных защитных, антидемпинговых и компенсационных мер на единой таможенной территории Таможенного союза», а также Договор о Евразийском экономическом союзе (Астана, 29 мая 2014 г.). Таможенный союз может применять специальные защитные, антидемпинговые или компенсационные меры как единое межгосударственное объединение или от имени государства-члена[3]. В последнем случае применение меры ограничивается только этим государством.

Введению специальных защитных, антидемпинговых и компенсационных мер предшествует квазисудебная процедура — расследование, проводимое уполномоченным органом исполнительной власти[4]. Уполномоченный орган по результатам расследования представляет в Правительство Российской Федерации доклад с предложениями о целесообразности введения, применения, пересмотра или отмены указанных мер. Правительство принимает соответствующее решение.

В соответствии со ст. 6 Федерального закона «О специальных защитных, антидемпинговых и компенсационных мерах при импорте товаров» специальные защитные меры могут применяться к товару в случае, если по результатам расследования установлено, что импорт данного товара на таможенную территорию Российской Федерации осуществляется в таких количествах и на таких условиях, что это причиняет се-

[1] Исаченко Т. М. Практика применения специальных защитных, антидемпинговых и компенсационных мер в торговой политике ЕС // Вестник Томского университета. 2010. № 33. С. 113—114.

[2] Для введения специальных защитных мер ущерб отрасли экономики должен быть серьезным, а для применения антидемпинговых мер достаточно материального ущерба.

[3] См. решения Коллегии Евразийской экономической комиссии от 25 июня 2013 г. № 143 «О применении специальной защитной меры посредством введения специальной пошлины в отношении зерноуборочных комбайнов и модулей зерноуборочных комбайнов, ввозимых на единую таможенную территорию Таможенного союза»; от 27 августа 2013 г. № 181 «О применении специальной защитной меры посредством введения специальной пошлины в отношении посуды столовой и кухонной из фарфора, ввозимой на единую таможенную территорию Таможенного союза» и др.

[4] В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 5 июня 2008 г. № 438 «О Министерстве промышленности и торговли Российской Федерации» Минпромторг России проводит расследования, предшествующие введению специальных защитных, антидемпинговых или компенсационных мер при импорте товаров. Решением Коллегии Евразийской экономической комиссии от 7 марта 2012 г. № 1 межгосударственным органом, ответственным за проведение расследований, предшествующих введению специальных защитных, антидемпинговых и компенсационных мер на единой таможенной территории Таможенного союза, определен Департамент защиты внутреннего рынка Евразийской экономической комиссии.

рьезный ущерб отрасли российской экономики или создает угрозу причинения серьезного ущерба отрасли российской экономики[1]. В целях установления серьезного ущерба отрасли экономики или угрозы его причинения уполномоченный орган, проводящий расследование, оценивает объективные факторы, которые могут быть выражены в количественных показателях и оказывают воздействие на экономическое положение отрасли в том числе:

— темпы и объем прироста импорта товара в абсолютных и относительных показателях к общему объему производства или потребления в государстве конкурирующего товара;

— уровень цен на импортный товар по сравнению с ценой конкурирующего товара, производимого в государстве;

— изменение объема продажи конкурирующего товара на внутреннем рынке;

— изменение объема производства конкурирующего товара, производительности, загрузки производственных мощностей, размеров прибыли и убытков, а также уровня занятости в отраслях экономики государства;

— долю импортного товара в общем объеме продажи на рынке данного товара и конкурирующего товара.

В условиях критического положения в отрасли экономики государства, если задержка с применением специальной защитной меры причинила бы серьезный ущерб отрасли экономики, который трудно будет устранить впоследствии, Правительством Российской Федерации на основании доклада уполномоченного органа принимается решение о введении предварительной специальной пошлины[2].

Специальные защитные меры применяются по решению Правительства Российской Федерации в размере и в течение срока, которые необходимы для устранения серьезного ущерба отрасли российской экономики или угрозы причинения серьезного ущерба отрасли российской экономики и для облегчения процесса адаптации отрасли российской экономики к меняющимся экономическим условиям[3]. Срок действия специальной защитной меры не должен превышать 4 года, за исключением случая продления действия такой меры. Общий срок действия специальной защитной меры, включая срок действия предварительной специальной пошлины и срок продления, не должен превышать 8 лет.

В рамках ВТО специальные защитные меры рассматриваются в качестве чрезвычайных мер (ст. XIX ГАТТ 1994 г.).

Антидемпинговая мера может быть применена к товару, если по результатам расследования установлено, что импорт такого товара на таможенную территорию Российской Федерации причиняет материальный ущерб отрасли российской экономики, создает угрозу причинения материального ущерба отрасли экономики или существенно замедляет создание отрасли эко-

[1] Специальные защитные меры применяются путем введения импортной квоты, специальной пошлины или предварительной специальной пошлины. К примеру, импортные квоты устанавливались постановлениями Правительства Российской Федерации от 5 декабря 2005 г. № 732 «Об импорте говядины, свинины и мяса домашней птицы в 2006—2009 годах»; от 28 января 2006 г. № 50 «О мерах по защите российских производителей ламп накаливания». Специальная пошлина вводилась постановлением Правительства Российской Федерации от 12 февраля 2011 г. № 68 «О специальной защитной мере в отношении крепежных изделий».

[2] Впервые предварительная специальная пошлина была введена постановлением Правительства Российской Федерации от 17 июля 1998 г. № 783 «О временных мерах по защите российского свекольного комплекса» с 1 августа по 31 декабря 1998 г. на сахар-сырец и белый сахар. С 6 августа 1999 г. предварительная специальная пошлина применялась в течение 180 дней на основании постановления Правительства Российской Федерации от 5 августа 1999 г. № 902 «О временных мерах по защите российских производителей патоки крахмальной». постановлением Правительства Российской Федерации от 11 апреля 2001 г. № 284 «О временных мерах по защите российских производителей карамели» сроком вводилась предварительная специальная пошлина на конфетную продукцию.

[3] Как уже отмечалось, в отличие от антидемпинговых и компенсационных мер, которые применяются в отношении импорта из отдельных стран, специальные защитные меры вводятся для защиты от импорта товара независимо от страны его происхождения.

номики[1]. Товар рассматривается как предмет демпингового импорта, если экспортная цена данного товара ниже сопоставимой цены аналогичного товара, складывающейся при обычном ходе торговли таким аналогичным товаром на рынке иностранного государства, из которого экспортируется данный товар.

Ущерб отрасли российской экономики вследствие демпингового импорта устанавливается на основе результатов анализа объема демпингового импорта, воздействия демпингового импорта на цены аналогичного товара на рынке Российской Федерации и воздействия такого импорта на российских производителей аналогичного товара.

При анализе объема демпингового импорта уполномоченный орган, проводящий расследование, определяет, произошло ли существенное увеличение демпингового импорта данного товара (в абсолютных показателях либо относительно производства или потребления в государстве аналогичного товара).

При анализе воздействия демпингового импорта на цены аналогичного товара на рынке Российской Федерации устанавливаются следующие факторы:

— были ли цены товара, являющегося предметом демпингового импорта, существенно ниже цен аналогичного товара на рынке Российской Федерации;

— привел ли демпинговый импорт к существенному снижению цен аналогичного товара на рынке Российской Федерации;

— препятствовал ли существенно демпинговый импорт росту цен аналогичного товара на рынке Российской Федерации, который имел бы место в случае отсутствия демпингового импорта.

Анализ воздействия демпингового импорта на отрасль российской экономики заключается в оценке экономических факторов, имеющих отношение к состоянию отрасли российской экономики, в том числе:

— степени восстановления экономического положения отрасли российской экономики после воздействия на нее имевших место ранее демпингового импорта или субсидируемого импорта;

— происшедшего или возможного в будущем сокращения производства, продажи товара, доли его на рынке Российской Федерации, прибыли, производительности труда, доходов от привлеченных инвестиций или использования производственных мощностей;

— факторов, влияющих на цены товара на рынке Российской Федерации;

— размера демпинговой маржи;

— происшедшего или возможного в будущем негативного воздействия на движение денежных потоков, запасы товара, уровень занятости, заработную плату, темпы роста производства товара, возможность привлечения инвестиций.

При установлении угрозы причинения материального ущерба отрасли российской экономики вследствие демпингового импорта учитываются следующие факторы:

— темпы роста демпингового импорта, свидетельствующие о реальной возможности дальнейшего увеличения такого импорта;

— наличие у экспортера товара, являющегося предметом демпингового импорта, достаточных экспортных возможностей или очевидная неотвратимость их увеличения, которые свидетельствуют о реальной возможности увеличения демпингового импорта данного товара, с учетом возможности других экспортных рынков принять дополнительный экспорт данного товара;

— уровень цен товара, являющегося предметом демпингового импорта, если такой уровень цен может привести к снижению или сдерживанию цены аналогичного товара на рынке Российской Федерации и дальнейшему росту спроса на товар, являющийся предметом демпингового импорта;

[1] Так, в 2008 г. в соответствии с Федеральным законом от 8 декабря 2003 г. № 165-ФЗ «О специальных защитных, антидемпинговых и компенсационных мерах при импорте товаров» антидемпинговые меры применялись в отношении происходящих из Украины некоторых видов стальных труб, машиностроительного крепежа, никельсодержащего плоского проката. Проводились антидемпинговые расследования в отношении металлопроката с полимерным покрытием, происходящего из КНР, Республики Корея, Бельгии, Финляндии, Казахстана, а также в отношении полиамидных технических нитей из Украины.

— запасы у экспортера товара, являющегося предметом демпингового импорта.

Решение о наличии угрозы причинения материального ущерба отрасли российской экономики принимается в случае, если по результатам анализа перечисленных факторов орган, проводящий расследование, пришел к заключению о неотвратимости продолжения демпингового импорта и причинения таким импортом материального ущерба отрасли российской экономики в случае непринятия антидемпинговой меры.

Если информация, полученная до завершения расследования, свидетельствует о наличии демпингового импорта и обусловленного этим ущерба отрасли российской экономики, Правительством Российской Федерации на основании доклада Минпромторга России принимается решение о введении предварительной антидемпинговой пошлины.

Расследование может быть приостановлено или прекращено без введения предварительной антидемпинговой пошлины или окончательной антидемпинговой пошлины при получении от экспортера письменных обязательств о пересмотре установленных им цен данного товара или прекращении экспорта данного товара на таможенную территорию Российской Федерации по ценам ниже нормальной стоимости данного товара (при наличии аффилированных лиц экспортера в Российской Федерации — о поддержке этих обязательств экспортера его аффилированными лицами)[1].

Согласно ч. 3 ст. 15 Федерального закона «О специальных защитных, антидемпинговых и компенсационных мерах при импорте товаров» решение об одобрении ценовых обязательств не принимается Правительством Российской Федерации в случае, если орган, проводящий расследование, приходит к заключению о неприемлемости одобрения таких обязательств в связи с большим числом реальных или потенциальных экспортеров товара или по причинам, связанным с интересами государственной политики.

При нарушении или отзыве экспортерами ценовых обязательств Правительство вводит предварительную или окончательную антидемпинговую пошлину. Срок действия антидемпинговой меры не должен превышать пять лет со дня начала применения такой меры или со дня завершения повторного расследования, которое проводилось в связи с изменившимися обстоятельствами и одновременно касалось анализа демпингового импорта и связанного с ним ущерба отрасли российской экономики или в связи с истечением срока действия антидемпинговой меры.

В рамках ВТО применение антидемпинговых мер допускается, если демпинг причиняет или угрожает причинить материальный ущерб промышленности, созданной на территории члена ВТО, или материально сдерживает создание отечественной промышленности (ст. VI ГАТТ 1994 г.).

В отношении государств или их союзов, осуществляющих субсидирование своих экспортеров для проникновения на внешние рынки, используется инструмент компенсационных мер. Компенсационная мера может быть применена к импортированному товару, при производстве, экспорте или транспортировке которого использовалась специфическая субсидия иностранного государства (союза иностранных государств), если по результатам расследования установлено, что импорт такого товара на таможенную территорию Российской Федерации причиняет материальный ущерб отрасли российской экономики или существенно замедляет создание отрасли российской экономики.

Ущерб отрасли российской экономики вследствие субсидируемого импорта устанавливается на основе результатов анализа объема субсидируемого импорта, воздействия субсидируемого импорта на цены аналогичного товара на рынке Российской Федерации и воздействия такого импорта на российских производителей аналогичного товара. При анализе воздействия субсидируемого импорта на отрасль экономики государства оцениваются те же экономические факторы, что и при демпинговом импорте.

[1] Как мы видим, законодателем особо оговаривается так называемый «скрытый демпинг», осуществляемый аффилированными лицами.

До завершения расследования Правительством Российской Федерации может вводиться предварительная компенсационная пошлина.

Как и в случае с демпинговым импортом, расследование может быть приостановлено или прекращено при принятии иностранным государством (союзом иностранных государств) или экспортером письменных обязательств, в соответствии с которыми:

— иностранное государство (союз иностранных государств), из которого экспортируется товар, соглашается отменить или сократить субсидирование либо принять другие соответствующие меры в целях устранения последствий субсидирования;

— экспортер товара соглашается пересмотреть установленные им цены данного товара (при наличии аффилированных лиц экспортера в Российской Федерации обеспечить поддержку аффилированными лицами экспортера его обязательств о пересмотре цен) таким образом, что принятие обязательств устранит неблагоприятные последствия субсидируемого импорта.

Решение об одобрении обязательств экспортеров принимается Правительством Российской Федерации. Законодатель допускает возможность неприемлемости таких обязательств в связи с большим числом реальных или потенциальных экспортеров товара или по причинам, связанным с интересами государственной политики.

Срок действия компенсационной меры не должен превышать 5 лет со дня начала применения такой меры или со дня завершения повторного расследования, которое проводилось в связи с изменившимися обстоятельствами и касалось анализа субсидируемого импорта и связанного с ним ущерба отрасли российской экономики или в связи с истечением срока действия компенсационной меры.

Согласно ч. 9 ст. 26 Федерального закона «О специальных защитных, антидемпинговых и компенсационных мерах при импорте товаров» срок проведения расследования для решения вопроса о применении специальной защитной меры не должен превышать 9 месяцев и может быть продлен не более чем на три месяца. Вопрос применения антидемпинговой или компенсационной меры решается в течение 12 месяцев с даты начала расследования. Этот срок может быть продлен не более чем на 6 месяцев.

Для целей применения антидемпинговых и компенсационных расследований важную роль играет наличие «рыночного статуса» или признание в стране, проводящей расследование, факта, что экономика государства, против товаров которого ведется расследование, является рыночной[1].

В рамках расследования наличие рыночного статуса означает, что расчет себестоимости импортируемой продукции в стране его происхождения будет проводиться на основе данных, предоставленных непосредственно производителем или экспортером товара, против которого проводится расследование. При нерыночном сценарии орган, проводящий расследование, основывает свои расчеты на данных третьей рыночной страны, имеющей схожие общеэкономические показатели и показатели отрасли, производящей товар, против которого ведется расследование («суррогатный подход»). Возможно использование данных, предоставленных национальной компанией — заявителем, по чьей инициативе было начато расследование. И в том, и в другом случае данные по себестоимости будут искажаться в пользу заявителя и в ущерб интересам производителей страны с нерыночной экономикой[2].

Поэтому суверенное государство заинтересовано в устранении дискриминационного подхода к национальным производителям на зарубежных рынках, проводит работу по пересмотру действующих антидем-

[1] До 1 июля 1998 г. к странам с нерыночной экономикой относились Азербайджан, Албания, Армения, Белоруссия, Вьетнам, Грузия, Казахстан, КНР, Кыргызстан, Молдова, Монголия, Россия, КНДР, Таджикистан, Турция, Узбекистан и Украина. В мае 2002 г. в ходе саммита «Россия-ЕС» была достигнута договоренность о предоставлении Российской Федерации рыночного статуса для целей антидемпинговых процедур.

[2] Меры защиты внутреннего рынка. Материалы Департамента координации, развития и регулирования внешнеэкономической деятельности Минэкономразвития России. URL: www.ved.gov.ru/rus_export

пинговых, компенсационных и специальных защитных мер и либерализации торговых барьеров.

В рамках ВТО применение компенсационных мер в соответствии со ст. 10 Соглашения ВТО по субсидиям и компенсационным мерам 1994 г. допускается только в отношении последствий конкретной субсидии на внутреннем рынке импортирующего члена ВТО.

Интеграция российской экономики в мировую торговую систему, открытие российских рынков для иностранных товаров, противодействие несправедливой иностранной конкуренции повышает актуальность защиты государственного суверенитета в социально-экономической сфере.

Рассмотренная система юридических мер защиты государственного суверенитета Российской Федерации успешно применяется в различных секторах экономики, позволяет разрабатывать и осуществлять сбалансированную внешнеэкономическую политику на основе удовлетворения потребностей внутреннего рынка и защиты отечественных производителей с использованием принятых в международной практике специальных экономических, специальных защитных, антидемпинговых и компенсационных мер.

Библиография

1. Исаченко, Т. М. Практика применения специальных защитных, антидемпинговых и компенсационных мер в торговой политике ЕС [Текст] / Т. М. Исаченко // Вестник Томского университета. — 2010. — № 33.

2. Корякин, В. М. Невоенные санкции против России: правовой аспект : монография / В. М. Корякин. [Текст] — М. : Юрлитинформ, 2015.

Practice of application of special economic, special protective, anti-dumping and countervailing measures in the interest of protecting state sovereignty of Russia

© **Krasinsky V. V**.,
Professor of Golitsyno Military Institute,
doctor of law, colonel

Abstract. In article the legal regulation and actual practice of the special economic, protective, anti-dumping, countervailing and anti-subsidy measures for the protection of the state sovereignty of the Russian Federation are considered.

Keywords: state sovereignty, protection of the state sovereignty, threats to the economy industry, protection of national market, protective measures, anti-dumping, countervailing and anti-subsidy duties.

Bibliography

1. Isachenko, T. M. the Practice of application of special protective, antidumping and countervailing measures in the trade policy of the European Union [Text] / T. M. Isachenko // Bulletin of the Tomsk University. — 2010. — № 33.

2. Koryakin, V. M. non-military sanctions against Russia: the legal aspect : monograph / V. M. Koryakin. [Text] — M. : Yurlitinform, 2015.

О значении для российского военнослужащего решения Российской Федерации не стать участником Римского статута Международного уголовного суда

© **Шнякина Т. С.,**
кандидат юридических наук, старший преподаватель 25 кафедры Военного университета

Аннотация. В продолжение научного осмысления проблематики, поднятой О. В. Дамаскиным в его статье «Современные военные проблемы международного права и международной юрисдикции», в настоящей статье предлагается анализ причин, побудивших Российскую Федерацию не стать участником Римского статута Международного уголовного суда, а также правовых последствий для российских военнослужащих соответствующего решения.

Ключевые слова: национальное право, международное право, правовое положение, уголовная ответственность, военнослужащие, правовые гарантии, ограничения прав и свобод, вооруженный конфликт, Римский статут Международного уголовного суда, двойные стандарты.

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

С момента принятия Конституции Российской Федерации как мантра повторялось одно из ее положений: «Общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора» (ч. 4 ст. 15). Одновременно выводилось на второй план конституционное положение о том, что «Конституция Российской Федерации имеет высшую юридическую силу … Законы и иные правовые акты, принимаемые в Российской Федерации, не должны противоречить Конституции Российской Федерации». А ведь статусно международные договоры Российской Федерации — это не что иное, как законы или иные правовые акты, которые могут и должны приниматься только в случае их непротиворечия Конституции Российской Федерации. Коллизия национального и наднационального осложняется еще и практикой толкования норм международного права его субъектами.

Международным правом в 1969 г. был установлен механизм толкования международных договоров: «Договор должен толковаться добросовестно в соответствии с обычным значением, которое следует придать терминам договора в их контексте, а также в свете объекта и целей договора … Наряду с контекстом учитываются … последующая практика применения договора, которая устанавливает соглашение участников относительно его толкования»[1]. Однако в последнее время получил развитие и широкое применение новый, так называемый «эволюционный» («эволитивный»), подход к толкованию ранее существовавших договоренностей: «конвенция — это живой инструмент, и толковаться она должна в свете условий сегодняшнего дня»[2]; «если значение термина договора отличается от его значения в момент заключения договора, в целях применения договора необходимо принять во внимание то значение, которое является актуальным в момент толкования»[3]. Как пишет по этому поводу

[1] Статья 31 Венской конвенции о праве международных договоров от 23 мая 1969 г. (вступила в силу для СССР 29 мая 1986 г.).

[2] Практическое руководство по критериям приемлемости: документ обновлен 31 марта 2011 г. / Совет Европы, Европейский суд по правам человека // www.CEDH.coe.int (jurisprudence/Case-Law — analyse jurisprudentielle/Case-Law Analysis — Guide sur la recevabilité/Admissibility Guide). С. 9.

[3] Из решения от 13 июля 2009 г. Международного Суда ООН по делу Navigational and Related Rights (Коста-Рика против Никарагуа). Цит. по: Захарова Л. И. Эволюционное течение в международном праве и некоторые подводные рифы в практике ЕСПЧ // URL:

В. Д. Зорькин, «сам по себе этот тезис не вызывает никаких сомнений … Вопросы вызывает лишь то, как Суд толкует изменившиеся «условия сегодняшнего дня» применительно к своим решениям и какие из этого делает правоустанавливающие выводы … Очень часто права человека и их защита, особенно в последнее время, становятся инструментом манипуляции и решения политических вопросов и проблем»[1].

Однако «эра слепого и бездумного повиновения» России ситуативным толкованиям международных договоренностей международными организациями миновала. Как справедливо подчеркивает О. В. Дамаскин, «России надо было набраться мужества, чтобы заявить о своем праве на самостоятельность национальных ценностей, а Западу должно хватить мудрости, чтобы признать право России быть суверенной»[2]. В том числе Западу необходимо принять позицию Российской Федерации, высказанную Конституционным Судом Российской Федерации о соотношении национального и международного начал в российской системе права: «Поскольку Россия, по смыслу статей 15 (части 1 и 4), 79 и 125 (часть 6) Конституции Российской Федерации, не вправе заключать международные договоры, не соответствующие Конституции Российской Федерации, а правила международного договора, если они нарушают конституционные положения, имеющие, несомненно, особо важное для России значение, не могут и не должны применяться в ее правовой системе, основанной на верховенстве Конституции Российской Федерации, обязанностью органов государственной власти при имплементации международных договоров, предполагающей соотнесение законодательства Российской Федерации с ее обязательствами по международным договорам, являются признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина, как они определены Конституцией Российской Федерации, и недопущение нарушений основ конституционного строя»[3].

Существующая в настоящее время тенденция увеличения оформленных юридически, но не правовых по своей природе решений в отношении Российской Федерации со стороны международных организаций ставит в опасное положение угрозы причинения вреда правам и свободам граждан Российской Федерации, вплоть до их умаления.

Особенно уязвимыми в этой связи становятся граждане России, представляющие различные, но одинаково значимые для государства секторы общественной жизни: социально-культурный, экономический и административно-политический. Примерами уязвимости граждан в социально-культурном секторе являются нашумевшие решения Спортивного арбитражного суда (CAS) в Лозанне по иску 68 российских легкоатлетов и Олимпийского комитета России, Международного паралимпийского комитета об отстранении российской сборной от Олимпиады и др.[4] В экономическом секторе — санкции, введенные из-за присоединения к России Крыма[5] (например, решение Министерства финансов Чехии об аресте пяти беговых и племенных лошадей Р. Кадырова и запрете перечисления прибыли,

http://www.msal.ru/common/upload/EvrazUZH_N_1_92_2016.pdf. С.122.

[1] Зорькин В. Россия и Страсбург: проблемы реализации Конвенции о правах человека // URL: https://rg.ru/2015/10/21/zorkin.html.

[2] Дамаскин О. В. Современные военные проблемы международного права и международной юрисдикции // Военное право. 2017. № 1. С. 7.

[3] Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 14 июля 2015 г. № 21-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 1 Федерального закона “О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней”, пунктов 1 и 2 статьи 32 Федерального закона “О международных договорах Российской Федерации”, частей первой и четвертой статьи 11, пункта 4 части четвертой статьи 392 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, частей 1 и 4 статьи 13, пункта 4 части 3 статьи 311 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, частей 1 и 4 статьи 15, пункта 4 части 1 статьи 350 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и пункта 2 части четвертой статьи 413 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы».

[4] URL: http://paralymp.ru/.

[5] Корякин В. М. Невоенные санкции против России: правовой аспект : монография. М. : Юрлитинформ, 2015.

полученной лошадями на скачках, на его счета[1]). Наиболее сложной обстановка представляется в административно-политическом секторе. Например, Литва официально уведомила судейский корпус Российской Федерации о нежелательности присутствия российских представителей на Всемирной конференции судей, обосновывая свое решение тем, что «судьи Конституционного суда представляют собой угрозу для безопасности Литовской Республики»[2].

Как известно, важной составляющей административно-политического сектора государственного управления являются военно-правовые отношения.

Так, непосредственно влияющей на правовое положение военнослужащего как гражданина Российской Федерации, обладающего правовым статусом государственного служащего и, в ряде случаев, особого участника международно-правовых отношений, является позиция России по отношению к Римскому статуту Международного уголовного суда[3] (далее — Римский статут). Российская Федерация подписала Римский статут 13 сентября 2000 г., но до ноября 2016 г. не предпринимала каких-либо действий для его ратификации, а 16 ноября 2016 г. Президент Российской Федерации издал распоряжение № 361-рп «О намерении Российской Федерации не стать участником Римского статута Международного уголовного суда». Данное распоряжение вызвало огромный резонанс среди российской и мировой общественности (см., например, статью в «Новой газете» под заголовком: «Москва защитилась от Гааги»[4]). При этом с позиции последовательной и взвешенной политики, проводимой Президентом Российской Федерации в качестве гаранта прав и свобод человека и гражданина, отзыв Российской Федерацией подписи из Римского статута невозможно назвать неожиданным. Интересен тот факт, что от подписания Римского статута изначально отказались более 40 из 193 стран — членов ООН, среди них США, Израиль, Индия, Китай. Еще около 30 государств подписали его, но не ратифицировали. А по информации, представленной на сайте BBC, американские власти даже приняли специальный закон, который позволяет спецслужбам США проводить за рубежом силовые операции по освобождению граждан США, задержанных на основании ордера, выданного Международным уголовным судом. Более того, американцы договорились с несколькими другими странами о невыдаче своих граждан этому суду. Все названные шаги в Вашингтоне объяснили естественным стремлением защитить от уголовного преследования своих военнослужащих, воюющих в горячих точках[5].

Цель учреждения Международного уголовного суда, под которой изначально подписывалась Российская Федерация, заключалась в создании действенного международно-правового механизма защиты человека и гражданина от самых серьезных преступлений, вызывающих озабоченность всего международного сообщества, а именно преступлений геноцида; преступлений против человечности; военных преступлений; преступлений агрессии (п. 1 ст. 5 Римского статута). В преамбуле Римского статута сторонами-подписантами подчеркивалось, что Международный уголовный суд дополняет национальные органы уголовной юстиции, преисполненные решимости создать прочные гарантии уважения к осуществлению международного правосудия и обеспечения его соблюдения.

Россия неоднократно объявляла о готовности к открытому, независимому, всестороннему и единообразному правовому разрешению противоборств, подпадающих под определение международно-правового понятия «вооруженный конфликт», а также разбирательству их последствий в установленных рамках международного права. Так, МИД России в заявлении о намерении Рос-

[1] URL: http://www.mfcr.cz/cs/aktualne/tiskove-zpravy/2015/mf-k-pusobeni-dostihove-staje-cecenskeho-21746.

[2] URL: https://rg.ru/2016/12/06/vladimir-putin-postavil-novye-zadachi-pered-sudebnym-korpusom-strany.html.

[3] Римский статут Международного уголовного суда (Rome Statute of the International Criminal Court): вступил в силу 1 июля 2002 г. // URL: http://www.un.org/ru/law/icc/rome_statute(r).

[4] URL: https://www.novayagazeta.ru/articles/2016/11/16/70557-pochemu-rossiya-otkazalas-ratifitsirovat-rimskiy-statut-mezhdunarodnogo-ugolovnogo-suda.

[5] URL: http://www.bbc.com/russian/features-38001948.

сии не стать участником Римского статута подчеркнул: «Россия последовательно выступает за привлечение к ответственности лиц, виновных в наиболее тяжких международных преступлениях. Наша страна стояла у истоков создания Нюрнбергского и Токийского трибуналов, участвовала в разработке основополагающих документов по борьбе с … тяжкими международными преступлениями … Именно по этим принципиальным причинам Россия голосовала за принятие Римского статута и подписала его 13 сентября 2000 г. … К сожалению, Суд не оправдал возложенных на него надежд и не стал подлинно независимым, авторитетным органом международного правосудия. В принципиальном плане на различных площадках, в том числе в Генеральной Ассамблее и Совете Безопасности ООН, отмечалась неэффективная и однобокая работа Суда в рамках расследуемых им дел»[1].

Кроме того, МИД России подтвердил тот факт, что «однобокая работа» Международного уголовного суда не единичный случай, а система политической травли России, осуществляемая посредством осуждения ее граждан и замалчивания преступных действий граждан других государств. Так, в заявлении МИД России подчеркнуто, что «Россию не может не беспокоить и отношение МУС к событиям августа 2008 г. Нападение режима М. Саакашвили на мирный Цхинвал, убийство российских миротворцев породило со стороны МУС обвинения в адрес югоосетинских ополченцев и российских военнослужащих. Эвентуальное же расследование действий и приказов грузинских должностных лиц целенаправленно отдано на усмотрение грузинского правосудия и остается вне фокуса внимания прокуратуры МУС … В таких условиях вряд ли можно говорить о доверии к Международному уголовному суду»[2]. Добавим к сказанному МИД России, что М. Саакашвили с мая 2015 г. по ноябрь 2016 г. являлся губернатором Одессы, т.е. представлял действующую власть Украины, несмотря на наличие официального запроса Грузии в Интерпол на его международный розыск[3].

Опубликованный офисом прокурора в Гааге 14 ноября 2016 г. отчет прокурора Международного уголовного суда о действиях по предварительному расследованию[4] (далее — Отчет прокурора МУС) заставил Российскую Федерацию принять адекватные меры, в установленных рамках международного права, по защите оказавшейся наиболее уязвимой на международно-правовой арене категории граждан — военнослужащих.

Согласно Отчету прокурора МУС, «ситуация на территории Крыма и Севастополя равнозначна международному вооруженному конфликту между Украиной и Российской Федерацией. Данный международный вооруженный конфликт начался не позднее 26 февраля, когда Российская Федерация задействовала личный состав своих вооруженных сил для получения контроля над частями территории Украины без согласия правительства Украины. Право международных вооруженных конфликтов применимо и после 18 марта 2014 г. в той мере, в которой ситуация на территории Крыма и Севастополя будет равнозначна продолжающемуся состоянию оккупации. *Установления факта правомерности изначальной интервенции, которая повлекла за собой оккупацию, не требуется* (выделено автором — Т. Ш.) … вооруженный конфликт может быть международным по своей сути, если одно или более государств частично или полностью оккупируют территорию другого государства вне зависимости от того, сопровождается ли оккупация вооруженным сопротивлением» (п. 158 Отчета прокурора МУС), «на протяжении более двух лет на территории восточной Украины между войсками правительства Украины и антиправительственными элементами, *предположительно* (выделено автором — Т. Ш.) поддерживаемыми Российской Феде-

[1] URL: http://www.mid.ru/web/guest/foreign_policy/news/-/asset_publisher/cKNonkJE02B/2523566.
[2] Там же.
[3] URL: https://rg.ru/2014/09/02/saakashvili-site-anons.html.
[4] Отчет прокурора Международного уголовного суда от 14 ноября 2016 г. «О действиях по предварительному расследованию» / The Office of the Prosecutor // URL: https://www.icc-cpi.int/iccdocs/otp/161114-otp-rep-PE-Ukraine.pdf.

рацией, продолжились столкновения различной степени напряженности. Столкновения включают использование боевой техники обеими сторонами. Сообщалось о двух периодах особенно ожесточенных боев в Иловайске (Донецкая область) в конце августа 2014 г. и в Дебальцево (Донецк) в период с января по февраль 2015 г. Усилившаяся ожесточенность боев в течение указанных периодов связывается с *предположительным* (выделено автором — Т. Ш.) притоком личного состава, транспортных средств и боевой техники из Российской Федерации с целью укрепления позиций вооруженных группировок» (п. 166 Отчета прокурора МУС), «к 30 апреля 2014 г. напряженность вооруженных действий между силами украинского правительства и антиправительственными вооруженными элементами в восточной Украине достигла уровня, который влечет за собой применение права вооруженных конфликтов … уровень организации вооруженных группировок, функционирующих в восточной Украине, включая «ЛНР» и «ДНР», к тому времени достиг степени, достаточной для того, чтобы считать эти группировки сторонами немеждународного вооруженного конфликта» (п. 168 Отчета прокурора МУС), «дополнительные сведения, например, сообщения об артиллерийских обстрелах обоими *Государствами* (выделено автором — Т. Ш.) военных баз противника, а также аресты российских военнослужащих Украиной и наоборот, указывают на прямое военное противостояние между российскими вооруженными силами и силами правительства Украины, которое предполагает наличие международного вооруженного конфликта в контексте вооруженных действий в восточной Украине самое позднее с 14 июля 2014 г. одновременно с существованием немеждународного вооруженного конфликта» (п. 169 Отчета прокурора МУС).

Далее в п. 171—176 Отчета прокурора МСУ представлен открытый перечень предполагаемых преступлений, в которых собираются обвинить российских военнослужащих и других граждан Российской Федерации:

— притеснение крымских татар (обоснование: якобы при применении российского законодательства на территории Крыма представители крымских татар и другие жители Крыма, являющиеся мусульманами, подверглись притеснению или запугиванию, включая ряд таких мер, как запрет на въезд на территорию Крыма, обыски домов и ограничения свободы слова, собрания и создания ассоциаций. При этом в Отчете прокурора МУС ни слова не говорится о притеснениях украинскими властями русскоязычного населения, в том числе пророссийски настроенных татар, и, тем более, о том, что впервые крымско-татарский язык получил статус государственного республиканского языка только после присоединения Крыма к России[1]);

— убийства и похищения (обоснование: с марта 2014 г. в связи с событиями в Крыму пропало как минимум 10 человек. В большинстве случаев предполагаемые жертвы противостояли оккупации Крыма, и их похищения связывались с действиями военизированной группы «Крымская самооборона». Немыслимо, но Отчет прокурора МУС обходит стороной ситуацию с 48 погибшими 2 мая 2014 г. от одесской агрессии украинских нацистов в Доме профсоюзов, на Куликовом поле и в районе ТЦ «Афина»[2]);

— жестокое обращение (обоснование: было сообщено о нескольких случаях предполагаемого жестокого обращения в связи с арестами и похищениями, включая избиения, удушение и, как минимум в одном случае, угрозы сексуального насилия. При этом, в Отчете прокурора МУС ни слова нет, например, о жестоком избиении, издевательствах, «посадке на цепь» на площади перед тридцатитысячной толпой, а затем помещении в подвал губернатора Волынской области сторонниками Евромайдана[3]);

---

[1] Статья 10 Конституции Республики Крым : принята Государственным Советом Республики Крым 11 апреля 2014 г.

[2] Глебова Н. Опубликован полный список жертв «одесской бойни» 2 мая // URL: https://rg.ru/2014/05/15/spisok-site-anons.html.

[3] Волынского губернатора жесткого избили на глазах 30 тысяч митингующих // URL: http://www.mk.ru/politics/sng/article/2014/02/19/987465-volyinskogo-

— аресты и справедливое судебное разбирательство (обоснование: несколько лиц из числа мирных жителей, которые выступали против референдума 16 марта, были арестованы и содержались в заключении с марта 2014 г.; около 179 лиц, лишенных свободы, были насильно перемещены из мест содержания под стражей в Крыму в места содержания под стражей на территории Российской Федерации. Однако Отчет прокурора МУС, по какой-то причине, не дает оценку уголовному разбирательству по делу о событиях в одесском Доме профсоюзов, длящемуся более двух лет[1]);

— принудительная военная служба (обоснование: как следствие предписанной смены гражданства, проживающие в Крыму мужчины призывного возраста стали подпадать под действие всеобщей воинской повинности в Российской Федерации; переезды ряда молодых людей на основную часть Украины с целью избежать призыв в российскую армию. Разумеется, в Отчете прокурора МУС упущен тот факт, что в Российской Федерации нет института «предписанной смены гражданства», а действует право оптации лиц, проживающих на территории, государственная принадлежность которой изменена[2]).

Кроме того, военнослужащим Российской Федерации через Международный уголовный суд предполагается вменение более 800 случаев серьезных преступлений, совершенных в Восточной Украине после 20 февраля 2014 г., на том основании, что однажды может быть установлено осуществление российского контроля над действиями вооруженных сил ДНР и ЛНР (п. 177—183 Отчета прокурора МУС): убийства (в частности, по данным Отчета прокурора МУС, с начала конфликта погибло около 9 578 человек и ранено 22 236 человек, из них 2000 мирных жителей погибло в зонах боевых действий); разрушение гражданских объектов; содержание под стражей; исчезновения; пытки и жестокое обращение; сексуальные и гендерные преступления.

При этом в Отчете прокурора МУС (п. 186, 187) подчеркивается, что канцелярия прокурора создала «исчерпывающую базу данных» о более чем восьмистах инцидентах, предположительно произошедших в рамках дела «Ситуация в Украине» с 20 февраля 2014 г., а сама «исчерпывающая база данных» основывается на сведениях, полученных из большого числа «достоверных» источников: взаимодействие, личные встречи и переговоры с соответствующими заинтересованными сторонами, включая отправителей обращений, украинские правительство, генеральную прокуратуру, министерства юстиции и иностранных дел, а также международные, национальные организации и организации гражданского общества. Далее в Отчете прокурора МУС высказывается намерение продолжить «взаимодействие с органами власти Украины, гражданским обществом и другими соответствующими заинтересованными сторонами, например, Российской Федерацией, по всем вопросам, имеющим отношение к предварительному расследованию дела «Ситуация в Украине»« (п. 190).

При всем названном в Отчете прокурора МУС нет ни единого слова о том, что Российская Федерация предлагает представить доказательства преступлений, совершенных представителями украинского правительства, или хотя бы отметки о наличии у России «предполагаемых доказательств» «предполагаемых преступлений со стороны официальных властей Украины».

Все доказательства вины действующей украинской власти были получены Российской Федерацией в ходе следственных действий и целого комплекса мер, направленных «на установление конкретных военнослужащих Вооруженных сил Украины, членов национальной гвардии и «Правового сектора», летчиков, артиллеристов, снайпе-

---

gubernatora-zhestkogo-izbili-na-glazah-30-tyisyach-mitinguyuschih.html; Волынского губернатора будут «держать в подвале», пока не апишет заявление // http://www.bbc.com/ukrainian/rolling_news_russian/2014/02/140219_ru_n_volyn_administration_head.shtml.

[1] Следствие по делу о событиях в одесском Доме профсоюзов нашло виноватого: того, кто не сможет себя защитить: Новости 1 канала // URL: https://www.1tv.ru/news/2016/10/26/312776-sledstvie_po_delu_o_sobytiyah_v_odesskom_dome_profsoyuzov_nashlo_vinovatogo_togo_kto_ne_smozhet_sebya_zaschitit.

[2] Статья 17 Федерального закона от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации».

ров, которые отдавали и выполняли приказы об авиаударах, артобстрелах и уничтожении мирных граждан на юго-востоке»[1]. Более того, в Отчете прокурора МУС оставлены без внимания сведения, содержащиеся в составленной МИД России и размещенной на его официальном сайте «Белой книге» нарушений прав человека на Украине (июль — ноябрь 2014 г.; апрель — середина июля 2014 г.; ноябрь 2013 — март 2014 г.)[2]. Ряд собранных Россией доказательств зафиксирован или подтверждается международными организациями (например, Красным крестом и ОБСЕ).

Вменение вины России, максимально обтекаемые формулировки об Украине, имеющие место в Отчете прокурора МУС, а также использование только украинских или проукраинских источников информации свидетельствуют о нежелании Международного уголовного суда и его институтов разбираться в истинных причинах и содержании украинского конфликта.

Кроме политической проблемы «однобокой работы» институтов Международного уголовного суда реальное участие Российской Федерации в Римском статуте могло быть сопряжено с проблемами непосредственно юридического характера. Так, О. В. Дамаскин выделяет два значимых аспекта деятельности Международного уголовного суда: «а) более широкие, по сравнению с международным обычаем, определения ряда международных преступлений, б) делегированность юрисдикции Международного суда»[3].

В рамках квалификации военных преступлений Международным уголовным судом можно говорить об отсутствии четкого состава военного преступления, т.е. оценочном подходе к определению его элементов, отданному на откуп Ассамблеи государств-участников Римского статута. Такая тенденция, на наш взгляд, является негативной, т.к. исключает принцип единообразия в применении норм международного права и порождает ангажированный, ситуативный подход в решении судьбы конкретного военнослужащего. Так, в ст. 9 «Элементы преступлений» Римского статута закреплено следующее: «элементы преступлений помогают Суду в толковании и применении статей 6, 7 и 8. Они принимаются большинством в две трети голосов членов Ассамблеи государств-участников (п. 1). Поправки к Элементам преступлений могут быть предложены: a) любым государством-участником; b) судьями, принимающими решение абсолютным большинством; c) Прокурором».

Одновременно Римским статутом закреплены механизмы ухода от уголовной ответственности военнослужащих за военные преступления. Так, согласно ст. 31 лицо не несет уголовной ответственности, если в момент совершения им деяния:

— это лицо действовало разумно для защиты себя или другого лица или, в случае военных преступлений, имущества, которое является особо важным для выживания данного лица или другого лица, либо имущества, которое является особо важным для выполнения задачи военного характера, от неизбежного и противоправного применения силы способом, соразмерным степени опасности, угрожающей этому лицу или другому защищаемому лицу или имуществу (п. 1(c));

— деяние, которое предположительно представляет собой преступление, подпадающее под юрисдикцию Международного уголовного суда, является вынужденной ответной реакцией на угрозу неминуемой смерти либо неминуемого причинения тяжких телесных повреждений или продолжения причинения таких повреждений для него самого или для другого лица, и это лицо принимает необходимые и разумные меры для устранения этой угрозы, при условии, что это лицо не намерено причинить больший вред, чем тот, который оно стремилось предотвратить. Такая угроза может: i) либо исходить от других лиц; ii) либо быть создана другими обстоятельствами, не зависящими от этого лица.

Как видим, результативно деятельность Международного уголовного суда сводится

[1] Трагедия юго-востока Украины. Белая книга преступлений / под ред. А. И. Бастрыкина. М., 2015. С. 6.
[2] URL:. http://www.mid.ru/diverse/-/asset_publisher/8bWtTfQKqtaS/content/id/698433.
[3] Дамаскин О. В. Указ. соч. С. 9.

к оруэлловской идиоме: «Все животные равны, но некоторые равнее». Проблема равенства перед международным правом и Международным уголовным судом, которую мы имеем на выходе, в первую очередь обусловлена формальным дозволением в Римском статуте избирательно подходить к доказательственной базе. Так, ярким примером является уже упоминавшийся Отчет прокурора МУС, в котором российские военнослужащие объявляются предполагаемыми военными преступниками на основании «достоверных источников и сообщений», полученных от Украины, а в отношении украинских военных вменений практически нет, и это при том, что доказательства российской стороной представлены. Кроме того, согласно ст. 72 Римского статута, государство-участник с согласия Международного уголовного суда может не предоставлять информацию и документы, необходимые для надлежащего рассмотрения дела, если их представление или раскрытие невозможно без ущерба интересам национальной безопасности этого государства-участника. Снова ситуативный, оценочный и субъективный подходы к разрешению рассматриваемых Международным уголовным судом дел.

В свете изложенного невозможно согласиться с мнением И. Ю. Белого о том, что «прямая заинтересованность включенности Российской Федерации в состав постоянных членов Совета Безопасности ООН … и сам юридический факт такой включенности в логическом порядке определяют международно-правовую позицию России по отношению к востребованности пресечения международных преступлений в формате юрисдикции Международного уголовного суда»[1]. Не должно и не может иметь место в международно-правовой практике отождествление различных по своей правовой и институциональной природе форм международной юрисдикции, каковыми являются Совет Безопасности ООН и Международный уголовный суд, а, тем более, нельзя допускать их подмены друг другом.

Соответственно распоряжение № 361-рп является примером практической реализации положений ст. 79 Конституции Российской Федерации о недопустимости для России участия в межгосударственных объединениях с передачей им части своих полномочий в соответствии с международными договорами, если это влечет ограничения прав и свобод человека и гражданина и противоречит основам конституционного строя Российской Федерации. При этом Российская Федерация не отворачивается от международного права и не пытается укрывать лиц, реально совершивших преступления. Так, виновные в совершении военных преступлений военнослужащие привлекаются к ответственности в Российской Федерации в установленных рамках международного права, имплементированного в ее национальное законодательство в форме раздела XII «Преступления против мира и безопасности человечества» УК РФ. Вместе с тем, как отмечает О. В. Дамаскин, в интересах развития равноправного международного сотрудничества, целесообразно создание Советом Безопасности ООН (под эгидой Генеральной Ассамблеи ООН) Комиссии (особого подкомитета) по правам человека, компетентной определять ситуации нарушения прав человека, требующие международного юридического вмешательства. При этом для каждого случая Советом Безопасности ООН должен создаваться международный трибунал для расследования преступлений на основе консенсуса постоянных членов Совета Безопасности, если национальная юридическая система не в состоянии вынести законного решения[2].

Таким образом, неучастие Российской Федерации в Римском статуте Международного уголовного суда является правовым средством защиты российских военнослужащих, не выходящим за рамки международного права, и непосредственно соответствует современной конституционно-правовой парадигме, провозглашенной во ст. 2 Конституции Российской Федерации: «Человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение

[1] Белый И. Ю. Универсальность системы международного правосудия // Вестник военного права. 2016. № 4. С. 93.

[2] Дамаскин О. В. Указ. соч. С. 13.

и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанность государства».

Библиография

1. Белый, И. Ю. Универсальность системы международного правосудия [Текст] / И. Ю. Белый // Вестник военного права. — 2016. — № 4. — С. 80—93.
2. Дамаскин, О. В. Современные военные проблемы международного права и международной юрисдикции / О. В. Дамаскин // Военное право. 2017. № 1. С. 6—14.
3. Захарова, Л. И. Эволюционное течение в международном праве и некоторые подводные рифы в практике ЕСПЧ / Л. И. Захарова // URL: http://www.msal.ru/common/upload/EvrazUZH_N_1_92_2016.pdf. С. 120 — 125.
4. Зорькин, В. Россия и Страсбург: проблемы реализации Конвенции о правах человека / В. Зорькин // URL: https://rg.ru/2015/10/21/zorkin.html.
5. Корякин, В. М. Невоенные санкции против России: правовой аспект : монография / В. М. Корякин. [Текст] — М. : Юрлитинформ, 2015. — 272 с.
6. Отчет прокурора Международного уголовного суда от 14 ноября 2016 г. «О действиях по предварительному расследованию» // The Office of the Prosecutor // URL: https://www.icc-cpi.int/iccdocs/otp/161114-otp-rep-PE-Ukraine.pdf.
7. Практическое руководство по критериям приемлемости: документ обновлен 31 марта 2011 г. [Электронный ресурс] // Совет Европы, Европейский суд по правам человека // www.CEDH.coe.int (jurisprudence/Case-Law — analyse jurisprudentielle/Case-Law Analysis — Guide sur la recevabilité/Admissibility Guide). 105 с.
8. Трагедия юго-востока Украины. Белая книга преступлений / под ред. А. И. Бастрыкина. [Текст] — М., 2015. — 368 с.

About the meaning for a Russian military the decision of the Russian Federation not to become a party to the Rome statute of the International criminal court

© **Shnyakina T. S.,**
candidate of the law sciences, senior lecturer of 25th Department, Military University

Abstract. In continuation of the scientific understanding of the issues raised by doctor of legal sciences, professor, honored lawyer of Russia Damaskin O.V. in his article «Modern military problems of international law and international jurisdiction», in this article we propose an analysis of the reasons why the Russian Federation decided not to become a party to the Rome Statute of the International criminal court, as well as what kind of the legal implications would cause that relevant decision for the Russian military personnel .

Keywords: national law, international law, legal status, criminal liability, the military, legal warranties, limitations of rights and freedoms, armed conflict, The Rome Statute of the International criminal court, double standards.

Bibliography

1. White, I. Y., the Universality of the international justice system [Text] / I. J. White // Journal of Military law. — 2016. — № 4. — P. 80—93.
2. Damaskin, O. V. Modern military problems of international law and international jurisdiction [Electronic resource] / O. V. Damaskin // Military law. 2017. № 1. P. 6—14.
3. Zakharova, L. I. Evolutionary trend in international law and some of the pitfalls in the practice of the ECHR / L. I. Zakharov // http://www.msal.ru/common/upload/EvrazUZH_N_1_92_2016.pdf. P. 120—125.
4. Zorkin, V. Russia and Strasbourg: problems of implementation of the Convention on human rights [Electronic resource] / V. Zorkin // URL: https://rg.ru/2015/10/21/zorkin.html.
5. Koryakin, V. M. non-military sanctions against Russia: the legal aspect : monograph / V. M. Koryakin. [Text] — M. : Yurlitinform, 2015. — 272.
6. The report of the Prosecutor of the International criminal court of 14 Nov 2016 «About the actions on the preliminary investigation» [Electronic resource] // The Office of The Prosecutor // URL: https://www.icc-cpi.int/iccdocs/otp/161114-otp-rep-PE-Ukraine.pdf.

7. Practical guide on admissibility criteria: document updated 31 March 2011 [Electronic resource] // the Council of Europe, European court of human rights // www.CEDH.coe.int (jurisprudence/Case-Law — analyse jurisprudentielle/Case-Law Analysis — Guide sur la recevabilité/Admissibility Guide). 105 p.

8. The tragedy of the South-East of Ukraine. White book of crimes / ed. by A. I. Bastrykin. [Text] — M., 2015. — 368 p.

Утвержден
Президиумом Верховного Суда
Российской Федерации
16 февраля 2017 г.

ОБЗОР
практики рассмотрения военными судами дел, связанных с обеспечением военнослужащих и граждан, уволенных с военной службы, жилыми помещениями по избранному месту жительства

Государство гарантирует военнослужащим обеспечение их жилыми помещениями в форме предоставления денежных средств на приобретение или строительство жилых помещений либо предоставления им жилых помещений в порядке и на условиях, установленных Федеральным законом от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих», другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, за счет средств федерального бюджета.

Право военнослужащих и граждан, уволенных с военной службы, на обеспечение жилыми помещениями по избранному месту жительства закреплено в п. 14 ст. 15 Федерального закона от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих», в соответствии с которым обеспечение жилым помещением военнослужащих-граждан, имеющих общую продолжительность военной службы 10 лет и более, при увольнении с военной службы по достижении ими предельного возраста пребывания на военной службе, состоянию здоровья или в связи с организационно-штатными мероприятиями и членов их семей при перемене места жительства осуществляется федеральными органами исполнительной власти и федеральными государственными органами, в которых предусмотрена военная служба, за счет средств федерального бюджета на строительство и приобретение жилого помещения, в том числе путем выдачи государственных жилищных сертификатов.

В 2016 г. за защитой жилищных прав в военные суды обратилось 3615 военнослужащих и граждан, уволенных с военной службы. По 54% административным исковым заявлениям и исковым заявлениями (далее — заявление) требования удовлетворены.

Изучение в Верховном Суде Российской Федерации судебной практики показало, что суды в целом правильно применяют законодательство, регламентирующее основания и порядок обеспечения военнослужащих и граждан, уволенных с военной службы, жилыми помещениями по избранному месту жительства.

При рассмотрении дел данной категории суды руководствовались:

— Конституцией Российской Федерации;

— Жилищным кодексом Российской Федерации (далее — ЖК РФ);

— Семейным кодексом Российской Федерации (далее — СК РФ);

— Федеральным законом от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих» (далее — Федеральный закон «О статусе военнослужащих»);

— Федеральным законом от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» (далее — Федеральный закон «О воинской обязанности и военной службе»);

— Положением о порядке прохождения военной службы, утвержденным Указом Президента Российской Федерации от 16

сентября 1999 г. № 1237 (далее — Положение о порядке прохождения военной службы);

— Уставом внутренней службы Вооруженных Сил Российской Федерации, утвержденным Указом Президента Российской Федерации от 10 ноября 2007 г. № 1495 (далее — Устав внутренней службы Вооруженных Сил Российской Федерации);

— Правилами учета военнослужащих, подлежащих увольнению с военной службы, и граждан, уволенных с военной службы в запас или в отставку и службы в органах внутренних дел, военнослужащих и сотрудников Государственной противопожарной службы, нуждающихся в получении жилых помещений или улучшении жилищных условий в избранном постоянном месте жительства, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 6 сентября 1998 г. № 1054 (далее — Правила учета военнослужащих, подлежащих увольнению с военной службы, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 6 сентября 1998 г. № 1054);

— Правилами признания нуждающимися в жилых помещениях военнослужащих — граждан Российской Федерации, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 29 июня 2011 г. № 512 «О порядке признания нуждающимися в жилых помещениях военнослужащих — граждан Российской Федерации и предоставления им жилых помещений в собственность бесплатно» (далее — Правила признания нуждающимися в жилых помещениях военнослужащих — граждан Российской Федерации, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 29 июня 2011 г. № 512);

— Правилами расчета субсидии для приобретения или строительства жилого помещения (жилых помещений), предоставляемой военнослужащим — гражданам Российской Федерации и иным лицам в соответствии с Федеральным законом «О статусе военнослужащих», утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 3 февраля 2014 г. № 76 (далее — Правила расчета субсидии, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 3 февраля 2014 г. № 76);

— Инструкцией о предоставлении военнослужащим — гражданам Российской Федерации, проходящим военную службу по контракту в Вооруженных Силах Российской Федерации, жилых помещений по договору социального найма, утвержденной приказом Министра обороны Российской Федерации от 30 сентября 2010 г. № 1280 (далее — Инструкция о предоставлении военнослужащим жилых помещений по договору социального найма, утвержденная приказом МО России от 30 сентября 2010 г. № 1280);

— Порядком предоставления субсидии для приобретения или строительства жилого помещения военнослужащим — гражданам Российской Федерации, проходящим военную службу по контракту в Вооруженных Силах Российской Федерации, и гражданам Российской Федерации, уволенным с военной службы, утвержденным приказом Министра обороны Российской Федерации от 21 июля 2014 г. № 510 (далее — Порядок предоставления жилищной субсидии военнослужащим, утвержденный приказом МО России от 21 июля 2014 г. № 510);

— Порядком деятельности должностных лиц и органов военного управления по организации прохождения военной службы по контракту в Вооруженных Силах Российской Федерации, утвержденным приказом Министра обороны Российской Федерации от 30 октября 2015 г. № 660 (далее — Порядок организации прохождения военной службы по контракту, утвержденный приказом МО России от 30 октября 2015 г. № 660).

В целях обеспечения единообразных подходов к разрешению дел, связанных с обеспечением военнослужащих и граждан, уволенных с военной службы, жилыми помещениями по избранному месту жительства, Верховным Судом Российской Федерации на основании ст. 126 Конституции Российской Федерации, ст. 2, 7 Федерального конституционного закона от 5 февраля 2014 г. № 3-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации» определены следующие правовые позиции.

1. Избрание гражданами постоянного места жительства после увольнения с военной службы является самостоятельным основанием признания их нуждающимися в жилых помещениях.

Прапорщик З. обратился в гарнизонный военный суд с заявлением, в котором просил признать незаконным утвержденное командиром решение жилищной комиссии воинской части об отказе в принятии на учет в качестве нуждающегося в жилом помещении в избранном после увольнения с военной службы месте жительства в г. Санкт-Петербурге.

Решением гарнизонного военного суда требования З. удовлетворены по следующим основаниям.

Из материалов дела следует, что административный истец (далее — истец), общая продолжительность военной службы которого составляет более 20 лет, по месту военной службы в г. Архангельске обеспечен жилым помещением за счет федерального органа исполнительной власти, в котором федеральным законом предусмотрена военная служба (далее — федеральный орган власти, в котором предусмотрена военная служба).

В связи с предстоящим увольнением в запас по достижении предельного возраста пребывания на военной службе З. обратился к командованию с рапортом о принятии его на учет в качестве нуждающегося в жилом помещении в избранном после увольнения с военной службы месте жительства в г. Санкт-Петербурге на семью из одного человека, представив нотариально удостоверенное обязательство об освобождении и сдаче занимаемого жилого помещения, однако получил отказ по тем основаниям, что по месту военной службы он обеспечен жилым помещением более учетной нормы.

В соответствии с п. 14 ст. 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих» обеспечение жилым помещением военнослужащих-граждан, имеющих общую продолжительность военной службы 10 лет и более, при увольнении с военной службы по достижении ими предельного возраста пребывания на военной службе, состоянию здоровья или в связи с организационно-штатными мероприятиями и членов их семей при перемене места жительства осуществляется федеральными органами исполнительной власти, в которых предусмотрена военная служба, за счет средств федерального бюджета на строительство и приобретение жилого помещения, в том числе путем выдачи государственных жилищных сертификатов.

Согласно подп. «и» п. 7 Правил учета военнослужащих, подлежащих увольнению с военной службы, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 6 сентября 1998 г. № 1054, избрание гражданами постоянного места жительства после увольнения с военной службы является самостоятельным основанием признания их нуждающимися в жилых помещениях.

При этом в соответствии с п. 14 ст. 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих» документы о сдаче жилых помещений федеральному органу власти, в котором предусмотрена военная служба, и снятии с регистрационного учета по прежнему месту жительства представляются гражданами и совместно проживающими с ними членами их семей при получении жилого помещения по избранному месту жительства.

Поскольку З. имеет общую продолжительность военной службы более 10 лет, подлежит увольнению по достижении предельного возраста пребывания на военной службе, избрал местом жительства населенный пункт, отличный от места военной службы, и представил обязательство об освобождении и сдаче занимаемого жилого помещения, он обоснованно поставил вопрос об обеспечении его жильем в г. Санкт-Петербурге.

При таких данных суд первой инстанции правомерно признал незаконным утвержденное командиром решение жилищной комиссии воинской части об отказе в принятии З. на учет в качестве нуждающегося в жилом помещении в избранном после увольнения с военной службы месте жительства.

2. Заключение военнослужащим контракта сверх предельного возраста пребывания на военной службе не является основанием для снятия его с учета нуждающихся в жилых помещениях по избранному месту жительства.

Прапорщик Б., проходившая военную службу по контракту, заключенному до достижения предельного возраста пребывания на военной службе, и имевшая на тот период общую продолжительность военной службы более 10 лет, была принята на учет в качестве нуждающейся в жилом помещении в избранном постоянном месте жительства г. Нижний Новгород.

После истечения срока контракта с Б. заключен новый контракт сверх предельного возраста сроком на три года.

Решением уполномоченного органа Б. снята с учета нуждающихся в жилом помещении согласно п. 2 ч. 1 ст. 56 ЖК РФ ввиду утраты основания, дающего право на получение жилого помещения по договору социального найма. Жилищный орган исходил из того, что Б. проходит военную службу по контракту, заключенному до 9 сентября 2017 г., и по месту военной службы в пос. Мулино Нижегородской области обеспечена жилым помещением по договору социального найма в соответствии с учетной нормой, установленной в указанном населенном пункте.

Посчитав свои права нарушенными, Б. обратилась в суд с заявлением, в котором просила возложить на уполномоченный орган обязанность отменить названное решение и восстановить ее на учете в качестве нуждающейся в жилом помещении.

Гарнизонный военный суд в удовлетворении заявления Б. отказал в связи с тем, что в период военной службы у нее отсутствует право быть признанной нуждающейся в жилом помещении по избранному месту жительства.

Апелляционным определением окружного военного суда решение суда первой инстанции отменено, и по делу принято новое решение об удовлетворении требований Б. В обоснование суд апелляционной инстанции привел следующие доводы.

В соответствии с подп. «а» п. 1 ст. 51 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе» военнослужащий подлежит увольнению с военной службы по возрасту — по достижении предельного возраста пребывания на военной службе.

Согласно п. 14 ст. 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих» обеспечение жилым помещением военнослужащих-граждан, имеющих общую продолжительность военной службы 10 лет и более, при увольнении с военной службы по достижении ими предельного возраста пребывания на военной службе, состоянию здоровья или в связи с организационно-штатными мероприятиями и членов их семей при перемене места жительства осуществляется федеральными органами исполнительной власти, в которых предусмотрена военная служба, за счет средств федерального бюджета на строительство и приобретение жилого помещения, в том числе путем выдачи государственных жилищных сертификатов.

При таких данных Б., чей предельный возраст пребывания на военной службе наступил в период прохождения военной службы, правомерно поставила вопрос о принятии на учет в качестве нуждающейся в жилом помещении по избранному месту жительства и обоснованно была принята на данный учет. Что касается прохождения ею военной службы по контракту, заключенному сверх предельного возраста пребывания на военной службе, то само по себе это обстоятельство не является основанием для снятия ее с данного учета.

Согласно подп. «а» п. 3 ст. 34 Положения о порядке прохождения военной службы военнослужащий подлежит увольнению с военной службы по достижении предельного возраста пребывания на военной службе, в том числе при истечении срока, на который ему продлена военная служба в порядке, предусмотренном п. 3 ст. 49 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе», либо в течение указанного срока при нежелании продолжать военную службу.

Таким образом, до истечения срока контракта, заключенного сверх предельного возраста, Б. вправе уволиться с военной

службы по основанию, предусмотренному подп. «а» п. 1 ст. 51 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе», то есть по достижении предельного возраста пребывания на военной службе.

В связи с изложенным решение уполномоченного органа нельзя признать обоснованным.

3. Решение вопроса об увольнении военнослужащего по достижении предельного возраста пребывания на военной службе либо о заключении нового контракта, а следовательно, решение о постановке его на жилищный учет по избранному месту жительства, принимается за шесть месяцев до истечения срока действия ранее заключенного контракта.

Решением гарнизонного военного суда, оставленным без изменения апелляционным определением флотского военного суда, удовлетворено заявление подполковника Б., в котором он просил признать незаконными решения начальника отдела ФГКУ «Западрегионжилье» об отказе в предоставлении жилого помещения в избранном после увольнения с военной службы месте жительства в г. Санкт-Петербурге на семью из трех человек и о снятии с учета нуждающихся в жилых помещениях.

На начальника отдела ФГКУ «Западрегионжилье» судом возложена обязанность по восстановлению Б. на учете в качестве нуждающегося в жилом помещении и повторному рассмотрению вопроса о предоставлении жилого помещения.

Судебная коллегия по делам военнослужащих Верховного Суда Российской Федерации, рассмотрев дело по кассационной жалобе начальника отдела ФГКУ «Западрегионжилье», отменила состоявшиеся судебные акты, поскольку судами при рассмотрении дела допущена ошибка в применении норм материального права, которая выразилась в следующем.

Федеральным законом от 2 апреля 2014 г. № 64-ФЗ внесены изменения в п. 1 ст. 49 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе», согласно которым предельный возраст пребывания на военной службе для военнослужащих в воинском звании подполковник установлен 50 лет вместо 45 лет.

В соответствии с пп. 1 и 2 ст. 2 Федерального закона от 2 апреля 2014 г. № 64-ФЗ данный закон вступил в силу по истечении ста восьмидесяти дней после дня его официального опубликования, то есть 30 сентября 2014 г., а военнослужащие, заключившие новый контракт о прохождении военной службы до наступления предельного возраста пребывания на военной службе до дня вступления в силу названного федерального закона, вправе уволиться с военной службы по возрасту — по достижении предельного возраста пребывания на военной службе.

Содержание названной нормы Закона указывает на то, что она установила исключение для военнослужащих, которые при наличии возможности продолжить военную службу до 50 лет сохранили право на увольнение по достижении предельного возраста пребывания на военной службе по ранее действовавшему законодательству в 45 лет.

Вместе с тем порядок и сроки принятия решения об увольнении либо о продолжении военной службы для такой категории военнослужащих исключений не содержат, и эти военнослужащие увольняются по ранее установленным правилам.

Порядок представления военнослужащего к увольнению с военной службы, в силу п. 13 ст. 34 Положения о порядке прохождения военной службы, определяется руководителем федерального органа исполнительной власти, в котором предусмотрена военная служба.

Согласно ст. 28 Порядка организации прохождения военной службы по контракту, утвержденного приказом МО России от 30 октября 2015 г. № 660, уточнение у военнослужащего вопроса заключения им нового контракта производится за шесть месяцев до достижения военнослужащим предельного возраста пребывания на военной службе или окончания соответствующего контракта. При этом учитывается наличие у военнослужащего необходимой выслуги лет для назначения пенсии за выслугу лет, состоя-

ние здоровья, обеспеченность жилым помещением по установленным нормам.

Аналогичные положения содержались в ранее действовавшем приказе МО России от 30 сентября 2002 г. № 350.

Приведенные предписания правовых норм во взаимосвязи с положениями ст. 49 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе» и ст. 2 Федерального закона от 2 апреля 2014 г. № 64-ФЗ «О внесении изменений в статьи 49 и 53 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе» указывают на то, что решение определенной категорией военнослужащих, к которой относится заявитель, вопроса об увольнении по достижении предельного возраста пребывания на военной службе либо о заключении нового контракта принимается за шесть месяцев до истечения срока действия ранее заключенного контракта.

Следовательно, принятие такими военнослужащими в указанный период решения о заключении нового контракта указывает на отсутствие обязанности у федерального органа исполнительной власти, в котором предусмотрена военная служба, по обеспечению их жилым помещением не по месту военной службы до наступления предельного возраста пребывания на военной службе по новому правовому регулированию.

В свою очередь, если военнослужащий, несмотря на возможность продолжения военной службы, за шесть месяцев до истечения срока контракта примет решение об увольнении на основании п. 2 ст. 2 Федерального закона от 2 апреля 2014 г. № 64-ФЗ «О внесении изменений в статьи 49 и 53 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе», он вправе одновременно поставить вопрос об обеспечении его жилым помещением по избранному месту жительства.

Принятие решения об увольнении на более ранней стадии для данной категории военнослужащих, вопреки утверждению гарнизонного военного суда, не может влечь правовых последствий и, как следствие, возникновения у федерального органа исполнительной власти, в котором предусмотрена военная служба, обязанности по признанию их нуждающимися в жилом помещении по избранному месту жительства после увольнения с военной службы.

В связи с изложенным решение начальника отдела ФГКУ «Западрегионжилье» об отказе в предоставлении Б. жилого помещения в избранном после увольнения с военной службы месте жительства и о снятии с учета нуждающихся в жилых помещениях основаны на законе и прав истца не нарушают.

4. Военнослужащие, обеспечиваемые на весь период военной службы служебными жилыми помещениями, после достижения общей продолжительности военной службы 20 лет имеют право состоять на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договору социального найма, по избранному месту жительства.

Решением гарнизонного военного суда удовлетворено заявление подполковника В., в котором он просил признать незаконным решение начальника отдела ФГКУ «Западрегионжилье» об отказе в принятии на учет в качестве нуждающегося в жилом помещении, предоставляемом по договору социального найма.

Апелляционным определением окружного военного суда решение суда первой инстанции было отменено и по делу принято новое решение об отказе В. в удовлетворении заявления.

Судебная коллегия по делам военнослужащих Верховного Суда Российской Федерации признала выводы суда апелляционной инстанции основанными на неправильном толковании и применении норм материального права по следующим основаниям.

Из материалов дела следует, что В. в июне 1998 года был назначен на воинскую должность после окончания военного учебного заведения и получения в связи с этим офицерского воинского звания. С ноября 2002 года он проходит военную службу в Военно-воздушной академии, дислоцированной в г. Воронеже, где обеспечен служебным жильем.

В августе 2013 года, по достижении общей продолжительности военной службы 20 лет, В. был принят на учет нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договору социального найма, в избранном месте жительства.

Однако решением начальника отдела ФГКУ «Западрегионжилье» ему было отказано в предоставлении жилого помещения, предоставляемого по договору социального найма, ввиду того, что он подлежит обеспечению на весь период военной службы служебным жильем и не представил документов, подтверждающих право на получение жилого помещения по договору социального найма.

Признавая отказ незаконным, суд первой инстанции указал в решении, что В. относится к категории военнослужащих, обеспечиваемых на весь период военной службы служебными жилыми помещениями, в связи с чем после 20 лет военной службы он, в силу прямого указания в законе, имел право находиться на учете нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договору социального найма.

Отменяя решение гарнизонного военного суда и принимая по делу новое решение о признании законным решения начальника отдела ФГКУ «Западрегионжилье», суд апелляционной инстанции исходил из того, что право на выбор места жительства военнослужащие, проходящие военную службу по контракту, имеют только при увольнении с военной службы, в связи с чем наличие у военнослужащего, не планирующегося к увольнению, общей продолжительности военной службы более 20 лет не является основанием для обеспечения его жилым помещением для постоянного проживания до увольнения с военной службы.

Однако такой вывод окружного военного суда на законе не основан.

Согласно абзацам четвертому и пятому п. 1 ст. 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих» на весь срок военной службы служебными жилыми помещениями обеспечиваются военнослужащие, назначенные на воинские должности после получения профессионального образования в военной профессиональной образовательной организации или военной образовательной организации высшего образования и получения в связи с этим офицерского воинского звания (начиная с 1998 г.), и совместно проживающие с ними члены их семей.

Следовательно, В., назначенный на воинскую должность после окончания военного учебного заведения и получивший в связи с этим офицерское воинское звание после 1 января 1998 г., подлежит обеспечению на весь период военной службы служебным жилым помещением.

Данное обстоятельство имеет существенное значение, поскольку в соответствии с абзацем двенадцатым п. 1 ст. 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих» военнослужащим-гражданам, обеспечиваемым на весь срок военной службы служебными жилыми помещениями и признанным нуждающимися в жилых помещениях, по достижении общей продолжительности военной службы 20 лет и более, федеральным органом власти, в котором предусмотрена военная служба, предоставляются жилищная субсидия или жилые помещения, находящиеся в федеральной собственности, по выбору указанных граждан в собственность бесплатно или по договору социального найма с указанным федеральным органом исполнительной власти по избранному постоянному месту жительства.

В силу абзаца тринадцатого п. 1 ст. 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих» признание военнослужащих нуждающимися в жилых помещениях осуществляется по основаниям, предусмотренным ст. 51 ЖК РФ.

Исходя из содержания ч. 1 ст. 51 ЖК РФ одним из условий признания гражданина нуждающимся в жилом помещении является обеспечение его общей площадью жилого помещения для постоянного проживания на одного члена семьи менее учетной нормы либо отсутствие такого жилого помещения вовсе.

Данных о нахождении в собственности заявителя или членов его семьи жилых помещений либо об обеспеченности их жилыми помещениями, предоставляемыми по договору социального найма, в материалах дела не содержится.

Таким образом, В. правомерно поставил вопрос о признании его нуждающимся в жилом помещении, предоставляемом по договору социального найма, в связи с чем оспариваемое им решение начальника отдела ФГКУ «Западрегионжилье» об отказе в предоставлении жилого помещения, как принятое без учета названных законодательных положений, является ошибочным, а вывод суда апелляционной инстанции о правомерности такого решения основан на неправильном толковании норм материального права.

На основании изложенного Судебная коллегия по делам военнослужащих Верховного Суда Российской Федерации отменила апелляционное определение и оставила в силе решение гарнизонного военного суда.

5. Право военнослужащих и совместно проживающих с ними членов их семей на обеспечение жилыми помещениями, в том числе в форме предоставления жилищной субсидии, подлежит реализации в порядке очередности.

Решением гарнизонного военного суда, оставленным без изменения апелляционным определением флотского военного суда, удовлетворено заявление Ш., в котором он просил признать незаконным бездействие жилищного органа, связанное с непринятием своевременного решения о предоставлении ему жилищной субсидии.

Судебная коллегия по делам военнослужащих Верховного Суда Российской Федерации отменила состоявшиеся судебные акты и направила дело на новое рассмотрение в гарнизонный военный суд по следующим основаниям.

Ш., имеющий общую продолжительность военной службы более 17 лет, 20 марта 2014 г. уволен с военной службы в связи с организационно-штатными мероприятиями и с 16 мая того же года исключен из списков части с оставлением на учете в качестве нуждающегося в жилом помещении.

15 декабря 2014 г. жилищным органом принято предварительное решение о предоставлении Ш. жилищной субсидии, которое с комплектом необходимых документов и учетным жилищным делом истца было направлено для принятия окончательного решения в ФГКУ «Западрегионжилье» и поступило туда 26 декабря 2014 г.

Уведомлением руководителя Федерального казенного учреждения «Управление финансового обеспечения Министерства обороны Российской Федерации по г. Санкт-Петербургу, Ленинградской области и Республике Карелия» от 14 января 2015 г. до сведения начальника ФГКУ «Западрегионжилье» доведены лимиты бюджетных обязательств по статье «Единовременная денежная выплата на приобретение жилого помещения военнослужащим — гражданам Российской Федерации и гражданам Российской Федерации, уволенным с военной службы» в сумме 7 600 000 000 руб.

Признавая незаконным оспоренное истцом бездействие начальника ФГКУ «Западрегионжилье», суды исходили из того, что согласно п. 5 Порядка предоставления жилищной субсидии военнослужащим, утвержденного приказом МО России от 21 июля 2014 г. № 510, решение о предоставлении жилищной субсидии военнослужащим, гражданам, уволенным с военной службы, и членам их семей должно быть принято уполномоченным органом не позднее чем через десять дней со дня получения сведений, указанных в абзаце первом названного пункта, при отсутствии оснований для снятия этих лиц с учета нуждающихся в жилых помещениях. При наличии информации о доведении лимитов бюджетных обязательств до распорядителей должностным лицом не были направлены необходимые запросы и не принято решение о предоставлении Ш. и членам его семьи жилищной субсидии в установленные законом сроки, чем, по мнению судов, были нарушены права истца на своевременное получение субсидии.

Однако данный вывод судов основан на неправильном толковании норм материального права и противоречит материалам дела.

В соответствии с п. 1 ст. 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих» государство гарантирует военнослужащим обеспечение их жилыми помещениями в форме предоставления им денежных

средств на приобретение или строительство жилых помещений либо предоставления им жилых помещений в порядке и на условиях, установленных названным федеральным законом, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, за счет средств федерального бюджета.

Таким образом, предоставление жилищной субсидии является одной из форм обеспечения жильем военнослужащих.

Основания и порядок обеспечения военнослужащих жильем регулируются как нормами названного выше федерального закона, так и нормами ЖК РФ и принятыми в соответствии с ЖК РФ другими федеральными законами, указами Президента Российской Федерации, постановлениями Правительства Российской Федерации, нормативными правовыми актами федеральных органов исполнительной власти, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

Порядок обеспечения жилыми помещениями, установленный законодательством Российской Федерации, в качестве одного из важнейших условий для предоставления жилья содержит положение о том, что жилые помещения предоставляются гражданам, состоящим на учете в качестве нуждающихся в улучшении жилищных условий, в порядке очередности исходя из времени принятия таких граждан на учет (ч. 1 ст. 57 ЖК РФ).

Аналогичный подход сформулирован в п. 11 Инструкции о предоставлении военнослужащим жилых помещений по договору социального найма, утвержденной приказом МО России от 30 сентября 2010 г. № 1280. При этом очередность определяется исходя из даты принятия военнослужащих на учет в качестве нуждающихся в жилых помещениях.

Утвержденный приказом МО России от 21 июля 2014 г. № 510 Порядок предоставления жилищной субсидии также разработан в целях реализации прав военнослужащих, гарантированных им ст. 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих».

Анализ приведенных выше норм свидетельствует о том, что право военнослужащих и совместно проживающих с ними членов их семей на обеспечение жилыми помещениями, в том числе в форме предоставления жилищной субсидии, должно реализовываться в порядке и на условиях, установленных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, то есть в порядке очередности.

Из материалов дела следует, что на момент обращения Ш. в суд в едином реестре военнослужащих, признанных нуждающимися в получении постоянных жилых помещений, состояло 687 человек, изъявивших желание быть обеспеченными жилищной субсидией, с датой постановки на учет ранее 7 октября 2013 г.

Таким образом, перед административным истцом значилось 687 человек, претендующих на получение жилищной субсидии, по отношению к которым он каких-либо льгот или преимуществ на получение такой субсидии вне очереди не имел, хотя право на получение такой субсидии у них возникло ранее, чем у Ш., а в силу ч. 3 ст. 17 Конституции Российской Федерации осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц.

Указанное обстоятельство суды обеих инстанций оставили без внимания, хотя, как это следует из п. 5 Порядка предоставления жилищной субсидии военнослужащим, утвержденного приказом МО России от 21 июля 2014 г. № 510, одним из условий для принятия в установленный срок решения о предоставлении жилищной субсидии военнослужащим, гражданам, уволенным с военной службы, и членам их семей является наличие достаточных бюджетных ассигнований на реализацию выплаты жилищной субсидии, позволяющих обеспечить такой субсидией всех нуждающихся в получении постоянных жилых помещений граждан, изъявивших желание реализовать свое право на жилище в форме получения такой субсидии.

Таким образом, в случае, если поступивших на эти цели денежных средств не

хватает для обеспечения в порядке очередности всех желающих получить названную субсидию, принятых на учет ранее Ш., следует исходить из того, что непосредственно для него денежные средства не выделялись и не поступали, в связи с чем решение о выплате этих средств принято быть не могло.

Однако суд должным образом не проверил, достаточно ли поступило денежных средств для обеспечения жилищной субсидией всех очередников, изъявивших желание реализовать свое право на жилище в форме получения такой субсидии ранее Ш., и его в том числе, а возлагать на начальника ФГКУ «Западрегионжилье» обязанность по принятию решения о предоставлении истцу и членам его семьи этой субсидии вопреки правам и законным интересам других 687 человек, претендующих на получение жилищной субсидии ранее Ш., недопустимо.

6. Граждане, уволенные с военной службы, общая продолжительность военной службы которых составляет 20 лет и более, не обеспеченные на момент увольнения с военной службы жилищной субсидией или жилыми помещениями, не могут быть без их согласия сняты с учета в качестве нуждающихся в жилых помещениях по последнему перед увольнением месту военной службы.

Решением гарнизонного военного суда отказано в удовлетворении заявления майора запаса А., в котором он просил признать незаконным решение жилищного органа об отказе в признании его в качестве нуждающегося в получении жилого помещения, предоставляемого по договору социального найма в избранном после увольнения с военной службы месте жительства в г. Санкт-Петербурге.

Из материалов дела следует, что А. заключил первый контракт о прохождении военной службы в 1994 г. и был назначен на воинскую должность после окончания военно-учебного заведения до 1 января 1998 г., а по истечении в августе 2014 года срока контракта принял решение об увольнении с военной службы в запас.

Оснований для увольнения с военной службы по достижении предельного возраста пребывания на военной службе, в связи с организационно-штатными мероприятиями и по состоянию здоровья у него не имелось.

Полагая, что он вправе быть обеспеченным жилым помещением по избранному постоянному месту жительства, истец обратился в жилищный орган с заявлением о постановке на жилищный учет для получения жилья в г. Санкт-Петербурге, однако получил отказ.

Согласно п. 1 ст. 15 Закона Российской Федерации от 22 января 1993 г. № 4338-I «О статусе военнослужащих» военнослужащим, проходящим военную службу по контракту, на первые пять лет военной службы (не считая времени обучения в военных образовательных учреждениях профессионального образования) предоставлялись служебные жилые помещения или общежития, а при продолжении военной службы свыше этих сроков — жилые помещения на общих основаниях.

Названный закон утратил силу в связи с принятием Федерального закона от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих».

Согласно абзацу третьему п. 1 ст. 15 Федерального закона от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих» военнослужащим-гражданам, заключившим контракт о прохождении военной службы до 1 января 1998 г. (за исключением курсантов военных профессиональных образовательных организаций и военных образовательных организаций высшего образования), и совместно проживающим с ними членам их семей, признанным нуждающимися в жилых помещениях, федеральным органом исполнительной власти или федеральным государственным органом, в которых федеральным законом предусмотрена военная служба, предоставляются жилищная субсидия либо жилые помещения, находящиеся в федеральной собственности, по выбору указанных граждан в собственность бесплатно или по договору социального найма с указанным федеральным органом исполнительной власти или федеральным государственным органом по месту военной

службы, а при увольнении с военной службы по достижении ими предельного возраста пребывания на военной службе, по состоянию здоровья или в связи с организационно-штатными мероприятиями при общей продолжительности военной службы 10 лет и более — по избранному месту жительства.

Содержание названных норм в их взаимосвязи указывает на то, что военнослужащие, заключившие контракт и назначенные после окончания военно-учебного заведения на воинские должности до 1 января 1998 г., подлежат обеспечению жилыми помещениями на общих основаниях по месту военной службы (в прежней редакции закона — после пяти лет военной службы после окончания военно-учебного заведения).

Каких-либо оснований для обеспечения таких военнослужащих жилыми помещениями для постоянного проживания не по месту военной службы в период ее прохождения не имеется. Право на обеспечение жилым помещением по избранному месту жительства у них возникает только при увольнении с военной службы и только при наличии определенных условий, а именно при увольнении с военной службы по достижении ими предельного возраста пребывания на военной службе, по состоянию здоровья или в связи с организационно-штатными мероприятиями при общей продолжительности военной службы 10 лет и более.

Что касается военнослужащих, обеспечиваемых на весь период военной службы только служебным жильем, то в силу абзаца двенадцатого п. 1 ст. 15 Закона таким военнослужащим в случае их признания нуждающимися в жилых помещениях, по достижении общей продолжительности военной службы 20 лет и более, а при увольнении с военной службы по достижении ими предельного возраста пребывания на военной службе, по состоянию здоровья или в связи с организационно-штатными мероприятиями при общей продолжительности военной службы 10 лет и более федеральным органом исполнительной власти или федеральным государственным органом, в которых федеральным законом предусмотрена военная служба, предоставляются жилищная субсидия или жилые помещения, находящиеся в федеральной собственности, по выбору указанных граждан в собственность бесплатно или по договору социального найма с указанным федеральным органом исполнительной власти или федеральным государственным органом по избранному постоянному месту жительства.

Согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, сформулированной в определении от 14 мая 2013 г. № 693-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Нижегородцева Дмитрия Валерьевича на нарушение его конституционных прав положениями статьи 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих», дифференциация в формах обеспечения жильем подлежащих увольнению с военной службы военнослужащих, заключивших первый контракт о прохождении военной службы до 1 января 1998 г. и после этой даты, будучи обусловленной различиями в обеспечении их жильем в период прохождения военной службы и другими юридически значимыми обстоятельствами, не влечет отступление от конституционного принципа равенства, поскольку данный принцип, гарантируя одинаковые права и обязанности для лиц, относящихся к одной категории субъектов права, не исключает возможность установления дифференцированного режима для различных категорий лиц, если такая дифференциация обусловлена объективными факторами и не носит произвольного, дискриминирующего характера. Подобный подход свидетельствует о намерении законодателя обеспечить преемственность нормативного регулирования права на жилище тех военнослужащих, на которых не распространяются новые, дополнительные формы обеспечения жилищных прав, не допустив при этом снижения ранее достигнутого уровня их социальной защищенности.

Таким образом, поскольку А. на весь период военной службы подлежал обеспечению жильем для постоянного проживания по месту прохождения военной службы и у него отсутствовали основания для увольнения по достижении предельного возраста пребывания на военной службе, в связи с

организационно-штатными мероприятиями и по состоянию здоровья, то оснований для обеспечения его таким жильем по избранному месту жительства в ином населенном пункте не имелось.

7. Поскольку на дату исключения военнослужащего из списков части общая продолжительность его военной службы составляла менее 20 лет и он был уволен не по достижении предельного возраста пребывания на военной службе, по состоянию здоровья или в связи с организационно-штатными мероприятиями, а по иному основанию, то основания для признания его нуждающимся в жилом помещении, предоставляемом по договору социального найма, отсутствовали.

Решением гарнизонного военного суда Н. отказано в удовлетворении заявления, в котором он просил признать незаконным решение жилищной комиссии федерального органа власти, в котором предусмотрена военная служба, об отказе в постановке на учет в качестве нуждающегося в жилом помещении, предоставляемом по договору социального найма.

В суде установлено, что прапорщик Н., проходивший военную службу по контракту с августа 2002 года, приказом руководителя федерального органа власти, в котором предусмотрена военная служба, уволен с военной службы в соответствии с подп. «г» п. 2 ст. 51 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе», то есть в связи с лишением допуска к государственной тайне.

Общая продолжительность военной службы в календарном исчислении Н. составила менее 20 лет, что и явилось основанием для отказа ему во включении в список нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договору социального найма.

В соответствии с абзацами четвертым и пятым п. 1 ст. 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих» на весь срок военной службы служебными жилыми помещениями обеспечиваются военнослужащие, назначенные на воинские должности после получения профессионального образования в военной профессиональной образовательной организации или военной образовательной организации высшего образования и получения в связи с этим офицерского воинского звания (начиная с 1998 г.), и совместно проживающие с ними члены их семей.

Поскольку Н. заключил первый контракт о прохождении военной службы в августе 2002 г., то есть после 1 января 1998 г., то он подлежал обеспечению на весь период военной службы служебным жилым помещением.

Согласно абзацу двенадцатому п. 1 ст. 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих» военнослужащим-гражданам, обеспечиваемым на весь срок военной службы служебными жилыми помещениями и признанным нуждающимися в жилых помещениях, по достижении общей продолжительности военной службы 20 лет и более, а при увольнении с военной службы по достижении ими предельного возраста пребывания на военной службе, по состоянию здоровья или в связи с организационно-штатными мероприятиями при общей продолжительности военной службы 10 лет и более федеральным органом исполнительной власти или федеральным государственным органом, в которых предусмотрена военная служба, предоставляются жилищная субсидия или жилые помещения, находящиеся в федеральной собственности, по выбору указанных граждан в собственность бесплатно или по договору социального найма с указанным федеральным органом исполнительной власти или федеральным государственным органом по избранному постоянному месту жительства.

При этом в соответствии с п. 13 ст. 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих» граждане, уволенные с военной службы, общая продолжительность военной службы которых составляет 20 лет и более, а при увольнении с военной службы по достижении ими предельного возраста пребывания на военной службе, по состоянию здоровья или в связи с организационно-штатными мероприятиями при общей продолжительности военной службы 10 лет и более, не обеспеченные на момент увольне-

ния с военной службы жилищной субсидией или жилыми помещениями, не могут быть без их согласия сняты с учета в качестве нуждающихся в жилых помещениях по последнему перед увольнением месту военной службы и обеспечиваются жилищной субсидией или жилыми помещениями.

Содержание названных норм Закона указывает на то, что военнослужащие, подлежащие обеспечению на весь период военной службы служебным жилым помещением, обеспечиваются жилищной субсидией или жилыми помещениями по их выбору в собственность бесплатно или по договору социального найма при увольнении не по достижении предельного возраста пребывания на военной службе, по состоянию здоровья или в связи с организационно-штатными мероприятиями, а по иному основанию лишь при общей продолжительности военной службы 20 лет и более.

Понятие общей продолжительности военной службы приведено в п. 2 ст. 10 Федерального закона «О статусе военнослужащих», под которой понимается общая продолжительность военной службы в календарном исчислении.

Таким образом, гарнизонный военный суд пришел к правильному выводу о том, что Н., подлежащему обеспечению на весь период военной службы служебным жилым помещением, имеющему общую продолжительность военной службы менее 20 лет в календарном исчислении и уволенному с военной службы по истечении срока контракта, правомерно было отказано в постановке на учет в качестве нуждающегося в жилом помещении, предоставляемом по договору социального найма.

8. В период прохождения военной службы за пределами территории Российской Федерации военнослужащие, заключившие контракт о прохождении военной службы до 1 января 1998 г., подлежат обеспечению жилыми помещениями по месту военной службы.

Решением гарнизонного военного суда с учетом изменений, внесенных апелляционным определением окружного военного суда, удовлетворено заявление Т. о признании незаконным решения заместителя начальника ФГКУ «Западрегионжилье» об отказе истцу в принятии на учет нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договору социального найма.

Судебная коллегия по делам военнослужащих Верховного Суда Российской Федерации, рассмотрев дело по кассационной жалобе ФГКУ «Западрегионжилье», отменила судебные акты и приняла по делу новое решение об отказе Т. в удовлетворении заявления, приведя в обоснование следующие доводы.

Из материалов дела следует, что Т., заключивший первый контракт до 1 января 1998 г. и имеющий общую продолжительность военной службы более 20 лет, проходит военную службу по контракту в воинской части, дислоцированной за пределами территории Российской Федерации.

Т. обратился к начальнику ФГКУ «Западрегионжилье» с заявлением о принятии его на жилищный учет в г. Санкт-Петербурге.

Решением начальника ФГКУ «Западрегионжилье» заявителю отказано в принятии на учет нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договору социального найма, по основанию, предусмотренному п. 1 ч. 1 ст. 54 ЖК РФ, то есть в связи с непредставлением документов, подтверждающих право состоять на учете в качестве нуждающегося в жилом помещении. Решение Т. оспорил в судебном порядке.

Удовлетворяя заявление, суд первой инстанции исходил из того, что общая продолжительность военной службы истца составляет более 20 лет, он подлежит увольнению с военной службы по истечении срока контракта и по месту военной службы за пределами территории Российской Федерации не может быть в силу закона обеспечен жилым помещением, предоставляемым по договору социального найма, в связи с чем он имеет право на обеспечение жилищем в избранном месте жительства. Суд апелляционной инстанции с выводами гарнизонного военного суда согласился.

Однако такие выводы судов основаны на неправильном применении норм матери-

ального права и не соответствуют обстоятельствам дела.

Согласно абзацу третьему п. 1 ст. 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих» военнослужащим-гражданам, заключившим контракт о прохождении военной службы до 1 января 1998 г. (за исключением курсантов военных профессиональных образовательных организаций и военных образовательных организаций высшего образования), и совместно проживающим с ними членам их семей, признанным нуждающимися в жилых помещениях, федеральным органом власти, в котором предусмотрена военная служба, предоставляются субсидия для приобретения или строительства жилого помещения либо жилые помещения, находящиеся в федеральной собственности, по выбору указанных граждан в собственность бесплатно или по договору социального найма с указанным федеральным органом власти по месту военной службы, а при увольнении с военной службы по достижении ими предельного возраста пребывания на военной службе, по состоянию здоровья или в связи с организационно-штатными мероприятиями при общей продолжительности военной службы 10 лет и более — по избранному месту жительства.

Содержание названной нормы закона указывает на то, что военнослужащие, заключившие контракт о прохождении военной службы до 1 января 1998 г., подлежат обеспечению жилыми помещениями по избранному месту жительства лишь при увольнении с военной службы по достижении ими предельного возраста пребывания на военной службе, по состоянию здоровья или в связи с организационно-штатными мероприятиями при общей продолжительности военной службы 10 лет и более.

Из материалов дела следует, что заявитель, заключивший первый контракт до 1 января 1998 г. и подлежащий в связи с этим обеспечению жилым помещением для постоянного проживания по месту военной службы, проходит военную службу по контракту и к увольнению по достижении предельного возраста пребывания на военной службе, по состоянию здоровья или в связи с организационно-штатными мероприятиями не планируется. Более того, по истечении срока контракта о прохождении военной службы он заключил новый контракт.

При таких данных Т. в период военной службы не вправе ставить вопрос об обеспечении жилым помещением по избранному месту жительства в г. Санкт-Петербурге.

Необеспечение Т. по месту военной службы за пределами территории Российской Федерации жильем для постоянного проживания не позволяет распространить на него, как ошибочно посчитали суды, положения абзаца двенадцатого п. 1 ст. 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих», согласно которому военнослужащим-гражданам, обеспечиваемым на весь срок военной службы служебными жилыми помещениями и признанным нуждающимися в жилых помещениях, по достижении общей продолжительности военной службы 20 лет и более федеральным органом власти, в котором предусмотрена военная служба, предоставляются жилищная субсидия или жилые помещения, находящиеся в федеральной собственности, по выбору указанных граждан в собственность бесплатно или по договору социального найма с указанным федеральным органом исполнительной власти или федеральным государственным органом по избранному постоянному месту жительства.

Право на обеспечение такими жилыми помещениями по месту военной службы Т. приобретет в случае ее продолжения на территории Российской Федерации, а за ее пределами он подлежит обеспечению служебным жильем.

Таким образом, вывод судов о незаконности решения заместителя начальника ФГКУ «Западрегионжилье» об отказе Т. в принятии на учет нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договору социального найма, по избранному постоянному месту жительства в период военной службы за пределами территории Российской Федерации на законе не основан.

В силу изложенного Судебная коллегия по делам военнослужащих отменила в кассационном порядке решение гарнизонного и окружного военных судов и приняла по де-

лу новое решение об отказе Т. в удовлетворении заявления.

9. Право на получение дополнительной общей площади жилого помещения по своему характеру является льготой, предоставляемой названной в законе категории военнослужащих с учетом их особого правового статуса.

Решением гарнизонного военного суда Л. отказано в удовлетворении заявления, в котором он просил признать незаконным решение начальника отдела ФГКУ «Центррегионжилье» об отказе в принятии его на учет в качестве нуждающегося в жилом помещении с учетом его права на дополнительную площадь жилого помещения.

В обоснование принятого решения суд первой инстанции привел следующие доводы.

Из материалов дела следует, что Л. проходит военную службу в управлении военных сообщений на должности начальника военных сообщений в воинском звании подполковник и с членами своей семьи принят на учет в качестве нуждающихся в жилом помещении, предоставляемом по договору социального найма.

Полагая, что он имеет право на дополнительную общую площадь жилого помещения, Л. вновь обратился в указанный орган с заявлением о принятии на учет в качестве нуждающегося в получении жилья с учетом его права на дополнительную площадь, указав, что он фактически является командиром воинской части, которому такое право предоставлено законом.

Согласно п. 2 ст. 15^1 Федерального закона «О статусе военнослужащих» военнослужащий, имеющий воинское звание полковник, ему равное и выше, проходящий военную службу либо уволенный с военной службы по достижении им предельного возраста пребывания на военной службе, по состоянию здоровья или в связи с организационно-штатными мероприятиями, командир воинской части, военнослужащий, имеющий почетное звание Российской Федерации, военнослужащий-преподаватель военной профессиональной образовательной организации или военной образовательной организации высшего образования, военной кафедры при государственной образовательной организации высшего образования, военнослужащий — научный работник, имеющий ученую степень и (или) ученое звание, при предоставлении им жилого помещения, в том числе служебного жилого помещения, имеют право на дополнительную общую площадь жилого помещения в пределах от 15 до 25 квадратных метров.

Изложенная норма Закона содержит исчерпывающий перечень военнослужащих и лиц, которым положена дополнительная общая площадь жилого помещения. Л. ни к одной из перечисленных категорий не относится.

То обстоятельство, что его должностные обязанности схожи с обязанностями командира, указанными в ст. 75, 76 Устава внутренней службы Вооруженных Сил Российской Федерации, не свидетельствует о том, что он фактически занимает должность командира воинской части, поскольку в указанных нормах эти обязанности закреплены для командиров (начальников) и основных должностных лиц полка (корабля) и являются общими обязанностями для командиров и начальников Вооруженных Сил Российской Федерации.

Кроме того, в 2010 г. Министром обороны Российской Федерации утвержден Порядок присвоения, применения и ведения учета действительных и условных наименований органов военного управления, объединений, соединений воинских частей и организаций Вооруженных Сил Российской Федерации, в котором под воинской частью понимается организационно самостоятельная, административно-хозяйственная структура Вооруженных Сил Российской Федерации, содержащаяся по штату, утвержденному в установленном порядке.

При этом к воинским частям относятся: все полки независимо от их подчиненности (им равные и выше); корабли 1, 2 и 3 ранга; отдельные батальоны (дивизионы, эскадрильи и им равные), не входящие в состав полков (им равных и выше); отдельные роты, не входящие в состав батальонов (диви-

зионов, эскадрилий и им равных) и полков (им равных и выше).

Из изложенного следует, что возглавляемое Л. управление военных сообщений не относится к категории «воинская часть», а должность «начальник военных сообщений» нельзя считать должностью «командир воинской части», в связи с чем он не может претендовать на социальные гарантии, предоставляемые п. 2 ст. 15^1 Федерального закона «О статусе военнослужащих» командиру воинской части.

10. Командир воинской части при обеспечении жилым помещением имеет право на дополнительную общую площадь жилого помещения только в период прохождения военной службы в занимаемой должности.

Решением гарнизонного военного суда командиру воинской части Ю. отказано в удовлетворении заявления, в котором он просил признать незаконными действия начальника отдела ФГКУ «Востокрегионжилье», связанные с отказом в предоставлении ему субсидии для приобретения или строительства жилого помещения (далее — жилищная субсидия) с учетом его права на дополнительную площадь жилого помещения.

Отказывая в удовлетворении заявления, суд первой инстанции исходил из того, что должность командира воинской части, которую занимал Ю. во время прохождения военной службы, была сокращена, в связи с чем приказом командующего войсками Восточного военного округа он освобожден от занимаемой воинской должности и зачислен в распоряжение командира.

Согласно п. 2 ст. 15^1 Федерального закона «О статусе военнослужащих» военнослужащий, имеющий воинское звание полковник, ему равное и выше, проходящий военную службу либо уволенный с военной службы по достижении им предельного возраста пребывания на военной службе, по состоянию здоровья или в связи с организационно-штатными мероприятиями, командир воинской части, военнослужащий, имеющий почетное звание Российской Федерации, военнослужащий — преподаватель военной профессиональной образовательной организации или военной образовательной организации высшего образования, военной кафедры при государственной образовательной организации высшего образования, военнослужащий — научный работник, имеющий ученую степень и (или) ученое звание, при предоставлении им жилого помещения, в том числе служебного жилого помещения, имеют право на дополнительную общую площадь жилого помещения в пределах от 15 до 25 квадратных метров.

Содержание названной нормы Закона указывает на то, что командиры воинских частей, в отличие от офицеров в воинских званиях полковник, ему равном и выше, при обеспечении жилым помещением имеют право на дополнительную общую площадь жилого помещения только в период прохождения военной службы.

Поскольку Ю. был освобожден от должности командира воинской части, то вывод гарнизонного военного суда о том, что с указанной даты право на обеспечение жильем с учетом дополнительной площади он утратил, является правильным.

11. Военнослужащий, имеющий воинское звание полковник, уволенный с военной службы по истечении срока контракта о прохождении военной службы, не имеет права на дополнительную общую площадь жилого помещения.

Гарнизонным военным судом отказано в удовлетворении заявления С., в котором он просил признать незаконным решение жилищного органа об отказе в предоставлении распределенной квартиры ввиду отсутствия у него права на получение жилого помещения с учетом дополнительной общей площади жилого помещения.

Из материалов дела следует, что С., имеющий воинское звание полковник, проходил военную службу в должности начальника кафедры Военно-воздушной академии и приказом Министра обороны Российской Федерации уволен с военной службы по истечении срока контракта.

В связи с увольнением ему на семью из одного человека была распределена двухкомнатная квартира общей площадью 59,9 кв.м с учетом права на дополнительную общую площадь жилого помещения.

Однако впоследствии решением уполномоченного органа С. было отказано в предоставлении распределенной квартиры в связи с тем, что правом на дополнительную общую площадь жилого помещения он не обладает, а квартира выделена с превышением нормы предоставления.

Согласно п. 2 ст. 15^1 Федерального закона «О статусе военнослужащих» военнослужащий, имеющий воинское звание полковник, ему равное и выше, проходящий военную службу либо уволенный с военной службы по достижении им предельного возраста пребывания на военной службе, по состоянию здоровья или в связи с организационно-штатными мероприятиями, командир воинской части, военнослужащий, имеющий почетное звание Российской Федерации, военнослужащий — преподаватель военной профессиональной образовательной организации или военной образовательной организации высшего образования, военной кафедры при государственной образовательной организации высшего образования, военнослужащий — научный работник, имеющий ученую степень и (или) ученое звание, при предоставлении им жилого помещения, в том числе служебного жилого помещения, имеют право на дополнительную общую площадь жилого помещения в пределах от 15 до 25 квадратных метров.

Содержание названной нормы Закона указывает на то, что военнослужащие, имеющие воинское звание полковник, имеют право на дополнительную общую площадь жилого помещения в период военной службы либо при увольнении с военной службы по достижении ими предельного возраста пребывания на военной службе, по состоянию здоровья или в связи с организационно-штатными мероприятиями.

Поскольку С. уволен с военной службы по истечении срока контракта, то вывод гарнизонного военного суда о том, что он не имеет права на дополнительную общую площадь жилого помещения, основан на законе.

12. Военнослужащие, являющиеся членами семьи военнослужащего, имеют право на обеспечение жилыми помещениями по одному основанию.

Майор Л. обратился в гарнизонный военный суд с заявлением, в котором просил признать незаконным решение начальника ФГКУ «Западрегионжилье» о снятии его с учета в качестве нуждающегося в жилом помещении на основании п. 6 ч. 1 ст. 56 ЖК РФ, то есть в связи с выявлением неправомерных действий должностных лиц органа, осуществляющего принятие на учет, при решении вопроса о принятии на учет.

Решением гарнизонного военного суда в удовлетворении требований Л. отказано по следующим основаниям.

В суде установлено, что Л., являясь военнослужащим, в качестве члена семьи военнослужащего реализовал по месту своей военной службы право на жилище от Министерства обороны Российской Федерации с помощью государственного жилищного сертификата.

После этого он обратился в ФГКУ «Западрегионжилье» с заявлением об обеспечении его жилым помещением в том же населенном пункте в качестве военнослужащего, то есть по иному основанию.

Согласно п. 9 ст. 2 Федерального закона «О статусе военнослужащих», если военнослужащие, граждане, уволенные с военной службы, и члены их семей, имеющие право на социальные гарантии и компенсации в соответствии с указанным федеральным законом, одновременно имеют право на получение одной и той же социальной гарантии и компенсации по нескольким основаниям, то им предоставляются по их выбору социальная гарантия и компенсация по одному основанию, за исключением случаев, особо предусмотренных федеральными конституционными законами, федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Случаев, допускающих повторное обеспечение военнослужащего сначала в каче-

стве члена семьи военнослужащего, а затем в качестве военнослужащего, федеральные конституционные законы, федеральные законы и иные нормативные правовые акты Российской Федерации не содержат.

При таких данных суд первой инстанции, установив, что Л. обеспечен от государства жилым помещением по избранному месту жительства, правомерно признал законным решение начальника ФГКУ «Западрегионжилье» о снятии его с учета в качестве нуждающегося в жилом помещении.

13. При решении вопроса о предоставлении военнослужащему жилого помещения по избранному месту жительства подлежит учету находящееся в собственности членов его семьи жилое помещение, являющееся общим имуществом супругов.

Старший прапорщик Л. обратился в гарнизонный военный суд с заявлением, в котором просил признать незаконным решение начальника отдела ФГКУ «Западрегионжилье» об отказе в предоставлении жилого помещения по договору социального найма в избранном после увольнения месте жительства г. Ярославле без учета находившегося в общей собственности его и супруги жилого помещения.

Решением гарнизонного военного суда оспоренное Л. решение начальника отдела ФГКУ «Западрегионжилье» признано законным по следующим основаниям.

Из материалов дела следует, что в собственности членов семьи Л. — супруги и несовершеннолетнего сына — имеется по 1/2 доли в жилом помещении общей площадью 51,59 кв. м, приобретенном в период брака Л. с супругой.

Согласно ч. 1 ст. 34 СК РФ имущество, нажитое супругами во время брака, является их совместной собственностью. Имуществом, нажитым супругами во время брака (общим имуществом супругов), в силу ч. 2 ст. 34 СК РФ, являются также приобретенные за счет общих доходов супругов движимые и недвижимые вещи, ценные бумаги, паи, вклады, доли в капитале, внесенные в кредитные учреждения или в иные коммерческие организации, и любое другое нажитое супругами в период брака имущество независимо от того, на имя кого из супругов оно приобретено либо на имя кого или кем из супругов внесены денежные средства.

Следовательно, находящееся в собственности супруги Л. жилое помещение является их общим имуществом.

В соответствии с ч. 2 ст. 51 ЖК РФ при наличии у гражданина и (или) членов его семьи нескольких жилых помещений, занимаемых по договорам социального найма, договорам найма жилых помещений жилищного фонда социального использования и (или) принадлежащих им на праве собственности, определение уровня обеспеченности общей площадью жилого помещения осуществляется исходя из суммарной общей площади всех указанных жилых помещений.

Кроме того, согласно ч. 7 ст. 57 ЖК РФ при определении общей площади жилого помещения, предоставляемого по договору социального найма гражданину, имеющему в собственности жилое помещение, учитывается площадь жилого помещения, находящегося у него в собственности.

При таких данных при решении вопроса о предоставлении Л. жилого помещения по избранному месту жительства подлежит учету находящееся в собственности членов семьи военнослужащего жилое помещение.

14. Оставление военнослужащим жилого помещения, полученного от государства, бывшим членам семьи не является основанием для повторного обеспечения его жильем в порядке, предусмотренном Федеральным законом «О статусе военнослужащих».

Решением гарнизонного военного суда Г. отказано в удовлетворении заявления, в котором он просил признать незаконным отказ жилищного органа в принятии его и супруги на учет нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договору социального найма, ввиду того, что они обеспечены жилым помещением по установленным нормам.

Отменяя решение суда первой инстанции, флотский военный суд исходил из того, что после заключения в марте 2015 г. нового брака уровень обеспеченности Г. и его супруги Б. составил ниже учетной нормы, установленной по месту военной службы истца в г. Калининграде.

Судебная коллегия по делам военнослужащих Верховного Суда Российской Федерации отменила апелляционное определение и оставила в силе решение гарнизонного военного суда, указав следующее.

В суде установлено, что Г., заключившему первый контракт о прохождении военной службы до 1 января 1998 г., и членам его семьи в период прохождения военной службы по контракту от Министерства обороны Российской Федерации по месту военной службы в г. Калининграде предоставлена по договору социального найма квартира по установленным нормам.

В ноябре 2008 г. Г. расторг брак, после чего снялся с регистрационного учета в указанной квартире, оставив ее бывшим членам семьи, и зарегистрировался по адресу воинской части.

В марте 2015 г. Г. заключил брак с гражданкой Б., которая с мая 2002 г. по июнь 2015 г. проживала в Калининградской области в доме, принадлежащем на праве собственности ее отцу, а с июня 2015 г. зарегистрирована по адресу воинской части, где проходит службу ее супруг.

В марте 2015 г. Г. обратился в жилищный орган с заявлением о принятии его на учет нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договору социального найма, с семьей из двух человек, однако в этом ему было отказано в связи с обеспеченностью жильем в размере, превышающем установленную учетную норму в г. Калининграде.

Из изложенного следует, что Г., оставив полученную от Министерства обороны Российской Федерации квартиру бывшим членам семьи, поставил вопрос о повторном обеспечении его жильем от указанного федерального органа власти.

Это обстоятельство имеет существенное значение для правильного разрешения дела.

Согласно абзацу третьему п. 1 ст. 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих» военнослужащим-гражданам, заключившим контракт о прохождении военной службы до 1 января 1998 г. (за исключением курсантов военных профессиональных образовательных организаций и военных образовательных организаций высшего образования), и совместно проживающим с ними членам их семей, признанным нуждающимися в жилых помещениях, федеральным органом исполнительной власти или федеральным государственным органом, в которых федеральным законом предусмотрена военная служба, предоставляются жилищная субсидия либо жилые помещения, находящиеся в федеральной собственности, по выбору указанных граждан в собственность бесплатно или по договору социального найма с указанным федеральным органом исполнительной власти или федеральным государственным органом по месту военной службы, а при увольнении с военной службы по достижении ими предельного возраста пребывания на военной службе, по состоянию здоровья или в связи с организационно-штатными мероприятиями при общей продолжительности военной службы 10 лет и более — по избранному месту жительства.

При этом в силу п. 14 ст. 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих» в случае обеспечения военнослужащих и членов их семей жилыми помещениями по избранному месту жительства они обязаны представить документы о сдаче жилых помещений федеральному органу власти, в которых предусмотрена военная служба, и снятии с регистрационного учета по прежнему месту жительства.

Из изложенного следует, что реализация права на жилище военнослужащих, заключивших контракт о прохождении военной службы до 1 января 1998 г., осуществляется путем предоставления за счет федерального органа власти, в котором предусмотрена военная служба, жилых помещений для постоянного проживания в период военной службы с оставлением им этого жилья при увольнении в запас или с условием его сдачи для последующего обеспече-

ния жильем по избранному месту жительства.

Таким образом, предоставляя военнослужащим определенной в указанных нормах категории гарантии обеспечения жилым помещением для постоянного проживания (в собственность бесплатно или по договору социального найма), Федеральный закон «О статусе военнослужащих» возлагает на федеральный орган власти, в котором предусмотрена военная служба, обязанность по предоставлению им такого жилья только один раз за все время военной службы.

Исключений из данного правила для военнослужащих, обеспеченных жильем для постоянного проживания в период прохождения военной службы, закон не предусматривает.

В случае невозможности сдачи жилого помещения, полученного (приобретенного) в порядке реализации статуса военнослужащего, повторное обеспечение военнослужащего жилым помещением по договору социального найма осуществляется в общем порядке согласно нормам ЖК РФ с учетом ранее полученного жилого помещения от федерального органа исполнительной власти, в котором законом предусмотрена военная служба, и других заслуживающих внимания обстоятельств.

Поскольку данные условия Г. не выполнены, законных оснований для принятия его на жилищный учет в целях повторного обеспечения его жилым помещением от федерального органа исполнительной власти, в котором законом предусмотрена военная служба, не имелось.

Что касается постановки Г. вопроса о признании нуждающейся в жилом помещении своей супруги Б., то правовой статус членов семьи военнослужащего производен от правового статуса самого военнослужащего, и они, в случае отсутствия у военнослужащего необходимых правовых оснований для получения жилья в рамках Федерального закона «О статусе военнослужащих», не ограничены в возможности быть обеспеченными жильем в общем порядке согласно нормам ЖК РФ.

Таким образом, на момент обращения в жилищный орган с заявлением о принятии на учет в качестве нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договору социального найма, Г. являлся обеспеченным жилым помещением по установленным нормам, что свидетельствует об отсутствии у него оснований для получения жилья в порядке, предусмотренном Федеральным законом «О статусе военнослужащих».

15. При расчете жилищной субсидии учитывается общая площадь жилых помещений, на которую в результате совершенных военнослужащим и (или) членами его семьи действий и гражданско-правовых сделок уменьшился размер занимаемых (имеющихся) жилых помещений или в отношении которой произведено отчуждение.

Решением гарнизонного военного суда отказано в удовлетворении заявления капитана 3 ранга Д., в котором он просил признать незаконным и отменить решение начальника ФГКУ «Северрегионжилье» об уменьшении размера общей площади предоставляемого жилого помещения на 27,54 кв.м для расчета жилищной субсидии.

В обоснование принятого решения суд первой инстанции привел следующие доводы.

В суде установлено, что Д. проходит военную службу в г. Мурманске, где с декабря 2001 г. обеспечен служебным жильем. В связи с увольнением с военной службы он изъявил желание получить жилое помещение по месту военной службы, после чего был признан нуждающимся в жилом помещении на семью из пяти человек: Д., его супруга и трое детей.

В связи с изменением способа обеспечения жильем на жилищную субсидию Д. решением начальника ФГКУ «Северрегионжилье» предоставлена жилищная субсидия с учетом уменьшения общей площади положенного жилья на размер принадлежавшей на праве собственности супруге истца доли в жилом помещении в г. Мурманске, которую она подарила своей матери.

При этом супруга Д. и двое детей остались зарегистрированными в указанной

квартире и сохранили право проживания в данном жилом помещении и право пользования им, снявшись с регистрационного учета лишь 30 октября 2015 г.

При таких данных супруга Д. до 30 октября 2015 г. не утратила право пользования указанной квартирой и проживания в ней, что свидетельствует о ее обеспеченности жильем в населенном пункте, в котором Д. проходит военную службу и желает получить жилое помещение для постоянного проживания.

Это обстоятельство имеет существенное значение для дела.

В соответствии с ч. 8 ст. 57 ЖК РФ при определении общей площади жилого помещения, предоставляемого по договору социального найма гражданину, подлежат учету действия и гражданско-правовые сделки с жилыми помещениями, совершение которых привело к уменьшению размера занимаемых жилых помещений или к их отчуждению. Указанные сделки и действия учитываются за установленный законом субъекта Российской Федерации период, предшествующий предоставлению гражданину жилого помещения по договору социального найма, но не менее чем за пять лет.

Аналогичная правовая норма закреплена в п. 4 Правил расчета субсидии, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 3 февраля 2014 г. № 76.

В связи с изложенным гарнизонный военный суд пришел к правильному выводу о том, что требование Д. о выплате ему жилищной субсидии в полном размере, то есть исходя из общей площади жилого помещения в размере 90 кв.м (5 чел. х 18 кв.м), не подлежало удовлетворению, так как необходимо было учитывать обстоятельства добровольного ухудшения супругой Д. своих жилищных условий.

Судебная коллегия по делам военнослужащих
Верховного Суда Российской Федерации

СУДЕБНАЯ ПРАКТИКА
Судебной коллегии по делам военнослужащих Верховного Суда Российской Федерации

ПО АДМИНИСТРАТИВНЫМ ДЕЛАМ

Подпункт 1 п. 4 Перечня медицинских противопоказаний к прохождению военной службы для граждан, поступающих на военную службу по контракту в органы федеральной службы безопасности, военнослужащих органов федеральной службы безопасности, проходящих военную службу по контракту, и к проживанию членов их семей в районах Крайнего Севера, в местностях, приравненных к районам Крайнего Севера, определённого Требованиями к состоянию здоровья отдельных категорий граждан, поступающих на военную службу по контракту в органы федеральной службы безопасности, военнослужащих органов федеральной службы безопасности, проходящих военную службу по контракту, прохождение военной службы которых связано с особыми условиями, и членов их семей, граждан и военнослужащих, поступающих в образовательные организации ФСБ России, утверждённого приказом ФСБ России от 29 января 2015 г. №39 (далее — Перечень), признан не противоречащим федеральному законодательству

Решение Судебной коллегии по делам военнослужащих Верховного Суда Российской Федерации от 30 ноября 2016 г. № ВКАПИ16-50 по заявлению П. (извлечение)

Согласно подп. 1 п. 4 Перечня предусмотрен перечень медицинских противопоказаний к прохождению военной службы для граждан, поступающих на военную службу по контракту в органы федеральной службы безопасности, военнослужащих органов федеральной службы безопасности, проходящих военную службу по контракту, и к проживанию членов их семей в районах Крайнего Севера, в местностях, приравненных к районам Крайнего Севера.

П. обратился в Верховный Суд Российской Федерации с административным исковым заявлением о признании не действующим подп. 1 п. 4 Перечня в части установления медицинских противопоказаний для прохождения военной службы военнослужащими, признанными ограниченно годными к военной службе, в районах Крайнего Севера, в местностях, приравненных к районам Крайнего Севера.

Верховный Суд Российской Федерации отказал П. в удовлетворении искового заявления, указав в обоснование следующее.

На основании п. 1 ст. 10 Федерального закона от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих», п. 2 ст. 2 и п. 3 ст. 32 Федерального закона от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» право на труд реализуется военнослужащими посредством прохождения военной службы, в том числе путём добровольного поступления на военную службу по контракту, условия которого включают в себя обязанность гражданина проходить военную службу в Вооружённых Силах Российской Федерации, других войсках, воинских формированиях или органах в течение установленного контрактом срока, добросовестно исполнять все общие, должностные и специальные обязанности военнослужащих, установленные законодательными и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также право гражданина на соблюдение его прав и прав членов его семьи включая получение социальных гарантий и компенсаций, установленных законодательными и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, определяющими статус военнослужащих и порядок прохождения военной службы.

Ввиду этого предъявление к военнослужащим специальных требований, обусловленных характером и особенностями

прохождения военной службы, не может рассматриваться как нарушение прав военнослужащих свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию.

Согласно ст. 16 Федерального закона от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ «О федеральной службе безопасности» сотрудником органов федеральной службы безопасности может быть гражданин Российской Федерации, не имеющий гражданства (подданства) иностранного государства, способный по своим личным, профессиональным и психологическим качествам, возрасту, образованию и состоянию здоровья исполнять возложенные на него обязанности. Несоответствие лица одному из указанных в ч. 2 данной статьи требований, касающихся в том числе его состояния здоровья, или иным требованиям, установленным данным законом, служит основанием для отказа в приёме или переводе его на военную службу по контракту, на федеральную государственную гражданскую службу или на работу в органы федеральной службы безопасности, а также для расторжения с ним соответственно контракта или трудового договора.

Пунктом 2 ст. 6 Федерального закона от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих» предусмотрено право военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, на изменение места военной службы, в том числе на перевод в другую местность, с учётом состояния их здоровья (на основании заключения военно-врачебной комиссии) и по основаниям, устанавливаемым Положением о порядке прохождения военной службы (подп. «в» п. 1 ст. 15).

Проанализировав названные положения законов, суд пришёл к выводу, что оспариваемая норма закрепляет для военнослужащих органов федеральной службы безопасности, проходящих военную службу по контракту и признанных ограниченно годными к военной службе, дополнительную гарантию защиты их прав и интересов посредством установления в целях создания благоприятных условий военной службы и охраны здоровья военнослужащих ограничений на дальнейшее прохождение ими военной службы в районах Крайнего Севера и в местностях, приравненных к районам Крайнего Севера, то есть в местностях с неблагоприятными климатическими условиями.

Абзац первый п. 17 ст. 34 Положения о порядке прохождения военной службы, утверждённого Указом Президента Российской Федерации от 16 сентября 1999 г. № 1237, в части, позволяющей увольнять военнослужащих, обеспеченных по месту службы служебным жилым помещением и изъявивших желание реализовать свои жилищные права путём получения жилищной субсидии, с военной службы до реализации их жилищных прав в зависимости от избранного ими постоянного места жительства, признан не противоречащим федеральному законодательству

Решение Судебной коллегии по делам военнослужащих Верховного Суда Российской Федерации от 14 сентября 2016 г. № ВКАПИ16-44, вступившее в законную силу (извлечение)

Согласно абзацу первому п. 17 ст. 34 Положения о порядке прохождения военной службы, утверждённого Указом Президента Российской Федерации от 16 сентября 1999 г. № 1237 (в редакции Указа Президента Российской Федерации от 2 января 2016 г. № 2) (далее — Положение), военнослужащий, общая продолжительность военной службы которого составляет 10 лет и более, нуждающийся в жилом помещении, без его согласия не может быть уволен с военной службы по достижении предельного возраста пребывания на военной службе, по состоянию здоровья или в связи с организационно-штатными мероприятиями без предоставления ему жилого помещения либо субсидии для приобретения или строительства жилого помещения по нормам, установленным жилищным законодательством, за исключением случаев, предусмотренных абзацем третьим п. 1 ст. 23 Федерального закона «О статусе военнослужащих». Военнослужащий, изъявивший желание получить жилое помещение не по месту увольнения с военной службы, увольняется с военной службы и обеспечивается жилым помеще-

нием в соответствии с законодательством Российской Федерации.

С. обратилась в Верховный Суд Российской Федерации с административным исковым заявлением о признании не действующим абзаца первого п. 17 ст. 34 Положения в части, позволяющей увольнять военнослужащих, обеспеченных по месту службы служебным жилым помещением, нуждающихся в жилых помещениях для постоянного проживания, изъявивших желание реализовать свои жилищные права путём получения жилищной субсидии, с военной службы до реализации их жилищных прав в зависимости от избранного ими постоянного места жительства.

Верховный Суд Российской Федерации отказал С. в удовлетворении искового заявления, указав в обоснование следующее.

Законодательством предусмотрены различные формы и порядок предоставления военнослужащим и гражданам, уволенным с военной службы, жилых помещений с установлением дифференцированных гарантий в зависимости от категорий военнослужащих и выбора ими конкретного способа реализации жилищных прав.

Согласно абзацу второму п. 1 ст. 23 Федерального закона «О статусе военнослужащих» в редакции Федерального закона от 20 апреля 2015 г. № 97-ФЗ военнослужащие — граждане, общая продолжительность военной службы которых составляет 10 лет и более, состоящие на учёте в качестве нуждающихся в жилых помещениях в федеральном органе исполнительной власти, в котором федеральным законом предусмотрена военная служба, без их согласия не могут быть уволены с военной службы по достижении ими предельного возраста пребывания на военной службе, состоянию здоровья или в связи с организационно-штатными мероприятиями без предоставления им жилых помещений или жилищной субсидии, за исключением случаев, предусмотренных абзацем третьим названного пункта. При желании указанных военнослужащих получить жилые помещения не по месту увольнения с военной службы они обеспечиваются жилыми помещениями по избранному месту жительства в порядке, предусмотренном п. 14 ст. 15 этого федерального закона.

Таким образом, законодатель, выделяя в данной норме военнослужащих, пожелавших получить жилые помещения не по месту увольнения, фактически установил, что гарантия в виде запрета на увольнение соответствующих категорий военнослужащих, нуждающихся в особой защите, без их согласия до предоставления им жилых помещений или жилищной субсидии предусмотрена для лиц, принятых на учёт в качестве нуждающихся в жилых помещениях в целях обеспечения жильём по месту службы. Вместе с тем в целях обеспечения конституционного права на жилище данная гарантия может быть распространена на указанных военнослужащих, не обеспеченных к моменту увольнения никаким жильём и возражающих против увольнения без предоставления жилья тем способом, который они избрали.

Что касается военнослужащих, пожелавших реализовать своё право на получение жилых помещений по избранному после увольнения месту жительства, не совпадающему с последним местом службы, то в п. 14 ст. 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих» для них установлен особый порядок предоставления жилых помещений.

При этом в п. 3 ст. 6 Федерального закона «О статусе военнослужащих» указано, что военнослужащие, проходящие военную службу по контракту, при увольнении с военной службы имеют право на выбор постоянного места жительства в любом населённом пункте Российской Федерации или в другом государстве в соответствии с федеральными законами, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации и международными договорами Российской Федерации.

В целях обеспечения возможности осуществления данного права законодатель, как указано выше, в п. 14 ст. 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих» установил, что обеспечение жилым помещением военнослужащих — граждан, имеющих общую продолжительность военной службы 10 лет и более, при увольнении с военной

службы по достижении ими предельного возраста пребывания на военной службе, состоянию здоровья или в связи с организационно-штатными мероприятиями и членов их семей при перемене места жительства осуществляется федеральными органами исполнительной власти, в которых предусмотрена военная служба, за счёт средств федерального бюджета на строительство и приобретение жилого помещения, в том числе путём выдачи государственных жилищных сертификатов. Право на обеспечение жилым помещением на данных условиях предоставляется указанным гражданам один раз. Документы о сдаче жилых помещений Министерству обороны Российской Федерации (иному федеральному органу исполнительной власти, в котором федеральным законом предусмотрена военная служба) и снятии с регистрационного учёта по прежнему месту жительства представляются указанными гражданами и совместно проживающими с ними членами их семей при получении жилого помещения по избранному месту жительства.

В данной норме закона не содержится запрета на увольнение военнослужащих до предоставления им жилых помещений по избранному месту жительства.

Согласно абзацам третьему и двенадцатому п. 1 ст. 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих» выплата жилищной субсидии является одной из форм реализации прав военнослужащих на жилище, в том числе в порядке, установленном в п. 14 ст. 15 названного закона, равнозначной по правовым последствиям иным способам предоставления жилых помещений — в виде жилых помещений в натуре в собственность или по договору социального найма.

Из изложенного следует, что военнослужащие, указанные в абзаце втором п. 1 ст. 23 Федерального закона «О статусе военнослужащих», пожелавшие воспользоваться правом на выбор постоянного места жительства при увольнении с военной службы с обеспечением их жилыми помещениями, вне зависимости от формы такого обеспечения при перемене места жительства не могут претендовать на социальную гарантию в виде запрета на увольнение без их согласия до получения жилых помещений при условии, что они до этого обеспечены жилым помещением, в том числе служебным, из которого не подлежат выселению до предоставления жилья для постоянного проживания.

Такое толкование закона основано на указании в абзаце первом п. 14 ст. 15 названного закона на то, что обеспечение жильём в данном порядке осуществляется «при перемене места жительства». В соответствии со ст. 20 Гражданского кодекса Российской Федерации местом жительства признаётся место, где гражданин постоянно или преимущественно проживает. Согласно абзацу восьмому статьи 2 Закона Российской Федерации от 25 июня 1993 г. № 5242-I «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» (в редакции от 2 июня 2016 г.) местом жительства являются жилой дом, квартира, комната, жилое помещение специализированного жилищного фонда либо иное жилое помещение, в которых гражданин постоянно или преимущественно проживает в качестве собственника, по договору найма (поднайма), договору найма специализированного жилого помещения либо на иных основаниях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, и в которых он зарегистрирован по месту жительства.

Таким образом, военнослужащие, имеющие по последнему перед увольнением месту службы место жительства, в том числе в виде специализированного жилого помещения, не признанные согласно собственному волеизъявлению нуждающимися в жилом помещении по последнему месту службы, а пожелавшие изменить место жительства в порядке, установленном п. 14 ст. 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих», не входят в перечень лиц, указанных в первом предложении абзаца второго п. 1 ст. 23 Федерального закона «О статусе военнослужащих», имеющих право на социальную гарантию в виде запрета на увольнение до получения жилого помещения, поскольку данная группа, по смыслу закона, выделена в отдельную категорию

граждан в целях реализации их права на свободу выбора места жительства при увольнении с военной службы с обеспечением возможности реализовать это право путём предоставления жилых помещений в избранном месте жительства взамен сдаваемых по последнему месту службы.

Таким военнослужащим предоставлены иные гарантии реализации положений ст. 40 Конституции Российской Федерации — запрет на выселение из служебного жилья до получения жилого помещения для постоянного проживания в избранном месте жительства в соответствии с п. 5 Положения об условиях и порядке заключения жилищного договора между военнослужащими и Министерством обороны Российской Федерации или иным федеральным органом исполнительной власти, в котором законом предусмотрена военная служба, утверждённого постановлением Правительства Российской Федерации от 4 мая 1999 г. № 487, или выплата ежемесячной денежной компенсации за наём (поднаём) жилых помещений в порядке и размерах, определённых постановлением Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2004 г. № 909 «О порядке выплаты денежной компенсации за наём (поднаём) жилых помещений военнослужащим — гражданам Российской Федерации, проходящим военную службу по контракту, гражданам Российской Федерации, уволенным с военной службы, и членам их семей» (в редакции от 18 сентября 2015 г.), в том числе в случаях, когда уволенные военнослужащие пожелают выехать в населённый пункт, в котором ими избранно место жительства, до получения там жилого помещения.

На основании изложенного суд пришёл к выводу, что оспариваемая норма Положения не противоречит нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, — Федеральному закону «О статусе военнослужащих», и не нарушает права и охраняемые законом интересы административного истца.

Доведение воинским должностным лицом до командира нижестоящей воинской части, в которой проходит военную службу военнослужащий, полученного из органа безопасности уведомления о возникновении обстоятельств, которые могли послужить основанием для прекращения этому военнослужащему допуска к государственной тайне, входит в компетенцию воинского должностного лица

Апелляционное определение Судебной коллегии по делам военнослужащих Верховного Суда Российской Федерации от 1 декабря 2016 г. № 206-АПГ16-10 по заявлению Б. (извлечение)

Б. обратился в суд с административным иском, в котором просил признать незаконными в том числе указания начальника штаба воинской части в части содержащегося в них утверждения о нарушении административным истцом режима секретности.

Решением Западно-Сибирского окружного военного суда от 27 июля 2016 г. административный иск Б. в указанной части удовлетворён.

Рассмотрев дело по апелляционной жалобе воинского должностного лица, Судебная коллегия по делам военнослужащих решение в части оспаривания указаний начальника штаба отменила, приняла по делу в указанной части новое решение, которым в удовлетворении административного иска Б. отказала. В обоснование Судебная коллегия привела следующие доводы.

Признавая незаконными указания начальника штаба, суд исходил из того, что вывод о наличии фактических обстоятельств, свидетельствующих о нарушении истцом режима секретности, должен объявляться в приказе воинского должностного лица, уполномоченного прекращать военнослужащему допуск к государственной тайне, а до издания приказа выводы остальных должностных лиц, в том числе начальника штаба, которым было назначено разбирательство, являются преждевременными.

Такой вывод суда на законе не основан.

В суде установлено, что 10 февраля 2015 г. в жилом помещении, в котором проживает Б. со своей семьёй, сотрудниками ФСБ России произведён обыск, в ходе которого были изъяты электронные и бумажные носители информации на предмет наличия в

них сведений, составляющих государственную тайну. По заключению комиссии часть представленных им на исследование предметов и документов, изъятых по месту жительства административного истца, содержат сведения, составляющие государственную тайну.

В январе 2016 года в воинскую часть из органа безопасности поступило представление, в котором содержалась информация о неоднократном копировании Б. секретной и совершенно секретной информации на неучтённые съёмные носители, выносе этой информации за пределы воинской части и признании административным истцом этих фактов.

После этого начальник штаба указанной воинской части направил в воинскую часть, где проходит военную службу Б., указания, в которых воспроизвёл содержание представления в части, касающейся истца, и потребовал от командира организовать проведение разбирательства в отношении нарушения, допущенного административным истцом, определить причины и условия, способствовавшие нарушениям с его стороны, и принять решение о возможности или невозможности дальнейшей работы истца со сведениями, составляющими государственную тайну, отстранив его от работы с этими сведениями до принятия такого решения.

Приказами от 22 января 2016 г. и от 26 января 2016 г. административный истец отстранён от работы со сведениями, составляющими государственную тайну, от несения боевого дежурства и службы в суточном наряде, от обращения с оружием и ему прекращён допуск к государственной тайне.

Изложенное с достаточной очевидностью свидетельствуют о том, что в указаниях начальник штаба довёл до командира воинской части, в которой проходит военную службу Б., полученное из органа безопасности уведомление о возникновении обстоятельств, которые могли послужить основанием для прекращения лицу допуска к государственной тайне.

Доведение начальником штаба данной информации и требований в отношении административного истца, вопреки утверждению суда, входит в его компетенцию и соответствует положениям нормативных правовых актов.

Согласно пп. 96, 97 Устава внутренней службы Вооружённых Сил Российской Федерации, утверждённых Указом Президента Российской Федерации от 10 ноября 2007 г. № 1495, начальник штаба в мирное и военное время отвечает за постоянную боевую и мобилизационную готовность и обязан организовывать своевременное и правильное доведение всех приказов командира и старших командиров (начальников) до сведения подразделений и служб, а также проверку их выполнения, лично передавать важнейшие приказы и проверять их выполнение.

В соответствии с п. 51 Инструкции, утверждённой приказом Министра обороны Российской Федерации от 27 октября 2010 г. № 1313, в случае получения из органа безопасности уведомления о возникновении обстоятельств, которые могут послужить основанием для прекращения лицу допуска к государственной тайне, соответствующие должностные лица принимают решение о возможности или невозможности дальнейшей работы лица со сведениями, составляющими государственную тайну, о чём письменно информируют орган безопасности; до принятия такого решения лицо отстраняется от работы со сведениями, составляющими государственную тайну.

При таких данных начальник штаба в оспариваемых указаниях должностных полномочий не превысил и информации, отличной от поступившей из органа безопасности, до сведения командира воинской части не доводил.

Не основано на законе и утверждение суда об исключительном праве командира, в чью компетенцию входит принятие решения о прекращении военнослужащему допуска к государственной тайне, определять виновность последнего в нарушении режима секретности.

Согласно п. 8 ст. 28^8 и ст. 28^9 Федерального закона «О статусе военнослужащих» до представления командиру материалов о дисциплинарном проступке устанавливаются доказательства, подтверждающие нали-

чие события дисциплинарного проступка и виновность военнослужащего.

Аналогичные положения закреплены в ст. 81 Дисциплинарного устава Вооружённых Сил Российской Федерации, утверждённого Указом Президента Российской Федерации от 10 ноября 2007 г. № 1495.

Кроме того, согласно названным положениям Федерального закона «О статусе военнослужащих» и Дисциплинарного устава Вооружённых Сил Российской Федерации, а также пп. 248, 551 Инструкции, утверждённой приказом Министра обороны Российской Федерации от 20 октября 2005 г., в их взаимосвязи вина военнослужащего в совершении дисциплинарного проступка, связанного с нарушением законодательства о государственной тайне, устанавливается в особом порядке, то есть путём проведения мероприятий, входящих в систему защиты государственной тайны.

Как следует из материалов дела, в том числе из объяснений в судебном заседании административного истца, обстоятельства, связанные с нарушением им режима секретности, устанавливались органом безопасности.

Таким образом, оспариваемые указания начальника штаба воинской части следует признать законными, не нарушающими прав административного истца, а вывод суда первой инстанции об обратном ошибочным.

Обеспечение жилым помещением по избранному месту жительства является льготой, предоставляемой определённым законом категориям военнослужащих с учётом их особого правового статуса, и перечень этих категорий не может быть расширен произвольно, без внесения соответствующих изменений в закон

Определение Судебной коллегии по делам военнослужащих Верховного Суда Российской Федерации от 1 декабря 2016 г. № 205-КГ16-62 по заявлению О. (извлечение)

Решением 5 гарнизонного военного суда от 14 декабря 2015 г., оставленным без изменения апелляционным определением Северо-Кавказского окружного военного суда от 16 марта 2016 г., удовлетворено заявление О., в котором он просил признать незаконным решение жилищной комиссии воинской части от 26 октября 2015 г., утверждённое командиром, о снятии истца и членов его семьи с учёта нуждающихся в жилом помещении по избранному месту жительства в г. Москве.

В кассационной жалобе представитель командира и жилищной комиссии воинской части, не оспаривая права О., срок военной службы которого в календарном исчислении составляет более 20 лет, на получение жилого помещения, указывает на отсутствие правовых оснований для обеспечения его жильём по избранному месту жительства ввиду увольнения с военной службы в связи с неисполнением им условий контракта.

Рассмотрев материалы административного дела, обсудив доводы кассационной жалобы, Судебная коллегия по делам военнослужащих пришла к следующим выводам.

Из материалов дела следует, что О., родившийся 5 января 1965 г., проходил военную службу по контракту с апреля 1994 года по 15 января 2015 г. в воинской части, дислоцированной за пределами территории Российской Федерации (за исключением периода с марта по октябрь 1997 года).

В марте и мае 2008 года решениями жилищной комиссии воинской части, в которой административный истец проходил военную службу, он вместе с членами семьи (супруга и трое детей) признан нуждающимся в жилом помещении на территории Российской Федерации как военнослужащий, подлежащий увольнению в запас по достижении предельного возраста пребывания на военной службе, и включён в список лиц для получения государственного жилищного сертификата.

В ноябре 2010 года аналогичное решение приняла жилищная комиссия вышестоящей воинской части (далее — жилищная комиссия). Однако после выявления факта передачи О. и двумя его сыновьями принадлежащих им на праве собственности долей жилого помещения (всего 25,5 кв. м) на территории Российской Федерации матери истца он решением жилищной комиссии от 28 июня 2012 г. был исключён из списков

лиц, нуждающихся в жилом помещении, и его обязали сдать ранее полученный жилищный сертификат.

В октябре 2013 года О. обратился в жилищную комиссию с заявлением о признании его нуждающимся в жилом помещении в г. Москве, а в июне 2014 года попросил выдать ему субсидию для приобретения или строительства жилого помещения (далее — жилищная субсидия).

Решением от 16 июля 2014 г. жилищная комиссия постановила рассмотреть вопрос о предоставлении истцу жилищной субсидии после поступления в управление руководящих документов, регламентирующих порядок предоставления жилищной субсидии.

В июле 2014 года О. обратился по команде с рапортом об увольнении в запас по достижении предельного возраста пребывания на военной службе и исключении из списков части с оставлением в списках лиц, нуждающихся в жилом помещении.

После этого приказом воинского должностного лица от 5 декабря 2014 г. О. по служебной необходимости переведён к новому месту военной службы на территорию Российской Федерации.

Ввиду неявки в срок без уважительных причин на службу при переводе истцу объявлен строгий выговор и он уволен в запас в связи с невыполнением условий контракта.

Решением жилищной комиссии от 27 августа 2015 г. О. предоставлено жилое помещение по избранному месту жительства в г. Москве, однако решением комиссии от 26 октября 2015 г., утверждённым командиром, это решение отменено, и истец снят с учёта лиц, нуждающихся в жилом помещении по избранному месту жительства в связи с утратой им основания, дающего право на получение жилого помещения по договору социального найма, ввиду увольнения с военной службы в связи с невыполнением условий контракта.

Признавая незаконным названное решение от 26 октября 2015 г. и возлагая на жилищную комиссию обязанность восстановить О. на учёте нуждающихся в жилом помещении по избранному месту жительства, суд исходил из того, что оставление без реализации права гражданина, уволенного с военной службы и оставшегося в связи с этим на территории иностранного государства, на жилое помещение лишь на том основании, что он не относится к категории лиц, имеющих право на получение жилого помещении по избранному месту жительства, не соответствует Конституции Российской Федерации и противоречит преамбуле Федерального закона «О статусе военнослужащих» в части соответствия государственной политике в области правовой и социальной защиты граждан, уволенных с военной службы. Суд апелляционной инстанции с выводами гарнизонного военного суда согласился.

Однако такие выводы судов основаны на неправильном применении норм материального права.

В суде установлено, что истец уволен с военной службы в связи с невыполнением условий контракта.

Это обстоятельство имеет существенное значение для дела.

Согласно абзацам третьему и двенадцатому п. 1, п. 13 ст. 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих» право на предоставление по избранному месту жительства жилых помещений определённым законом категориям военнослужащих (при общей продолжительности военной службы 10 лет и более и признанных нуждающимися в жилых помещениях) по их выбору в собственность бесплатно или по договору социального найма с федеральным органом исполнительной власти, в котором федеральным законом предусмотрена военная служба, установлено лишь при их увольнении с военной службы по достижении ими предельного возраста пребывания на военной службе, по состоянию здоровья или в связи с организационно-штатными мероприятиями.

Военнослужащие, общая продолжительность военной службы которых составляет 20 лет и более, уволенные с военной службы по иным основаниям и не обеспеченные на момент увольнения жилищной субсидией или жилыми помещениями, не могут быть без их согласия сняты с учёта в качестве нуждающихся в жилых помещениях по последнему перед увольнением месту

военной службы и обеспечиваются жилищной субсидией или жилыми помещениями в порядке, предусмотренном Федеральным законом «О статусе военнослужащих» для военнослужащих.

Поскольку О. уволен с военной службы в связи с невыполнением им условий контракта, то оснований для обеспечения его жилым помещением по избранному месту жительства, вопреки выводу судов, не имелось.

То обстоятельство, что истец проходил военную службу и уволен с неё из воинской части, дислоцированной за пределами территории Российской Федерации, не может свидетельствовать о приравнивании его к категории военнослужащих, уволенных с военной службы по достижении ими предельного возраста пребывания на военной службе, по состоянию здоровья или в связи с организационно-штатными мероприятиями.

Обеспечение жилым помещением по избранному месту жительства является льготой, предоставляемой определённым законом категориям военнослужащих с учётом их особого правового статуса, и перечень этих категорий не может быть расширен произвольно, без внесения соответствующих изменений в закон.

В связи с изложенным О., как признанный в период военной службы нуждающимся в жилом помещении, в силу п. 13 ст. 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих» имеет право на обеспечение жилищной субсидией или жилым помещением в порядке, предусмотренном названным федеральным законом для военнослужащих.

Неправильное применение судом норм материального права повлекло неправильное определение обстоятельств, имеющих значение для дела.

В суде установлено, что в период военной службы О. изъявлял желание быть обеспеченным жилищной субсидией. Этот вопрос, как следует из решения жилищной комиссии Пограничного управления от 16 июля 2014 г. и пояснений в судебном заседании представителя административных ответчиков, фактически до настоящего времени не рассмотрен и решение по заявлению не принято.

Данное обстоятельство подлежало выяснению в судебном заседании.

Исходя из наличия принадлежащего федеральному органу исполнительной власти, в котором федеральным законом предусмотрена военная служба, жилищного фонда социального использования и местонахождения входящих в этот фонд жилых помещений, а также с учётом мнения истца в суде подлежали выяснению и обстоятельства, указывающие на возможность обеспечения последнего жилым помещением, при том что по месту прохождения военной службы за пределами территории Российской Федерации он не может быть обеспечен жилым помещением в собственность бесплатно или по договору социального найма.

Однако все эти обстоятельства судом выяснены не были, и им не дана оценка исходя из положений п. 13 ст. 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих» о праве истца на жилище с учётом ограничений, обусловленных местом дислокации воинской части, в которой он проходил военную службу.

Допущенные нарушения повлияли на исход дела и без их устранения невозможны восстановление и защита нарушенных прав, свобод и законных интересов истца, а также защита охраняемых законом публичных интересов, в связи с чем судебные акты Судебной коллегией по делам военнослужащих были отменены, а дело направлено на новое рассмотрение в гарнизонный военный суд.

В том случае, если военнослужащий стал участником накопительно-ипотечной системы жилищного обеспечения по собственному желанию и не воспользовался деньгами, находящимися на его именном накопительном счёте, он может быть по его просьбе исключён из реестра участников

Определение Судебной коллегии по делам военнослужащих Верховного Суда Российской Федерации от 18 октября 2016 г. № 201-КГ16-39 по заявлению З. (извлечение)

Решением Тверского гарнизонного военного суда от 10 июля 2015 г., оставленным без изменения апелляционным определением Московского окружного военного суда от 24 сентября 2015 г., З. отказано в удовлетворении заявления, в котором он просил признать незаконными действия командира воинской части, связанные с отказом в оформлении документов для исключения его из реестра участников накопительно-ипотечной системы жилищного обеспечения военнослужащих (далее — НИС) и в направлении необходимых документов полномочному должностному лицу для реализации.

Рассмотрев дело по кассационной жалобе З., Судебная коллегия по делам военнослужащих отменила обжалуемые судебные акты в связи с существенным нарушением норм материального права и приняла по делу новое решение, которым признала незаконными действия командира воинской части, связанные с отказом З. в оформлении документов для исключения из реестра участников накопительно-ипотечной системы жилищного обеспечения военнослужащих и обязала воинское должностное лицо оформить документы для исключения З. из реестра участников накопительно-ипотечной системы жилищного обеспечения военнослужащих.

В обоснование судебная коллегия привела следующие доводы.

Из материалов дела следует, что З. в 2001 г. заключил с Министерством обороны Российской Федерации первый контракт о прохождении военной службы. В 2005 г. он окончил высшее военно-учебное заведение с присвоением первого офицерского звания. В 2013 г. на основании поданного З. рапорта он включён в реестр участников НИС.

8 июня 2015 г. заявитель обратился к командиру воинской части с рапортом об исключении его из реестра участников НИС, изъявив желание реализовать право на получение жилого помещения иным способом, предусмотренным законом для категории военнослужащих, к которой он относится. В удовлетворении данной просьбы ему было отказано.

Отказывая в удовлетворении заявления, суды исходили из того, что законом не предусмотрен добровольный порядок исключения из реестра участников НИС.

Однако такой вывод основан на ошибочном истолковании норм материального права.

В силу общеправового принципа, изложенного в п. 2 ст. 1 и п. 1 ст. 9 Гражданского кодекса Российской Федерации, граждане осуществляют принадлежащие им права по своему усмотрению, то есть своей волей и в своём интересе. Из этого следует недопустимость понуждения лиц к реализации определённого поведения, составляющего содержание прав.

Согласно абзацу первому п. 1 и п. 16 ст. 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих» выделение денежных средств на приобретение или строительство жилых помещений в порядке, предусмотренном Федеральным законом «О накопительно-ипотечной системе жилищного обеспечения военнослужащих» является одной из форм реализации военнослужащими права на жилище.

Как названные выше законы, так и иные нормативные правовые акты не содержат положений, ограничивающих указанную категорию военнослужащих в возможности не осуществлять данное право.

Показателями исполнения государством своих обязательств в рамках НИС по жилищному обеспечению военнослужащих являются получение ими денежных средств, указанных в ч. 1 ст. 4 Федерального закона «О накопительно-ипотечной системе жилищного обеспечения военнослужащих», или направление уполномоченным федеральным органом кредитору участника НИС средств целевого жилищного займа на цели, предусмотренные п. 2 ч. 1 ст. 14 Федерального закона «О накопительно-ипотечной системе жилищного обеспечения военнослужащих» (ч. 3 ст. 11 указанного закона).

З., будучи участником НИС, по собственному желанию не стал пользоваться деньгами, находящимися на его именном накопительном счёте и целевой жилищный заём ему также не предоставлялся.

Таким образом, в отношении З. условия, с которыми закон связывает выполнение государством обязательств по жилищному обеспечению военнослужащих, не наступили. Следовательно, до возникновения указанных обстоятельств он сохраняет возможность выбора иного способа реализации своих жилищных прав, предусмотренного ст. 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих». Действия должностных лиц, направленные на ограничение военнослужащего в реализации волеизъявления, совершённые до выполнения государственного обязательства по обеспечению его жильём, не основаны на законе.

Обратившись по команде с рапортом об исключении из соответствующего реестра, административный истец тем самым очевидно заявил о нежелании реализовать своё право на жилище в порядке, установленном Федеральным законом «О накопительно-ипотечной системе жилищного обеспечения военнослужащих».

При таких условиях командованием должно быть реализовано волеизъявление З. о закрытии именного накопительного счёта участника НИС, поскольку это соответствует требованиям действующего законодательства и не нарушает чьи-либо права и законные интересы, включая публичные.

Решение жилищной комиссии воинской части о снятии заявителя с учёта нуждающихся в жилых помещениях, принятое после выявления в представленных документах, послуживших основанием принятия на учёт, сведений, не соответствующих действительности, не противоречит требованиям закона

Определение Судебной коллегии по делам военнослужащих Верховного Суда Российской Федерации от 27 сентября 2016 г. № 204-КГ16-2 по заявлению М. (извлечение)

Постановлением президиума Уральского окружного военного суда от 24 февраля 2016 г. отменены решение Екатеринбургского гарнизонного военного суда от 1 сентября 2015 г. и апелляционное определение Уральского окружного военного суда от 3 ноября 2015 г. об отказе в удовлетворении требований М. о признании незаконным решения жилищной комиссии воинской части о снятии его с учёта нуждающихся в жилых помещениях.

По делу принято новое решение, которым на жилищный орган возложена обязанность восстановить М. и двух членов его семьи (сына и дочь) на жилищном учёте.

Рассмотрев материалы дела по кассационной жалобе представителя жилищного органа, Судебная коллегия по делам военнослужащих пришла к выводу, что президиумом окружного военного суда при рассмотрении дела допущено существенное нарушение норм материального права, выразившееся в следующем.

В суде установлено, что в 1989 г. тёще заявителя — Б. на состав семьи из четырёх человек (Б. — наниматель, М-ва — дочь, М. — зять, М-в — внук) органом местного самоуправления была предоставлена квартира общей площадью 71,6 кв.м (жилая площадь — 48,8 кв. м) в г. Екатеринбурге, которая, в соответствии со ст. 6 ЖК РСФСР, относилась к государственному жилому фонду, то есть была предоставлена от государства.

В марте 1994 года данная квартира была приватизирована Б. и М-вой в равных долях, а М. отказался от участия в приватизации.

С 1998 г. М-ва стала собственником всей данной квартиры, унаследовав долю матери.

В период прохождения военной службы М. на состав семьи из четырёх человек на основании постановления главы администрации Железнодорожного района г. Екатеринбурга от 9 декабря 1993 г. предоставлено жилое помещение общей площадью 44,7 кв. м в г. Екатеринбурге.

29 октября 2003 г. жилищной комиссией воинской части М. принят на учёт нуждающихся в улучшении жилищных условий. К тому моменту общая площадь квартир, полученных М. и членами его семьи от государства, составляла 116,3 (71,6 + 44,7) кв.м. О данном факте М. в уполномоченный орган не сообщил, на протяжении ряда лет впоследствии в письменной форме при ежегодной сверке учётных данных указывал, что никто из членов его семьи жильё в соб-

ственность не приобретал. Также он не проинформировал об обстоятельствах получения им квартиры от государства в 1989 г. в составе семьи совместно с Б.

В 2012 г. брак между М. и М-вой был расторгнут, после чего истец обратился с просьбой об изменении его учётных данных путём исключения бывшей супруги из числа членов его семьи, претендующих на улучшение жилищных условий. Решением жилищной комиссии от 31 марта 2015 г. М. снят с учёта нуждающихся в получении жилых помещений на основании п. 6 ч. 1 ст. 56 Жилищного кодекса Российской Федерации — в связи с выявлением сведений, не соответствующих действительности и послуживших основанием принятия на учёт. Данное заседание жилищной комиссии состоялось после получения сообщения из администрации г. Екатеринбурга об отказе в передаче жилого помещения, в котором проживает М. и члены его семьи, в случае его освобождения в оперативное управление воинской части.

Удовлетворяя требования заявителя, президиум Уральского окружного военного суда исходил из того, что наличие с 1998 г. в собственности у его супруги жилого помещения общей площадью 71,6 кв. м не влияло на правомерность принятия его и двух детей на учёт нуждающихся в жилом помещении в 2003 г., поскольку в соответствии с действовавшим в тот период законодательством, даже без учёта супруги, на каждого из них приходилось менее учётной нормы жилого помещения в квартире, которую они занимали (менее 15 кв. м общей площади).

Вместе с тем по делу установлено и не опровергнуто президиумом окружного военного суда, что занимаемая М. и членами его семьи с 1993 г. квартира общей площадью 44,7 кв. м ни на момент предоставления, ни на момент принятия его на учёт нуждающихся в жилом помещении к специализированному жилому фонду не относилась. Следовательно, в соответствии с п. 1 ч. 1 ст. 29 ЖК РСФСР основанием для признания М. и членов его семьи нуждающимися в улучшении жилищных условий в 2003 г. могла являться обеспеченность их жилой площадью ниже учётной нормы.

Однако на момент постановки на жилищный учёт и впоследствии М. скрыл обстоятельства получения им и членами его семьи совместно с Б. квартиры общей площадью 71,6 кв. м, единственным собственником которой с 1998 г. стала его жена.

Таким образом, к моменту постановки М. на жилищный учёт в его и совместно проживающих с ним членов семьи пользовании находились две квартиры, полученные от государства, общей площадью 116,3 кв. м, что свидетельствует о незаконности признания их нуждающимися в жилом помещении ввиду обеспеченности жильём выше учётной нормы.

Данное обстоятельство, безусловно, свидетельствует о необоснованности принятия М. на жилищный учёт в 2003 г.

Следовательно, вывод президиума окружного военного суда о том, что наличие в собственности у М. жилого помещения не влияло на правомерность принятия его и членов семьи на учёт нуждающихся в жилом помещении в 2003 г. и сохранения его на учёте в дальнейшем, является ошибочным и противоречит п.1 ч. 1 ст. 29 ЖК РСФСР, ст. 51 ЖК РФ и ст. 10 ГК РФ о недопустимости злоупотребления правом, поскольку М. и члены его семьи и в 2003 г., и в последующие годы не имели права состоять на жилищном учёте, так как были обеспечены жильём от государства выше учётной нормы.

Вывод президиума Уральского окружного суда об обратном основан на неправильном применении норм материального права.

Таким образом, решение жилищной комиссии воинской части о снятии М. с жилищного учёта является законным, на что правильно указано в решениях судов первой и апелляционной инстанций.

На основании изложенного Судебная коллегия по делам военнослужащих отменила постановление президиума Уральского окружного военного суда от 24 февраля 2016 г. и оставила в силе решение Екатеринбургского гарнизонного военного суда от 1 сентября 2015 г. и апелляционное опре-

деление Уральского окружного военного суда от 3 ноября 2015 г. об отказе в удовлетворении заявления М.

Одним из определяющих условий для выплаты военнослужащим денежной компенсации за наём (поднаём) жилых помещений является невозможность обеспечения их служебными жилыми помещениями, жилыми помещениями манёвренного фонда или общежитием

Определение Судебной коллегии по делам военнослужащих Верховного Суда Российской Федерации от 1 декабря 2016 г. № 210-КГ16-21 по заявлению С. (извлечение)

Решением Северодвинского гарнизонного военного суда от 4 февраля 2016 г., оставленным без изменения апелляционным определением Северного флотского военного суда от 1 апреля 2016 г., удовлетворено заявление С., в котором он просил признать незаконными действия финансового органа, связанные с невыплатой денежной компенсации за наём жилого помещения за период с 1 января 2014 г. по 30 сентября 2015 г., и взыскать в его пользу 113 400 рублей, составляющих размер указанной компенсации.

В кассационной жалобе руководитель финансового органа, указывая на то, что договор найма жилого помещения от 1 января 2014 г. был заключён С. без разрешения вопроса о возможности получения им служебного жилого помещения, просил обжалуемые акты отменить и принять по делу новое решение об отказе С. в удовлетворении заявления.

Рассмотрев материалы дела и обсудив доводы кассационной жалобы, Судебная коллегия нашла, что судами при рассмотрении дела допущено существенное нарушение норм материального права, выразившееся в следующем.

Из материалов дела следует, что С., окончивший высшее военное учебное заведение в 1998 г., с сентября 1999 года проходит военную службу в г. Северодвинске. Проживая в общежитии (комнате жилой площадью 17,9 кв. м), административный истец в 2008 г. обратился с рапортом о признании его с семьёй (жена, дочь 2007 года рождения) нуждающимися в жилом помещении по месту прохождения военной службы.

Решением жилищной комиссии воинской части от 21 июля 2008 г. С. с членами семьи поставлен на жилищный учёт. 13 ноября 2008 г. у него родилась ещё одна дочь, а 27 июня 2014 г. — сын. 30 ноября 2012 г. С. по своей инициативе сдал комнату в общежитии и принял решение осуществлять наём жилого помещения.

В подтверждение своих требований о выплате оспариваемой им компенсации С. представил два договора найма жилого помещения, заключённых 1 января и 1 октября 2014 г., соответственно, на период с 1 января 2014 г. по 30 сентября 2015 г. Однако решением начальника финансового органа от 24 декабря 2015 г. С. было отказано в выплате компенсации за наём жилого помещения.

Суды обеих инстанций, признавая незаконными действия начальника финансового органа, исходили из того, что у С., состоящего на учёте нуждающихся в служебном жилом помещении, по месту службы отсутствуют жилые помещения для постоянного или временного проживания, а командованием ему не предоставлено служебное жилое помещение, пригодное для временного проживания, жилое помещение манёвренного фонда или общежитие по установленным законодательством нормам.

Однако с таким выводом согласиться нельзя.

Согласно п. 3 ст. 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих» военнослужащим, проходящим военную службу по контракту, и членам их семей, прибывшим на новое место военной службы, до получения жилых помещений по установленным нормам предоставляются служебные жилые помещения, жилые помещения манёвренного фонда или общежития, а в случае их отсутствия воинские части по желанию военнослужащих ежемесячно выплачивают им денежную компенсацию за наём (поднаём) жилых помещений в порядке и размерах, которые определяются Правительством Российской Федерации.

В соответствии с п. 4 Инструкции о предоставлении военнослужащим — гражданам Российской Федерации, проходящим военную службу по контракту в Вооружённых Силах Российской Федерации, служебных жилых помещений, утверждённой приказом Министра обороны Российской Федерации от 30 сентября 2010 г. № 1280, в случае невозможности предоставления военнослужащим и членам их семей служебных жилых помещений по нормам, указанным в п. 3 Инструкции, при их согласии могут предоставляться меньшие по площади служебные жилые помещения, пригодные для временного проживания, жилые помещения манёвренного фонда или общежития.

На основании п. 2 Положения о выплате денежной компенсации за наём (поднаём) жилых помещений военнослужащим — гражданам Российской Федерации, проходящим военную службу по контракту, и членам их семей, утверждённого постановлением Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2004 г. № 909 (далее — Положение), денежная компенсация за наём (поднаём) жилых помещений выплачивается по желанию военнослужащих в размере, предусмотренном договором найма (поднайма) жилья, заключённым в письменной форме, но не более установленных размеров лишь в случае невозможности обеспечения их жилыми помещениями в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Таким образом, одним из определяющих условий для выплаты денежной компенсации за наём (поднаём) жилых помещений военнослужащим является невозможность обеспечения их служебными жилыми помещениями, жилыми помещениями манёвренного фонда или общежитием.

Из материалов дела следует, что С. 30 ноября 2012 г. самостоятельно принял решение осуществлять наём жилого помещения, в связи с чем добровольно сдал уполномоченному органу комнату в общежитии, поскольку её площадь не соответствовала установленным нормам, выехал с семьёй из общежития, снявшись с регистрационного учёта и зарегистрировавшись по адресу воинской части.

При этом материалы дела не содержат и судами оставлен без внимания факт возможности обеспечения С. в 2014 — 2015 гг. служебным жильём, жилым помещением манёвренного фонда или общежитием.

В соответствии с пп. 2 и 3 Положения, денежная компенсация за наём (поднаём) жилых помещений военнослужащему выплачивается ежемесячно одновременно с выплатой денежного довольствия за истекший месяц по месту его военной службы.

Аналогичные положения были закреплены в п. 12 Инструкции о мерах по реализации в Вооружённых Силах Российской Федерации постановления Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2004 г. № 909, действовавшей на момент возникновения спорных правоотношений (далее — Инструкция), в соответствии с которым выплата денежной компенсации за наём (поднаём) жилых помещений военнослужащим и членам их семей, а также членам семей погибших (умерших) военнослужащих осуществляется ежемесячно по их желанию в случае отсутствия обеспечения их жилыми помещениями в соответствии с законодательством Российской Федерации через финансово-экономические органы по месту (последнему месту) прохождения военной службы на основании приказа командира воинской части (начальника организации).

Согласно п. 14 Инструкции выплата денежной компенсации производится со дня найма (поднайма) жилого помещения после прибытия к месту военной службы на основании рапорта военнослужащего, в котором, помимо прочего, указывается дата начала найма (поднайма) жилья.

Из изложенных положений нормативных актов следует, что:

основанием для начала выплаты ежемесячной денежной компенсации является приказ командира воинской части, изданный на основании рапорта военнослужащего, признанного нуждающимся в жилом помещении по месту военной службы, с приложением к нему документов, подтверждающих право на получение этой компенсации;

ежемесячная денежная компенсация выплачивается военнослужащему, как пра-

вило, начиная с месяца, в котором военнослужащий представил договор найма (поднайма) жилья.

Таким образом, С. сразу же после заключения договора найма жилого помещения необходимо было обратиться к командованию части с соответствующим рапортом с приложением требуемых документов.

Вместе с тем имеющееся в материалах дела сообщение командира воинской части о том, что С. обращался к нему в 2014 г. по вопросу выплаты за поднаём жилого помещения, не позволяет прийти к однозначному выводу о дате обращения истца к командованию воинской части и форме, в которой он это обращение сделал, подавал ли военнослужащий рапорт об этом и был ли этот рапорт направлен в порядке, установленном нормативными правовыми актами Министерства обороны Российской Федерации, а также издавался ли командиром воинской части соответствующий приказ. Командир воинской части или иные должностные лица части в качестве свидетелей по данному вопросу допрошены не были и эти обстоятельства остались невыясненными, как и не выяснена судьба такого рапорта, если он подавался С.

Установление обстоятельств возможности обеспечения С. служебным жильём, жилым помещением манёвренного фонда или общежитием в оспариваемый период и точной даты обращения к командованию с рапортом о выплате денежной компенсации и подтверждающими право на получение этой компенсации документами имели существенное значение для дела.

Однако судом указанные обстоятельства не исследовались и оценка этому не дана.

Нарушение судом норм материального права и недоказанность установленных судом обстоятельств, имеющих значение для дела, привели к тому, что остались невыясненными юридически значимые обстоятельства о праве С. на получение денежной компенсации за период с 1 января 2014 г. по 30 сентября 2015 г.

На основании изложенного Судебная коллегия отменила решение Северодвинского гарнизонного военного суда от 4 февраля 2016 г. и апелляционное определение Северного флотского военного суда от 1 апреля 2016 г. и направила дело на новое рассмотрение в гарнизонный военный суд.

Установив, что сын военнослужащего на момент поступления в военно-учебное заведение, как и сам военнослужащий, нуждающимся в жилом помещении признан не был, а дочь военнослужащего при поступлении на военную службу по контракту фактически проживала в другом населённом пункте, Судебная коллегия признала законным решение жилищного органа об отказе в принятии на жилищный учёт вместе с военнослужащим его детей

Определение Судебной коллегии по делам военнослужащих Верховного Суда Российской Федерации от 29 сентября 2016 г. № 211-КГ16-21 по заявлению С. (извлечение)

Решением 35 гарнизонного военного суда от 20 мая 2015 г. частично удовлетворено исковое заявление С., в котором она просила признать незаконным решение жилищной комиссии воинской части от 18 февраля 2015 г. о снятии с учёта нуждающихся в жилом помещении в избранном месте жительства членов семьи заявителя: сына — С.А. и дочь — С.М. с возложением на председателя комиссии обязанности по отмене решения и восстановлению её детей на жилищном учёте.

Судом признано незаконным решение жилищной комиссии воинской части в части снятия с учёта нуждающихся в жилых помещениях дочери заявителя — С.М., на жилищную комиссию и командира воинской части возложена обязанность по восстановлению С.М. на жилищном учёте и повторному рассмотрению вопроса о возможности обеспечения заявителя с учётом её дочери — С.М.

В удовлетворении заявления о признании незаконным решения жилищной комиссии в части снятия с учёта нуждающихся в жилых помещениях сына заявителя — С.А. судом отказано.

Апелляционным определением Тихоокеанского флотского военного суда от 25

августа 2015 г. решение отменено, по делу принято новое решение об удовлетворении заявления.

Судом апелляционной инстанции признано незаконным решение жилищной комиссии воинской части от 18 февраля 2015 г., на жилищную комиссию возложена обязанность по отмене указанного решения, а на командира воинской части — по утверждению этого решения. Также на жилищную комиссию возложена обязанность по рассмотрению вопроса обеспечения заявителя жилищной субсидией с учётом её детей С.М. и С.А.

В кассационной жалобе представитель воинского должностного лица, указывая, что на момент поступления на военную службу по контракту дочь заявителя — С.М. вместе с ней не проживала, а перед поступлением в военный институт сын вместе с заявителем проживал на территории Республики Армения, где С. нуждающейся в жилом помещении не признавалась, просил судебные постановления отменить и принять по делу новое решение об отказе С. в удовлетворении заявления.

Рассмотрев материалы дела, обсудив доводы кассационной жалобы, Судебная коллегия в связи с существенным нарушением норм материального права отменила судебные акты и приняла по делу новое решение об отказе С. в удовлетворении административного иска.

В обоснование Судебная коллегия привела следующие доводы.

Из материалов дела следует, что С. до декабря 2007 года проходила военную службу по контракту на территории Республики Армения, где нуждающейся в жилых помещениях не признавалась, после чего была переведена для дальнейшего прохождения военной службы на территорию Российской Федерации в воинскую часть, дислоцированную в г. Якутске, где её семья из трёх человек (она, её супруг и дочь, 2002 года рождения) была обеспечена органом местного самоуправления жилым помещением по установленным нормам.

В сентябре 2004 года её сын — С.А. поступил в пограничный кадетский корпус г. Пушкина Ленинградской области, а затем, в июле 2006 года, в Московский пограничный институт ФСБ России, после окончания которого в июле 2011 года он проходит военную службу по контракту.

Дочь заявителя, С.М., в июне 2007 года поступила в Российско-Армянский (Славянский) государственный университет, находящийся на территории Республики Армения, и проживала в г. Ереване. С июня 2014 года С.М. проживала вместе с мужем в г. Москве, а в октябре 2014 года поступила на военную службу по контракту.

В марте 2010 года С. обратилась в жилищную комиссию с заявлением о признании её и детей — С.А. и С.М. нуждающимися в жилом помещении по избранному месту жительства после увольнения с военной службы в г. Москве или ближайшем Подмосковье. Решением жилищной комиссии от 24 мая 2010 г. она вместе с детьми была включена в список военнослужащих, изъявивших желание быть обеспеченными жильём в избранном месте жительства.

Впоследствии С. вместе с членами семьи решениями жилищной комиссии была признана нуждающейся в жилых помещениях в г. Железнодорожном Московской области, а затем — в обеспечении жилищной субсидией.

Решением жилищной комиссии от 18 февраля 2015 г. дети заявителя — С.А. и С.М. были сняты с учёта нуждающихся в получении жилого помещения по избранному месту жительства в г. Железнодорожном Московской области на основании п. 6 ч. 1 ст. 56 ЖК РФ.

Признавая это решение частично незаконным, суд первой инстанции исходил из того, что дочь заявителя сохранила право на жилое помещение, занимаемое ею до поступления на военную службу, в связи с чем на основании п. 1 ст. 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих» не может быть снята с учёта нуждающихся в жилых помещениях по месту жительства до поступления на военную службу. Аналогичную мотивировку суд апелляционной инстанции привёл в обоснование незаконности решения жилищной комиссии в отношении обоих детей заявителя.

Однако такой вывод судов основан на неправильном толковании норм материального права и не соответствует обстоятельствам дела.

В соответствии с абзацем одиннадцатым п. 1 ст. 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих» за военнослужащими, обеспечиваемыми служебными жилыми помещениями, на первые пять лет военной службы по контракту (не считая времени обучения в военных профессиональных образовательных организациях или военных образовательных организациях высшего образования) сохраняется право на жилые помещения, занимаемые ими до поступления на военную службу; они не могут быть сняты с учёта в качестве нуждающихся в жилых помещениях по месту жительства до призыва (поступления) на военную службу.

Содержание названной нормы закона указывает на то, что за такими военнослужащими на первые пять лет военной службы по контракту сохраняются те жилые помещения, в которых они проживали до поступления на военную службу по контракту либо до поступления в военно-учебные заведения. Такие военнослужащие не могут быть сняты с учёта в качестве нуждающихся в жилых помещениях в том случае, если они до поступления на военную службу по контракту либо до поступления в военно-учебные заведения находились на жилищном учёте.

Между тем в суде установлено, что С.А. на момент поступления в июле 2006 года в военно-учебное заведение, как и его мать, нуждающимся в жилом помещении признан не был, а С.М. при поступлении на военную службу по контракту в октябре 2014 года фактически проживала в населённом пункте, отличном от места военной службы заявителя.

При таких данных положения абзаца одиннадцатого п. 1 ст. 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих» применению к возникшим правоотношениям не подлежали.

Кроме того, из материалов дела следует, что на момент принятия жилищной комиссией Управления решения о снятии детей заявителя с жилищного учёта они проходили военную службу и проживали в местах, отличных от места службы и жительства С.

Это обстоятельство также имеет существенное значение для дела.

Согласно п. 14 ст. 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих» военнослужащие, имеющие общую продолжительность военной службы 10 лет и более, при увольнении с военной службы по достижении ими предельного возраста пребывания на военной службе, состоянию здоровья или в связи с организационно-штатными мероприятиями и члены их семей вправе получить жилые помещения не по месту увольнения с военной службы.

Согласно ч. 1 ст. 31 ЖК РФ к членам семьи собственника жилого помещения относятся проживающие совместно с ним его супруг, дети и родители данного собственника, а также другие родственники, нетрудоспособные иждивенцы и в исключительных случаях иные граждане, если они вселены собственником в качестве членов его семьи.

Подобные положения применительно к членам семьи нанимателя жилого помещения по договорам социального найма и служебного жилого помещения содержатся в ст. 69 и 100 ЖК РФ.

Из изложенного следует, что обеспечение жилым помещением при перемене места жительства указанной категории граждан (как военнослужащих, так и членов их семей) осуществляется при их совместном проживании.

Поскольку дети заявителя совместно с ней на момент признания нуждающимися в жилом помещении в мае 2010 года не проживали, то к членам её семьи в силу указанных норм не относятся, а поэтому права на реализацию жилищных прав совместно со своей матерью они не имеют.

По изложенным основаниям обучение С.А. и С.М. в образовательных организациях по очной форме обучения и недостижение ими 23 лет на момент постановки на жилищный учёт в мае 2010 года не влияют на правильность оспариваемого решения жилищной комиссии.

Таким образом, решение жилищной комиссии от 18 февраля 2015 г. о снятии детей

С. с учёта нуждающихся в получении жилого помещения по избранному месту жительства в г. Железнодорожном Московской области по основаниям, установленным п. 6 ч. 1 ст. 56 ЖК РФ, основано на законе.

Запрет на исключение уволенного с военной службы военнослужащего из списков личного состава воинской части, в отсутствие его согласия на это, предусмотрен лишь в случае необеспечения его денежным, вещевым и продовольственным обеспечением

Определение Судебной коллегии по делам военнослужащих Верховного Суда Российской Федерации от 11 октября 2016 г. № 208-КГ16-37 по заявлению С. (извлечение)

Решением Южно-Сахалинского гарнизонного военного суда от 5 мая 2015 г., оставленным без изменения апелляционным определением Дальневосточного окружного военного суда от 6 августа 2015 г., частично удовлетворено заявление С., в котором он просил признать незаконным приказы о досрочном увольнении его с военной службы в связи с организационно-штатными мероприятиями и об исключении ввиду этого из списков воинской части. Суд признал незаконным приказ об исключении С. из списков воинской части, а в признании незаконным приказа об увольнении заявителя с военной службы отказал.

В кассационной жалобе представитель воинского должностного лица, указывая на обеспечение С. служебным жильём по месту службы, на его неоднократный отказ от предлагаемых жилых помещений и жилищной субсидии, а также на противоречие закону и судебной практике решения суда о нахождении заявителя в списках воинской части до обеспечения жильём без отмены приказа о его увольнении, просил судебные акты отменить.

Рассмотрев материалы дела, обсудив доводы кассационной жалобы, Судебная коллегия по делам военнослужащих нашла жалобу подлежащей удовлетворению по следующим основаниям.

Судами при рассмотрении дела допущена ошибка в применении норм материального права, что выразилось в следующем.

Из материалов дела следует, что С. в апреле 2008 года по месту прохождения военной службы в г. Южно-Сахалинске жилищными органами Министерства обороны Российской Федерации был обеспечен отдельной квартирой общей площадью 50,1 квадратных метра на семью из трёх человек (он, супруга, сын). 24 октября 2009 г. у заявителя родился второй ребёнок.

В связи с проведением организационно-штатных мероприятий С. в сентябре 2009 года обратился по команде с рапортом об увольнении в запас, попросив направить его личное дело на постоянный учёт в районный военкомат р.п. Чердаклы Ульяновской области с одновременным обеспечением жильём в собственность по месту службы в г. Южно-Сахалинске до увольнения с военной службы.

В ходе беседы 16 октября 2009 г. заявитель с увольнением согласился, высказав при этом просьбу не исключать его из списков воинской части до обеспечения жилым помещением согласно установленным нормам.

Просьбу не исключать его из списков воинской части до обеспечения квартирой в г. Южно-Сахалинске С. впоследствии высказал и в рапорте.

Приказом от 26 ноября 2009 г., о котором ему стало известно в 2013 г., С. досрочно уволен с военной службы в запас.

27 февраля 2013 г., 18 июня и 30 октября 2014 г. С. представителем жилищного органа предлагались жилые помещения в более чем 80 населённых пунктах (в Московской области, городах Санкт-Петербурге, Краснодаре, других областных городах и населённых пунктах, в том числе близлежащих к Ульяновской области), а 30 октября 2014 г. и 11 февраля 2015 г. — жилищная субсидия, однако от всех предложений он отказался, настаивая на обеспечении жильём в собственность в г. Южно-Сахалинске.

Приказом от 2 марта 2015 г. С. исключён из списков воинской части.

В апреле 2015 года заявитель оспорил приказы об увольнении и исключении из

списков воинской части в судебном порядке.

Частично удовлетворяя заявление С., суд первой инстанции в решении указал, что по месту службы заявитель жильём по установленным нормам не обеспечен, признан нуждающимся в жилом помещении и своего согласия на обеспечение жильём после окончания военной службы не давал. Также суд указал, что заявитель продолжать военную службу не намеревается, находится в распоряжении лишь до момента обеспечения его жильём. На основании изложенного суд пришёл к выводу, что права С. в полном объёме будут восстановлены путём отмены приказа об исключении его из списков воинской части без отмены приказа об увольнении с военной службы.

С таким решением согласился суд апелляционной инстанции, указав дополнительно, что право выбора места и способа обеспечения жильём предоставлено военнослужащему.

Однако такие выводы судов основаны на неправильном применении норм материального права и не соответствуют обстоятельствам дела.

В суде установлено, что в связи с увольнением в запас С. просил направить его личное дело на постоянный воинский учёт в районный военкомат р.п. Чердаклы Ульяновской области, то есть в населённый пункт, отличный от места прохождения военной службы.

Это обстоятельство имеет существенное значение для дела.

Согласно п. 2 ст. 8 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе» воинский учёт граждан, к которым относится заявитель, осуществляется военными комиссариатами по месту их жительства, а граждан, прибывших на место пребывания на срок более трёх месяцев или проходящих альтернативную гражданскую службу, — по месту их пребывания.

Следовательно, указание С. местом воинского учёта р.п. Чердаклы Ульяновской области свидетельствовало об избрании им местом жительства после увольнения с военной службы названного населённого пункта.

В соответствии с п. 1 ст. 23 Федерального закона «О статусе военнослужащих» военнослужащие, общая продолжительность военной службы которых составляет 10 лет и более, нуждающиеся в улучшении жилищных условий, без их согласия не могут быть уволены с военной службы по организационно-штатным мероприятиям в случае отсутствия у них по месту военной службы жилых помещений, а обеспечение таких военнослужащих жилыми помещениями по избранному месту жительства производится в порядке, предусмотренном п. 14 ст. 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих».

Содержание названной нормы закона указывает на то, что она предусматривает запрет на увольнение определённой в этой норме категории военнослужащих, не обеспеченных по месту службы жилым помещением и избравшим местом жительства населённый пункт, в котором он проходит военную службу.

В суде установлено, что С. по месту военной службы обеспечен отдельной квартирой, которая, в силу ч. 1 ст. 104 ЖК РФ, отнесена к служебным жилым помещениям, в связи с чем с учётом избрания им местом жительства р.п. Чердаклы Ульяновской области предусмотренных п. 1 ст. 23 Федерального закона «О статусе военнослужащих» препятствий к его увольнению не имелось.

То обстоятельство, что после рождения второго ребёнка на каждого члена семьи заявителя стало приходиться менее учётной нормы занимаемой площади жилого помещения, не является препятствием к его увольнению, поскольку С. не просил признать его нуждающимся в служебном жилом помещении по месту военной службы.

Что касается требования заявителя о предоставлении жилого помещения в собственность в г. Южно-Сахалинске, то есть не по избранному месту жительства, то его невыполнение жилищными органами не могло служить основанием для продолжения С. военной службы. Тем более что из материалов дела следует, что уполномоченный орган принимал соответствующие меры для обеспечения С. жилым помещением с

учётом реальных финансово-экономических и иных обстоятельств.

Кроме того, в суде установлено, что заявитель нахождение на военной службе связывал не с её прохождением, а с реализацией жилищных прав, о чём он заявил в судебном заседании, пояснив, что «желания продолжать службу у меня не было, было желание уволиться и получить жильё».

Об этом же свидетельствует и то обстоятельство, что в ходе беседы и в поданном рапорте С. соглашался с увольнением, прося не исключать его из списков воинской части, а после издания 26 ноября 2009 г. приказа об увольнении и ознакомления с ним в 2013 г. заявитель его длительное время не обжаловал.

Между тем запрет на исключение уволенного с военной службы военнослужащего из списков личного состава воинской части, в отсутствие его согласия на это, в силу п. 16 ст. 34 Положения о порядке прохождения военной службы, утверждённого Указом Президента Российской Федерации от 16 сентября 1999 г. № 1237, предусмотрен лишь в случае необеспечения его денежным, вещевым и продовольственным обеспечением.

В судебном заседании заявитель пояснил, что всем положенным довольствием он при исключении из списков воинской части был обеспечен.

При таких данных увольнение С. с военной службы предполагало исключение его из списков воинской части в сроки, установленные п. 24 ст. 34 Положения о порядке прохождения военной службы.

Другие основания для продолжения заявителем военной службы после окончания организационно-штатных мероприятий и отказа от назначения на другие воинские должности отсутствовали.

При таких данных препятствий к исключению С. из списков воинской части также не имелось.

Более того, установленное в судебном заседании фактическое нежелание С. продолжать военную службу, выражение им желания встать на воинский учёт после увольнения с военной службы в избранном им месте жительства и его неоднократные отказы от предлагаемых жилых помещений и жилищной субсидии свидетельствуют о том, что заявителем было допущено недобросовестное осуществление жилищных прав, причиняющее вред публичным интересам, что в силу п. 2 ст. 10 ГК РФ является основанием для отказа лицу в защите принадлежащего ему права.

Таким образом, приказ об исключении заявителя из списков воинской части, изданный во исполнение приказа о его увольнении с военной службы, Судебная коллегия признала законным, а выводы судов об обратном ошибочными.

На основании изложенного Судебная коллегия по делам военнослужащих отменила судебные акты в обжалуемой части и приняла по делу в этой части новое решение, которым в удовлетворении заявления С. отказала.

Обеспечение военнослужащего за счёт средств федерального бюджета жилым помещением по установленным нормам свидетельствует об отсутствии оснований для повторного признания его нуждающимся в служебном жилом помещении в этом же населённом пункте

Определение Судебной коллегии по делам военнослужащих Верховного Суда Российской Федерации от 1 ноября 2016 г. № 208-КГ16-35 по заявлению К. (извлечение)

Решением Хабаровского гарнизонного военного суда от 12 октября 2015 г., оставленным без изменения апелляционным определением Дальневосточного окружного военного суда от 22 декабря 2015 г., удовлетворено заявление К., в котором он просил признать незаконным отказ начальника Федерального государственного казённого учреждения «Восточное региональное управление жилищного обеспечения» Министерства обороны Российской Федерации (далее — ФГКУ «Востокрегионжильё») в постановке на учёт нуждающихся в служебном жилом помещении по месту прохождения военной службы.

В кассационной жалобе представитель начальника ФГКУ «Востокрегионжильё», ссылаясь на обеспечение в 2009 г. К. по ме-

сту прохождения им военной службы в г. Хабаровске квартирой, от приватизации которой он в 2013 г. отказался в пользу бывших членов семьи, выражает несогласие с принятыми по делу судебными постановлениями, просит их отменить и принять новое решение об отказе в удовлетворении требований К.

Рассмотрев материалы дела, обсудив доводы кассационной жалобы, Судебная коллегия по делам военнослужащих нашла жалобу подлежащей удовлетворению.

Из материалов дела усматривается, что К. в 2009 г. на семью из четырёх человек в г. Хабаровске по месту и на период прохождения им военной службы была предоставлена трёхкомнатная квартира общей площадью 68, 4 кв. м. В ноябре 2012 года К. расторг брак и выехал из указанной квартиры. Вступившим в законную силу решением Центрального районного суда г. Хабаровска от 8 августа 2013 г. за его бывшей супругой и сыновьями признано право долевой собственности (по 1/3) на квартиру. При этом К. от участия в её приватизации отказался.

Добровольные выезд из жилого помещения и отказ от его приватизации послужили основанием для признания К. утратившим право пользования квартирой, ранее предоставленной ему Министерством обороны Российской Федерации по месту прохождения военной службы. При этом, как следует из вступившего в законную силу решения Центрального районного суда г. Хабаровска от 8 июня 2015 г., обстоятельств, свидетельствующих о вынужденном характере выезда К. из квартиры, создании ему препятствий в пользовании ею, а также намерениях К. вселиться в это жилое помещение и несении им расходов по его содержанию, установлено не было.

Как на момент обращения в ФГКУ «Востокрегионжильё» с заявлением о принятии на учёт нуждающихся в служебном жилом помещении, так и в период рассмотрения административного дела военными судами К. проходил военную службу в г. Хабаровске, то есть место его службы не менялось.

Суд первой инстанции, удовлетворяя требования административного истца, исходил из того, что в г. Хабаровске К. и члены его новой семьи какого-либо жилья не имеют, служебным жилым помещением по нормам жилищного законодательства не обеспечены, что, в силу ст. 51, 92 и 99 ЖК РФ, является основанием для признания его нуждающимся в служебном жилом помещении по месту прохождения военной службы. С таким выводом согласился суд апелляционной инстанции.

Судами допущена ошибка в толковании норм материального права, что выразилось в следующем.

В соответствии с п. 1 ст. 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих» государство гарантирует военнослужащим обеспечение их жилыми помещениями за счёт средств федерального бюджета. Военнослужащим — гражданам, проходящим военную службу по контракту, и совместно проживающим с ними членам их семей предоставляются не позднее трёхмесячного срока со дня прибытия на новое место военной службы служебные жилые помещения по нормам и в порядке, которые предусмотрены федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Согласно ст. 93 и ч. 2 ст. 99 ЖК РФ служебное жилое помещение предоставляется в связи с прохождением службы только тем гражданам, которые не обеспечены жилыми помещениями в соответствующем населённом пункте.

Между тем К. в г. Хабаровске за счёт средств федерального бюджета был обеспечен жилым помещением по установленным нормам, поэтому основания для повторного признания его нуждающимся в служебном жилом помещении в этом же населённом пункте отсутствуют.

Необеспеченность административного истца жильём в г. Хабаровске на момент его обращения в ФГКУ «Востокрегионжильё» на данный вывод не влияет, поскольку государством обязательство по предоставлению жилого помещения по месту прохождения К. военной службы исполнено, а право пользования таковым им утрачено ввиду собственных добровольных действий.

При таких данных следует признать, что отказ начальника ФГКУ «Востокрегионжи-

льё» в постановке К. на учёт нуждающихся в служебном жилом помещении по месту прохождения им военной службы основан на законе.

Допущенная судами ошибка является существенным нарушением норм материального права, повлиявшим на исход дела, без устранения которого невозможна защита охраняемых законом публичных интересов, что является основанием для отмены в кассационном порядке обжалуемых судебных постановлений.

Поскольку обстоятельства, имеющие значение для дела, установлены на основании имеющихся в деле доказательств, однако судами допущена ошибка в толковании норм материального права, Судебная коллегия по делам военнослужащих приняла по делу новое решение об отказе в удовлетворении заявления К., не передавая дело на новое рассмотрение.

ПО ГРАЖДАНСКИМ ДЕЛАМ

Причинение другим лицом вреда здоровью военнослужащего не является основанием для компенсации морального вреда за счёт органа военного управления

Определение Судебной коллегии по делам военнослужащих Верховного Суда Российской Федерации от 20 октября 2016 г. № 212-КГ16-9 по заявлению К. (извлечение)

Решением Калининградского гарнизонного военного суда от 22 июля 2015 г. отказано в удовлетворении искового заявления К. к командующему Балтийского флота о взыскании денежной компенсации морального вреда в размере 2 миллионов рублей, причинённого повреждением здоровья во время прохождения военной службы.

Апелляционным определением Балтийского флотского военного суда от 17 сентября 2015 г. решение суда первой инстанции отменено и принято новое решение о частичном удовлетворении требований К. и взыскании в его пользу с Управления Балтийского флота 10 тысяч рублей.

В кассационных жалобах представители ответчиков, указывая на необоснованное возложение на Управление Балтийского флота, не привлечённое к участию в деле, гражданско-правовой ответственности по возмещению причинённого истцу морального вреда и ошибочность вывода флотского военного суда о причинении К. вреда источником повышенной опасности, просили апелляционное определение отменить.

Рассмотрев материалы гражданского дела и обсудив доводы кассационных жалоб, Судебная коллегия отменила обжалуемое апелляционное определение в связи с существенным нарушением норм материального и процессуального права и оставила в силе решение Калининградского гарнизонного военного суда от 22 июля 2015 г. об отказе в удовлетворении искового заявления К.

Из материалов дела следует, что основанием для предъявления иска К. о взыскании денежной компенсации морального вреда послужило причинение ему в ноябре 1994 года при исполнении обязанностей военной службы в карауле травмы — огнестрельного сквозного пулевого ранения левого тазобедренного сустава и левого бедра в результате неосторожного обращения сослуживца И. с пистолетом Макарова.

При принятии решения об отказе в удовлетворении иска К. к командующему Балтийским флотом, привлечённым к участию в деле вместо реформированной воинской части, в которой проходил военную службу истец, о денежной компенсации морального вреда гарнизонный военный суд исходил из того, что командование воинской части не являлось непосредственным причинителем вреда здоровью К., при этом вины воинских должностных лиц в ненадлежащей организации караульной службы и в обеспечении безопасности военной службы не установлено. Также суд в своём решении сослался на факт получения К. страховых выплат в связи с полученным огнестрельным ранением.

Отменяя решение суда первой инстанции и удовлетворяя исковые требования в определённой части, флотский военный суд

пришёл к выводу, что поскольку вред здоровью К. причинён при несении им караульной службы с оружием, то в соответствии с положениями ст. 151, 1079 и 1100 ГК РФ гражданско-правовая ответственность по возмещению причинённого истцу морального вреда должна быть возложена на соответствующую воинскую часть, как на владельца источника повышенной опасности.

Между тем указанный вывод суда апелляционной инстанции основан на неправильном применении норм материального права.

В соответствии с п. 1 ст. 1079 ГК РФ юридические лица и граждане, деятельность которых связана с повышенной опасностью для окружающих (использование транспортных средств, механизмов, электрической энергии высокого напряжения, атомной энергии, взрывчатых веществ, сильнодействующих ядов и т.п.; осуществление строительной и иной, связанной с нею деятельности, и др.), обязаны возместить вред, причинённый источником повышенной опасности, если не докажут, что вред возник вследствие непреодолимой силы или умысла потерпевшего.

Обязанность возмещения вреда возлагается на юридическое лицо или гражданина, которые владеют источником повышенной опасности на праве собственности, праве хозяйственного ведения или праве оперативного управления либо на ином законном основании (на праве аренды, по доверенности на право управления транспортным средством, в силу распоряжения соответствующего органа о передаче ему источника повышенной опасности и т.п.).

В п. 18 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 26 января 2010 г. № 1 «О применении судами гражданского законодательства, регулирующего отношения по обязательствам вследствие причинения вреда жизни или здоровью гражданина» разъяснено, что, по смыслу ст. 1079 ГК РФ, источником повышенной опасности следует признать любую деятельность, осуществление которой создаёт повышенную вероятность причинения вреда из-за невозможности полного контроля за ней со стороны человека, а также деятельность по использованию, транспортировке, хранению предметов, веществ и других объектов производственного, хозяйственного или иного назначения, обладающих такими же свойствами. Учитывая, что названная норма не содержит исчерпывающего перечня источников повышенной опасности, суд, принимая во внимание особые свойства предметов, веществ или иных объектов, используемых в процессе деятельности, вправе признать источником повышенной опасности также иную деятельность, не указанную в перечне. При этом надлежит учитывать, что вред считается причинённым источником повышенной опасности, если он явился результатом его действия или проявления его вредоносных свойств. В противном случае вред возмещается на общих основаниях.

Таким образом, в гражданско-правовых отношениях под осуществлением деятельности граждан и юридических лиц, связанной с повышенной опасностью, понимается работа производства, предприятия, управление транспортными средствами и тому подобная деятельность, связанная с высокой вероятностью причинения вреда из-за невозможности полного контроля за ней со стороны человека.

Несение же караульной службы, в том числе с огнестрельным оружием, указанным признакам не отвечает и в гражданско-правовом аспекте не может признаваться деятельностью, связанной с повышенной опасностью для окружающих.

С учётом приведённых обстоятельств правовые основания для взыскания с Управления Балтийского флота в пользу К. денежной компенсации морального вреда в связи с причинением вреда его здоровью в соответствии со ст. 1079 и п. 1 ст. 1100 ГК РФ отсутствовали.

Помимо этого, судом апелляционной инстанции при рассмотрении дела допущено существенное нарушение норм процессуального права.

В отсутствие правопреемника реформированной воинской части, где была организована караульная служба с оружием, при несении которой К. получил травму, суд

апелляционной инстанции взыскал соответствующую денежную компенсацию морального вреда с Управления Балтийского флота как с вышестоящего командования владельца источника повышенной опасности.

Однако, как усматривается из материалов дела, Управление Балтийского флота судом к участию в деле не привлекалось.

Таким образом, суд апелляционной инстанции, возложив на указанное учреждение гражданско-правовую ответственность по возмещению причинённого К. морального вреда, принял решение о правах и обязанностях лица, не привлечённого к участию в деле.

Допущенные судом второй инстанции нарушения повлияли на исход дела и без их устранения невозможна защита охраняемых законом публичных интересов, что является основанием для отмены в кассационном порядке апелляционного определения.

При этом решение гарнизонного военного суда об отказе в удовлетворении требований К. о денежной компенсации морального вреда за счёт воинской части подлежит оставлению в силе, поскольку оно основано на правильном применении норм материального права — ст. 1064, 1069, 1071, 1084 ГК РФ, — и условий для его ревизии не имеется.

ПО УГОЛОВНЫМ ДЕЛАМ

В случае, если в результате принятых мер установить место нахождения свидетеля для вызова в судебное заседание не представилось возможным, решение об оглашении его показаний может быть принято судом при условии предоставления обвиняемому (подсудимому) в предыдущих стадиях производства по делу возможности оспорить эти доказательства предусмотренными законом способами

Апелляционное определение Судебной коллегии по делам военнослужащих Верховного Суда Российской Федерации от 29 ноября 2016 г. № 205-АПУ16-25 по уголовному делу в отношении Е. (извлечение)

По приговору Северо-Кавказского окружного военного суда от 31 августа 2016 г. Е. осуждён по ст. 205^3 УК РФ (в редакции Федерального закона от 2 ноября 2013 г. № 302-ФЗ) за прохождение в период с 14 ноября по декабрь 2013 года обучения в учебном центре международной террористической организации «Имарат Кавказ», расположенной в г. Харитане Сирийской Арабской Республики, заведомо для него проводимого в целях осуществления террористической деятельности, в том числе приобретение им знаний, практических умений и навыков при изучении правил обращения с оружием, взрывными устройствами и взрывчатыми веществами.

Рассмотрев дело по апелляционным жалобам осуждённого и его защитника, Судебная коллегия по делам военнослужащих приговор изменила, исключила из описательно-мотивировочной части приговора ссылку на показания свидетеля Б., содержащиеся в протоколе предъявления ему лица для опознания по фотографии об обучении осуждённого в ноябре — декабре 2013 года минно-взрывному делу на территории учебного центра г. Харитана.

Из материалов дела следует, что в ходе предварительного следствия Е. и его защитник ходатайствовали о предоставлении им возможности оспорить показания свидетеля Б. путём проведения с ним очной ставки, однако в удовлетворении ходатайства было отказано.

В судебном заседании государственный обвинитель со ссылкой на приобщённые и исследованные доказательства, подтверждающие невозможность в результате принятых мер установить место нахождения свидетеля Б., заявил ходатайство об оглашении протокола предъявления ему лица для опознания по фотографии. Несмотря на возражение стороны защиты, ходатайство было удовлетворено.

Между тем в соответствии с п. 5 ч. 2 и ч. 2^1 ст. 281 УПК РФ в случае, если в ре-

зультате принятых мер установить место нахождения свидетеля для вызова в судебное заседание не представилось возможным, решение об оглашении его показаний и о воспроизведении видеозаписи или киносъемки следственных действий, производимых с его участием, может быть принято судом при условии предоставления обвиняемому (подсудимому) в предыдущих стадиях производства по делу возможности оспорить эти доказательства предусмотренными законом способами.

При таких данных предусмотренных законом оснований для оглашения показаний свидетеля Б. при проведении опознания не имелось, в связи с чем содержащиеся в протоколе показания названного свидетеля следует признать оглашёнными с нарушением закона, в силу чего они подлежат исключению из приговора.

Вместе с тем Судебная коллегия указала в апелляционном определении, что исключение названных показаний из протокола опознания не свидетельствует о незаконности и необоснованности приговора в целом, постановленного на достаточной совокупности иных исследованных в судебном заседании доказательств, отвечающих требованиям закона.

Наказание в виде лишения свободы может быть назначено осуждённому, совершившему впервые преступление небольшой тяжести, только при наличии отягчающих обстоятельств, предусмотренных ст. 63 УК РФ, за исключением преступлений, предусмотренных ч. 1 ст. 228, ч. 1 ст. 231, ст. 233 УК РФ, или только если соответствующей статьёй Особенной части УК РФ лишение свободы предусмотрено как единственный вид наказания

Апелляционное определение Судебной коллегии по делам военнослужащих Верховного Суда Российской Федерации от 13 декабря 2016 г. № 201-АПУ16-41 по уголовному делу в отношении И. и др. (извлечение)

По приговору Московского окружного военного суда от 17 августа 2016 г. И., К. и Р. осуждены к лишению свободы по ч. 1 ст. 282^2 УК РФ (в редакции Федерального закона от 7 декабря 2011 г. № 420-ФЗ) и на основании п. 3 ч. 1 ст. 24 УПК РФ они освобождены от отбывания наказания.

К. также осуждён по ч. 2 ст. 205^5 УК РФ (в редакции Федерального закона от 3 июля 2016 г. № 152-ФЗ) к 5 годам лишения свободы в исправительной колонии общего режима.

Судебная коллегия по делам военнослужащих, рассмотрев дело по апелляционным представлению государственного обвинителя и жалобам осуждённых и их защитников, приговор изменила, указав в обоснование, что с учётом положений ст. 9 и 10 УК РФ незаконные действия К., выразившиеся в участии в деятельности террористической организации в период с 14 ноября 2013 г. по 24 июня 2014 г., подлежали квалификации по уголовному закону, действовавшему во время совершения преступления, то есть по ч. 2 ст. 205^5 УК РФ (в редакции Федерального закона от 2 ноября 2013 г. № 302-ФЗ).

Кроме того, согласно ч. 1 ст. 56 УК РФ (в редакции Федерального закона от 7 декабря 2011 г. № 420-ФЗ) наказание в виде лишения свободы может быть назначено осуждённому, совершившему впервые преступление небольшой тяжести, только при наличии отягчающих обстоятельств, предусмотренных ст. 63 УК РФ, за исключением преступлений, предусмотренных ч. 1 ст. 228, ч. 1 ст. 231, ст. 233 УК РФ, или только если соответствующей статьёй Особенной части УК РФ лишение свободы предусмотрено как единственный вид наказания.

В соответствии с ч. 2 ст. 15 УК РФ (в редакции Федерального закона от 7 декабря 2011 г. № 420-ФЗ) преступления, предусмотренные чч. 1, 2 ст. 282^2 УК РФ (в редакции Федерального закона от 7 декабря 2011 г. № 420-ФЗ), являются преступлениями небольшой тяжести.

Санкции чч. 1, 2 ст. 282^2 УК РФ предусматривают, наряду с лишением свободы, наказания в виде штрафа, принудительных работ, ареста.

Поскольку осуждённые ранее судимы не были, преступления небольшой тяжести, предусмотренные чч. 1, 2 ст. 282^2 УК РФ,

совершили впервые, обстоятельств, отягчающих наказание, судом не установлено, приговор в части решения о наказании за совершение указанных преступлений подлежит изменению с назначением более мягкого вида наказания, нежели лишение свободы.

На основании изложенного Судебная коллегия переквалифицировала действия К. с ч. 2 ст. 205^5 УК РФ (в редакции Федерального закона от 3 июля 2016 г. № 152-ФЗ) на ч. 2 ст. 205^5 УК РФ (в редакции Федерального закона от 2 ноября 2013 г. № 302-ФЗ) и назначила ему наказание.

За совершение преступления, предусмотренного ч. 1 ст. 282^2 УК РФ (в редакции Федерального закона от 7 декабря 2011 г. № 420-ФЗ), Судебная коллегия назначила И., К. и Р. наказание в виде штрафа каждому и на основании п. 3 ч. 1 ст. 24 УПК РФ освободила осуждённых от наказания.

Суд может снять с осуждённого судимость до истечения срока погашения судимости, если после отбытия наказания он вёл себя безупречно в течение срока, достаточного для оценки его поведения судом

Кассационное определение Судебной коллегии по делам военнослужащих Верховного Суда Российской Федерации от 8 ноября 2016 г. № 201-УДП16-18 по уголовному делу в отношении Ч. (извлечение)

По приговору Московского гарнизонного военного суда от 14 августа 2015 г. с учётом внесённых в него изменений апелляционным определением Московского окружного военного суда от 23 декабря 2015 г. Ч. признан виновным в совершении преступления, предусмотренного ч. 3 ст. 159 УК РФ, и ему назначено наказание в виде штрафа в размере 90 тысяч рублей.

Постановлением 235 гарнизонного военного суда от 19 февраля 2016 г., оставленным без изменения апелляционным постановлением Московского окружного военного суда от 1 апреля 2016 г. и постановлением президиума того же суда от 7 сентября 2016 г., по ходатайству осуждённого Ч. от 28 января 2016 г. с него снята судимость до истечения срока её погашения.

Рассмотрев дело по кассационному представлению прокурора, Судебная коллегия по делам военнослужащих, нашла судебные решения подлежащими отмене по следующим основаниям.

В соответствии с ч. 1 ст. 401^{15} УПК РФ основаниями отмены либо изменения приговора, определения или постановления суда при рассмотрении уголовного дела в кассационном порядке являются существенные нарушения уголовного и (или) уголовно-процессуального закона, повлиявшие на исход дела.

В силу ст. 7 УПК РФ постановление суда должно быть законным, обоснованным и мотивированным.

Частью 1 ст. 86 УК РФ определено, что лицо, осуждённое за совершение преступления, считается судимым со дня вступления обвинительного приговора в законную силу до момента погашения или снятия судимости. Судимость учитывается при рецидиве преступлений, назначении наказания и влечёт за собой иные правовые последствия в случаях и в порядке, которые установлены федеральными законами.

Согласно п. «б» ч. 3 ст. 86 УК РФ в отношении лиц, осуждённых к более мягким видам наказания, чем лишение свободы, по общему правилу, судимость погашается по истечении одного года после отбытия или исполнения наказания.

При этом ч. 5 ст. 86 УК РФ предусмотрено, что если осуждённый после отбытия наказания вёл себя безупречно, а также возместил вред, причинённый преступлением, то по его ходатайству суд может снять с него судимость до истечения срока погашения судимости.

По смыслу указанной уголовно-правовой нормы, безупречное поведение осуждённого может свидетельствовать о степени его исправления, если оно продолжалось в течение срока, достаточного для его объективной оценки судом, с учётом конкретных обстоятельств преступления, его характера, степени общественной опасности, отношения осуждённого к совершённому преступлению, а также достижения

целей уголовного наказания, предусмотренных ст. 43 УК РФ, данных о личности лица, отбывшего наказание, его поведения в быту и общественных местах, отношения к труду и других значимых обстоятельств, в том числе длительности периода, прошедшего с момента отбытия или исполнения наказания.

Удовлетворяя ходатайство осуждённого Ч. о снятии с него судимости до истечения срока её погашения, суд первой инстанции в основу своего постановления положил сведения о том, что Ч. 25 декабря 2015 г. уплатил штраф, а 22 января 2016 г. возместил процессуальные издержки. Также суд учёл положительную служебную характеристику Ч. от 16 января 2016 г. и его характеристику по месту жительства за период с 25 декабря 2015 г. по 27 января 2016 г.

Суд апелляционной инстанции, где осуждённый подтвердил дополнительно информацию о полном отбытии наказания, и президиум Московского окружного военного суда, пересматривая в кассационном порядке материал в отношении Ч., оставили без изменения постановление суда первой инстанции. При этом суды апелляционной и кассационной инстанций в обоснование принятого ими решения сослались на установление безупречности поведения Ч. после отбытия им наказания.

Между тем, принимая решение о досрочном снятии судимости с Ч. менее чем через два месяца после вступления в законную силу приговора, гарнизонный военный суд формально оценил лишь факты уплаты осуждённым штрафа, возмещения им процессуальных издержек, а также наличие положительных характеристик.

Однако в характеристиках, представленных Ч. в обоснование ходатайства о снятии судимости и положенных в основу судебного постановления, отсутствуют сведения, свидетельствующие о безупречном поведении Ч. в период после отбытия им наказания.

Так, в служебной характеристике от 16 января 2016 г. вовсе не проанализировано поведение Ч. в период после 23 декабря 2015 г., а в характеристике по месту жительства от 27 января 2016 г. сообщено лишь об удовлетворительной характеристике осуждённого за период с 25 декабря 2015 г. и об отсутствии в отношении его компрометирующей информации. При этом в указанных документах какие-либо определённые сведения, свидетельствующие о безупречном поведении Ч. после исполнения уголовного наказания, не приведены.

При таких объективных обстоятельствах, а также с учётом краткосрочности периода (менее двух месяцев), за который судом оценивалась безупречность поведения осуждённого за совершение тяжкого преступления после вступления приговора в законную силу, оснований для признания постановления 235 гарнизонного военного суда от 19 февраля 2016 г., построенного на указанных выше характеристиках, обоснованным и надлежащим образом мотивированным не имеется.

На основании изложенного Судебная коллегия по делам военнослужащих отменила постановление 235 гарнизонного военного суда от 19 февраля 2016 г., апелляционное постановление Московского окружного военного суда от 1 апреля 2016 г. и постановление президиума того же суда от 7 сентября 2016 г. в отношении Ч. и передала материал на новое судебное рассмотрение в 235 гарнизонный военный суд в ином составе суда.