



ISSN 2074-1944

ВОЕННОЕ ПРАВО

ЭЛЕКТРОННОЕ НАУЧНОЕ ИЗДАНИЕ

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

2 (30)

2014

Редакционный совет

- Бут Н.Д.** доктор юридических наук, заведующая отделом проблем прокурорского надзора и укрепления законности в сфере экономики НИИ Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации
- Воронов А.Ф.** доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры гражданского и арбитражного процесса юридического факультета Московского государственного университета, заслуженный юрист Российской Федерации
- Зателепин О.К.** доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры уголовного права Военного университета Минобороны России
- Корякин В.М.** доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры военной администрации, административного и финансового права Военного университета Минобороны России
- Кудашкин А.В.** доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры гражданского права Военного университета Минобороны России
- Маликов С.В.** доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры криминалистики Военного университета
- Старцун В.Н.** доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой гражданского права Военного университета Минобороны России
- Субанова Н.В.** доктор юридических наук, доцент, заместитель директора НИИ Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации
- Голкаченко А.А.** доктор юридических наук, профессор, главный научный сотрудник Российского государственного университета правосудия (РГУП), заслуженный юрист Российской Федерации
- Туганов Ю.Н.** доктор юридических наук, доцент, главный научный сотрудник отдела проблем организации судебной и правоохранительной деятельности Российского государственного университета правосудия, заслуженный юрист Российской Федерации

Редакция не ограничивает авторов и членов редакционного совета в возможности высказывания на страницах журнала «Военное право» своих научных воззрений, которые могут не совпадать с точкой зрения редакции. Все публикуемые статьи проходят обязательное научное рецензирование. Перепечатка допускается только с согласия редакции. Все научные статьи, в том числе адъюнктов, аспирантов, соискателей, публикуются бесплатно.

«ВОЕННОЕ ПРАВО»
электронное научное издание
(<http://www.voennoepravo.ru/magazinepravo>)
№ 2 (30) 2014 г.

СОДЕРЖАНИЕ ВЫПУСКА:

Общетеоретические проблемы военного права

- Борисова Д.О. Гражданско-правовое положение субъектов военно-технического сотрудничества на современном этапе развития военной организации государства. 3
- Ермолович Я.Н. Уголовно-правовое обеспечение обороны Российской Федерации. 13
- Трофимов М.В. К вопросу о соотношении правовых понятий «воинская часть», «войсковая часть». 26
- Соколова Е.В. О понятии и классификации источников повышенной опасности, применяемых Вооруженными Силами Российской Федерации. 33
- Чернецов А.С. Правовой статус пограничных представителей: теоретико-правовые аспекты. 43
- Зданович Ю.А., Кудашкин А.В. Проблемы правового регулирования материально-технического обеспечения обороны страны. 50

Правовые основы организации обороны Российской Федерации, строительства Вооруженных Сил, руководства и управления ими. Воинская обязанность и военная служба в Российской Федерации.

- Глубокий С.А. Содержание правового обеспечения развития организационной структуры пограничных органов: история и современность. 56
- Кудашкин А.В., Николаев Ю.А. Некоторые вопросы, связанные с созданием и деятельностью интегрированных структур в оборонно-промышленном комплексе России (на примере ОАО «ОДК» и ОАО «Корпорация «МИТ»)). 66
- Свининых Е.А. Понятие «обеспечение обороны страны и безопасности государства» в контексте закона о контрактной системе. 74
- Соколов М.С. Основные направления реализации Стратегии национальной безопасности Российской Федерации в области информационной безопасности. 83

Проблемы юридической ответственности военнослужащих

- Кот П.А. К вопросу о правовой природе дел о материальной ответственности военнослужащих. 98

Проблемы организации борьбы с правонарушениями и обеспечение законности, укрепления воинской дисциплины и правопорядка в Вооруженных Силах Российской Федерации

- Багдасарян И.А., Корякин В.М. Специфика проявления коррупции в сфере прохождения военной службы. 101
- Бибилова Ю.В. Проблемы правового регулирования воспитания несовершеннолетних граждан при воинских частях Вооруженных Сил Российской Федерации. 113
- Дерешко Б.Ю. Правовое регулирование вопросов, относящихся к сфере морально-психологического обеспечения, в российской армии в период до 1917 года. 117

Военные проблемы международного права

- Косиков К. А. Влияние правовых основ функционирования экономических интеграций государств «постсоветского пространства» на пограничную и военную безопасность России. 122
- Некрасов А.А. Теоретико-правовая характеристика пограничной безопасности России на путях международного сообщения. 127
- Сорокин А.В. Зарубежный опыт применения аутсорсинга в сфере обороны и военной безопасности. 135

Издается с 2001 года

Свидетельство о регистрации средства массовой информации Эл 77-4305 от 16.01.2001г.
Номер ISSN: 2074-1944
Издание включено в систему Российского индекса научного цитирования.

Адрес редакции - 117342,
г.Москва, ул.Буглерова, д.40

Главный редактор
Кудашкин А.В.

Заместитель главного редактора
Белов В.К.

Учредитель и издатель -
Региональное общественное движение «За права военнослужащих»

Адрес в Интернете
[/www.voennoepravo.ru/magazinepravo](http://www.voennoepravo.ru/magazinepravo)

E-mail:
vravo@mail.ru

Распространяется бесплатно

Материалы, опубликованные в издании, могут быть использованы в других изданиях только с разрешения редакции.

Борисова Д.О. - соискатель кафедры гражданского права Федерального государственного казенного военного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Военный университет» Министерства Обороны Российской Федерации, dashulenok@mail.ru.

Гражданско-правовое положение субъектов военно-технического сотрудничества на современном этапе развития военной организации государства¹

Роль и значение военно-технического сотрудничества для укрепления военно-политических позиций Российской Федерации в мире трудно переоценить. В.В. Пугачев вполне обоснованно отмечает, что уровень развития военно-технического сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами является существенным показателем для оценки глубины политического взаимодействия. Более того, существует, вероятно, и обратная связь, то есть при помощи такого серьезного рычага как военно-техническое сотрудничество можно создавать и развивать новые «площадки» для полноценных, глубоких и взаимовыгодных политических отношений, заинтересовывать потенциальных зарубежных партнеров самого высокого уровня возможными политическими и экономическими дивидендами². С.Н. Максимов отмечает, что военно-техническое сотрудничество направлено на достижение военного превосходства и стабильности на континенте или в регионе в целях обеспечения национальной безопасности³.

В последние годы в Российской Федерации наблюдается устойчивая тенденция увеличения темпов данного вида сотрудничества. На прошедшем 25 апреля 2014 г. заседании Комиссии по военно-техническому сотрудничеству России с иностранными государствами во вступительном слове Президент Российской Федерации В.В. Путин, подводя итоги работы на направлении военно-технического сотрудничества за 2013 г., отметил, что за указанный период экспорт российских товаров и услуг по линии военно-технического сотрудничества вырос на 3% и превысил 15,7 миллиарда долларов⁴.

Вместе с тем, несмотря на указанные положительные тенденции, в вопросах правового регулирования военно-технического сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами, наблюдаются определенные проблемы, связанные, в частности, с законодательной неопределенностью гражданско-правового положения субъектов военно-технического сотрудничества.

Ст. 1 Федерального закона от 19.07.1998 № 114-ФЗ «О военно-техническом сотрудничестве Российской Федерации с иностранными государствами»⁵ определяет субъектов военно-технического сотрудничества как российские организации, получившие право на осуществление внешнеторговой деятельности в отношении продукции военного назначения.

Ч. 1 ст. 12 Федерального закона от 19.07.1998 № 114-ФЗ «О военно-техническом сотрудничестве Российской Федерации с иностранными государствами»⁶ и п. 2 Положения о порядке предоставления российским организациям права на осуществление внешнеторговой деятельности в отношении продукции военного назначения, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 10 сентября 2005 г. № 1062⁷ законодательно устанавливает перечень российских организаций, осуществляющих внешнеторговую деятельность в отношении продукции военного назначения. К этим организациям, в частности, относятся: государственный посредник; Государственная корпорация по содействию разработке, производству и экспорту

¹ Рецензент – д.ю.н., профессор В.Н. Старцун

² Пугачев А.В. Военно-техническое сотрудничество Российской Федерации со странами-участниками содружества независимых государств как фактор политической интеграции: Дис. ... канд. полит. наук. М., 2006. С. 12.

³ Максимов С.Н. Организация и правовое регулирование поставок вооружения и военной техники Российской Федерацией зарубежным странам: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. С. 9.

⁴ <http://www.arms-expo.ru/049056050057124057054048.html> (дата обращения 02.06.2014).

⁵ Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 30, ст. 3610.

⁶ Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 30, ст. 3610.

⁷ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 24, ст. 3140.

высокотехнологичной промышленной продукции «Ростехнологии», организации - разработчики и производители продукции военного назначения.

В настоящее время Федеральная служба по военно-техническому сотрудничеству Российской Федерации разместила на собственном официальном сайте в открытом доступе в информационной сети «Интернет» перечень действующих субъектов военно-технического сотрудничества⁸. Этими субъектами являются следующие организации.

1. Государственной корпорации «Ростехнологии». В объем правомочий названного субъекта военно-технического сотрудничества входит осуществление внешнеторговой деятельности в отношении продукции военного назначения в части, касающейся рекламно-выставочной и маркетинговой деятельности, участия в организации и проведении выставок (показов) продукции военного назначения.

2. ОАО «Рособоронэкспорт» является государственным посредником при осуществлении внешнеторговой деятельности в отношении продукции военного назначения.

3. Организации-производители и разработчики продукции военного назначения, получившие право на осуществление внешнеторговой деятельности в отношении указанной продукции (согласно перечню, размещенному на указанном сайте⁹).

4. Субъекты военно-технического сотрудничества, осуществляющие внешнеторговую деятельность в отношении продукции военного назначения в рамках отдельных проектов в области военно-технического сотрудничества. К ним, в частности, относятся три открытых акционерных общества: «ОАК-Транспортные самолеты», Открытое акционерное общество «Объединенная судостроительная корпорация», Открытое акционерное общество «Оборонсервис».

За исключением 4-ой из приведенных выше категорий субъектов военно-технического сотрудничества данный перечень полностью корреспондирует приведенным выше законоположениям.

Обратимся теперь к понятию гражданско-правового положения субъектов военно-технического сотрудничества. В самом общем виде Е.В. Алексеева определяет гражданско-правовое положение пограничного военно-лечебного учреждения как определенную законом и учредительными документами позицию пограничного военно-лечебного учреждения, занимаемую им среди других субъектов гражданского права, которая основана на его правовом статусе, реализующемся в гражданских правоотношениях посредством гражданской правосубъектности, возникающей в результате государственной регистрации учреждения в качестве юридического лица¹⁰. Данное определение автор полагает уместным применить и к гражданско-правовому положению субъектов военно-технического сотрудничества, с учетом, разумеется, особенностей названных субъектов.

Даже беглое ознакомление с объёмом прав и обязанностей действующих субъектов военно-технического сотрудничества, порядком их создания и деятельности, позволяет говорить об их неоднородном составе, и определённых особенностях гражданско-правового положения каждого из перечисленных субъектов.

Остановимся на одном из основных, по мнению автора, субъектов военно-технического сотрудничества – государственном посреднике. Ст. 12 п. 1 Федерального закона от 19.07.1998 № 114-ФЗ «О военно-техническом сотрудничестве Российской Федерации с иностранными государствами»¹¹ определяют государственного посредника как специализированную организацию, созданную по решению Президента Российской Федерации в форме федерального государственного унитарного предприятия, основанного на праве хозяйственного ведения, либо в форме открытого акционерного общества, 100 % акций которого находится в федеральной собственности или передано некоммерческой организации, созданной Российской Федерацией в форме государственной корпорации. Это определение обуславливает особенности гражданско-правового положения государственного посредника. Как справедливо отметил В.В. Кудашкин: «Природа государственного посредника основана на исключительном государственном интересе в

⁸ <http://www.fsvts.gov.ru/> (дата обращения: 15.06.2014).

⁹ <http://www.fsvts.gov.ru/> (дата обращения: 12.06.2014).

¹⁰ Алексеева Е.В. Гражданско-правовое положение пограничных военно-лечебных учреждений федеральной службы безопасности: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 9.

¹¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 30. Ст. 3610.

регулировании наиболее значимых аспектов осуществления военно-технического сотрудничества, который может обеспечить только хозяйствующий субъект, полностью подконтрольный государству, но в то же время обладающий определенной хозяйственной независимостью и самостоятельно отвечающий перед иностранными заказчиками и предприятиями промышленности по своим обязательствам. Главная задача государственного посредника при осуществлении военно-технического сотрудничества состоит как в представлении на мировом оружейном рынке интересов государства, так и одновременно экономических интересов оборонно-промышленного комплекса, для которого экспортные поставки в современных условиях, по сути, являются единственным источником средств для выживания»¹².

Особенность гражданско-правового положения государственного посредника также отмечается и другими учеными. В частности, А.В. Алешин указывает, что государственный посредник является специфическим субъектом военно-технического сотрудничества. При этом в рамках системы военно-технического сотрудничества государственный посредник реализует государственную политику и представляет интересы Российской Федерации и оборонно-промышленного комплекса на мировом рынке вооружений и военной техники¹³. Названный ученый определяет государственного посредника как субъекта полностью подконтрольного государству и ставящего целью не получение прибыли, а реализацию экономических, внешнеполитических и военно-политических интересов Российской Федерации¹⁴.

При этом соединение коммерческих интересов предприятий оборонного комплекса и одновременной реализации интересов государства при осуществлении военно-технического сотрудничества возможно только в рамках внешнеторговой деятельности государственного посредника, объединяющего в себе преимущества коммерческой организации и возможности решения государственных задач¹⁵.

Из этого следует, что в гражданско-правовом положении указанного посредника по сравнению с иными субъектами военно-технического сотрудничества в наибольшей степени, по сравнению преобладают публично-правовые начала, связанные с осуществлением государственных интересов. Однако, такая реализация государственных интересов, несомненно, должна осуществляться с учетом соблюдения коммерческих интересов предприятий – производителей и разработчиков продукции военного назначения.

Определенными особенностями создания и деятельности также отличается другой, не менее значимый субъект военно-технического сотрудничества - Государственная корпорация «Ростехнологии». Особенность гражданско-правового положения указанного субъекта заключается в объеме его полномочий, приведенных выше. Анализ ст. 18 Положения о порядке осуществления военно-технического сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 10.09.2005 г. № 1062¹⁶ позволяет утверждать, что полномочия названного юридического лица, а именно, осуществление рекламно-выставочной и маркетинговой деятельности, фактически являются деятельностью по поиску иностранных заказчиков и проведению переговоров с ними. Эта деятельность, по мнению автора, носит так называемый обеспечивающий военно-техническое сотрудничество, специальный характер. Названное юридическое лицо, само не разрабатывает и не производит продукцию военного назначения, а также не занимается его непосредственной реализацией. Однако, без деятельности указанного субъекта осуществление военно-технического сотрудничества стало бы крайне затруднительной.

В контексте гражданско-правового положения среди иных субъектов военно-технического сотрудничества Государственная корпорация «Ростехнологии» выделяет также особая организационно-правовая форма юридического лица - государственная корпорация. Особенность

¹² *Кудашкин В.В.* Правовое регулирование военно-технического сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2003. С. 274. С. 17.

¹³ *Алешин А.В.* Правовое положение государственного посредника в области военно-технического сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами: Дис.: ... канд. юрид. наук. М., 2003. С. 10.

¹⁴ *Алешин А.В.* Указ. соч. С. 9.

¹⁵ *Кудашкин В.В.* Указ. соч. С. 274.

¹⁶ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 24, ст. 3140.

указанной формы заключается в том, что ч. 4 ст. 61 Гражданского Кодекса Российской Федерации¹⁷ делает исключения относительно осуществления процедуры банкротства названной формы юридического лица. В отличие от них разновидностей юридических лиц государственная корпорация (равно как и государственная компания) может быть ликвидирована вследствие признания ее несостоятельной (банкротом), если это допускается федеральным законом, предусматривающим ее создание. Выбор именно данной организационно-правовой формы юридического лица выделяет ее среди иных субъектов военно-технического сотрудничества.

Другая особенность гражданско-правового положения названного субъекта военно-технического сотрудничества, по мнению автора, определена тем, что в соответствии со ст. 12 п. 1 Федерального закона от 19.07.1998 № 114-ФЗ «О военно-техническом сотрудничестве Российской Федерации с иностранными государствами»¹⁸ одним из условий возникновения права на осуществление внешнеторговой деятельности в отношении продукции военного назначения, предоставляемого в установленном порядке организациям – разработчикам и производителям продукции военного назначения, является передача их акций (долей, имущества), находящихся в федеральной собственности, Государственной корпорации «Ростехнологии» в качестве имущественного взноса Российской Федерации.

Проанализируем теперь особенности гражданско-правового положения организаций – производителей и разработчиков продукции военного назначения. Ст. 1 Федерального закона от 19.07.1998 № 114-ФЗ «О военно-техническом сотрудничестве Российской Федерации с иностранными государствами»¹⁹ определяет организации - производители продукции военного назначения как российские юридические лица, имеющие производственные мощности, необходимые для изготовления продукции (выполнения работ, оказания услуг) военного назначения, и получившие лицензии на осуществление указанных в них видов деятельности;

Организации - разработчики продукции военного назначения названным законоположением определяются как российские юридические лица (научно-исследовательские организации), осуществляющие разработку и модернизацию образцов вооружения и военной техники, имеющие для этого соответствующие научно-технические кадры и экспериментальную базу и получившие лицензии на осуществление указанных в них видов деятельности.

Кроме того, в отличие от иных субъектов военно-технического сотрудничества, особенностью организаций – производителей и разработчиков продукции военного назначения в соответствии со ст. 12 ч. 2 Федерального закона от 19.07.1998 № 114-ФЗ «О военно-техническом сотрудничестве Российской Федерации с иностранными государствами»²⁰ является обязательное наличие двух условий для осуществления внешнеторговой деятельности в отношении продукции военного назначения: закрепление не менее 51% их акций в федеральной собственности, и размещение остальных акций (долей) среди российских физических и юридических лиц.

Таким образом, организации - производители и разработчики продукции военного назначения являются единственными организациями, которые непосредственно разрабатывают и производят указанную продукцию. Правовое регулирование такой деятельности также требует специальный подход. Этот подход, в частности, отражен в законодательстве при определении порядка выдачи разрешений на определенные виды деятельности названным субъектам.

В контексте особенностей гражданско-правового положения субъектов военно-технического сотрудничества представляет интерес вывод В.В. Ястребова о необходимости на современном этапе развития российской правовой системы легального признания в качестве основного подразделения юридических лиц на юридические лица публичного права и юридические лица частного права²¹. В качестве главного основания разграничения юридических лиц он предлагает критерий интегрированности юридического лица в систему публичного управления²².

¹⁷ Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 32, ст. 3301.

¹⁸ Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 30, ст. 3610.

¹⁹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 30, ст. 3610.

²⁰ Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 30, ст. 3610.

²¹ Ястребов О.А. Юридическое лицо публичного права: сравнительно-правовое исследование: Дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2010. С. 14.

²² Ястребов О.А. Указ. соч. С. 14.

В этом контексте он выделяет следующие признаки юридического лица публичного права как разновидности общеправовой категории юридического лица: а) организационное единство, выражающееся в определенной внутренней структуре, единстве воли и цели; б) отличие правосубъектности организации, наделяемой юридической личностью нормами публичного права, от правосубъектности составляющих ее физических лиц; в) персонификация организации нормами публичного права, наличие у нее собственных идентифицирующих признаков (наименование, организационно-правовая форма и др.) и подчинение в организационном и функциональном плане режиму публичного права; г) особое целевое назначение: реализация не просто общих, а общественных, публичных интересов; д) особый порядок создания, определяемый нормами публичного права; е) интегрированность в систему публичного управления²³.

По его мнению, юридические лица публичного права наделяются гражданской правосубъектностью, которая носит производный, специальный характер, и ее реализация регулируется нормами частного права. Причем, для обеспечения непротиворечивого правового регулирования названный автор полагает необходимым установление в Гражданском кодексе Российской Федерации в качестве основного деление юридических лиц не на коммерческие и некоммерческие, а на юридические лица публичного права и юридические лица частного права²⁴.

По мнению автора, выводы В.В. Ястребова относительно классификации юридических лиц на юридические лица публичного и юридические лица частного права на современном этапе развития системы права Российской Федерации является вполне уместным и обоснованным. Представляется, что выше приведенная классификация юридических лиц применима также и к субъектам военно-технического сотрудничества.

Применяя предложенные В.В. Ястребовым критерии классификации юридических лиц и проанализировав предложенные им признаки юридических лиц публичного права, представляется возможным всех перечисленных выше субъектов военно-технического сотрудничества классифицировать на субъектов публичного и субъектов частного права.

К субъектам публичного права относятся: государственный посредник, Государственная корпорация «Ростехнологии». Сомнения, при отнесении названных субъектов военно-технического сотрудничества к юридическим лицам публичного права возникает в контексте принадлежности им признаков интегрированности в систему публичного права и подчинение в организационном и функциональном плане режиму публичного права.

Однако, анализ существующих научных подходов к системе военно-технического сотрудничества позволяет развеять эти сомнения. Так, В.В. Кудашкин, относит субъектов военно-технического сотрудничества к одному из элементов системы военно-технического сотрудничества, а более конкретно, к управляемому элементу. К управляющему же элементу данной системы он относит совокупность государственных органов, осуществляющих координацию и регулирования в области военно-технического сотрудничества²⁵. Солидарен с ним и А.А. Мосиенко. Названный автор отмечает, что управляющая подсистема, представляемая органами управления военно-технического сотрудничества, фактом своего существования обязана управляемой подсистеме, то есть субъектам военно-технического сотрудничества²⁶. Отсюда следует вывод о включенности приведенных выше субъектов в систему публичного управления на управляемом уровне, и, соответственно, наличия у них указанных признаков.

К субъектам военно-технического сотрудничества частного права относятся организации – разработчики и производители продукции военного назначения.

Однако, по мнению автора, такая классификация также вызывает определенные нарекания, так как она практически ставит организации – производители и разработчики продукции военного назначения, осуществляющие свою деятельность в такой важной для государства деятельности как военно-техническое сотрудничество на один уровень с иными коммерческими организациями, имеющими цели, никак не связанные с государственными интересами, например, получение прибыли в результате купли-продажи продовольственных товаров для населения. С другой

²³ Ястребов О.А. Указ. соч. С. 15.

²⁴ Ястребов О.А. Указ. соч. С. 15.

²⁵ Кудашкин В.В. Указ. соч. С. 176.

²⁶ Мосиенко А.А. Правовое регулирование деятельности субъектов военно-технического сотрудничества: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. С. 11.

стороны, нельзя организации – производителей и разработчиков продукции военного назначения отнести и к юридическим лицам частного права, так как у них явно отсутствуют признаки особого порядка создания, определяемого нормами публичного права и интегрированности в систему публичного управления. Поэтому автор полагает возможным применительно к субъектам военно-технического сотрудничества юридические лица частного права по критерию наличия в целях их деятельности государственного интереса классифицировать на юридические лица частного права, имеющие целью своей деятельности реализацию государственных интересов, и юридические лица частного права, не имеющие такой цели своей деятельности. Однако, по мнению автора, данный вопрос ввиду его сложности требует дальнейшей проработки в рамках дальнейших научных исследований по юридическим наукам.

Следующая проблема гражданско-правового положения субъектов военно-технического сотрудничества, которую автор полагает необходимым рассмотреть в статье, заключается в специфике деятельности организаций-производителей и разработчиков продукции военного назначения.

Деятельность указанных организаций зачастую связана с требующим разрешения компетентных органов власти ввозом продукции военного назначения, необходимой для производства собственной продукции военного назначения. Конечно же, без участия зарубежных производителей вооружения и военной техники дальнейшее наращивание темпов военно-технического сотрудничества представляется невозможным. Как вполне обоснованно отмечает Ю.В. Хозяинов, в целях создания более конкурентоспособной продукции военного назначения важно предпринимать шаги по развитию интеграции и кооперации с заинтересованными зарубежными производителями вооружения и военной техники, продвигая на оружейные рынки все новые совместные проекты в сфере военно-технического сотрудничества при должном соблюдении наших интересов²⁷.

Однако, нестабильность экономической и политической ситуации в отдельных государствах, с которыми у Российской Федерации имеются длительные налаженные отношения в области военно-технического сотрудничества, по мнению автора, может способствовать нанесению ущерба обороноспособности и военной безопасности Российской Федерации. Так, на упомянутом выше проведенном 25.04.2014 г. заседании Комиссии по военно-техническому сотрудничеству России с иностранными государствами во вступительном слове Президент Российской Федерации В.В. Путин отметил, что в условиях острого кризиса государства украинская оборонная промышленность практически лишена государственной поддержки. Две трети её предприятий-смежников находятся в Российской Федерации. Сохранение на должном уровне достигнутого уровня военно-технического сотрудничества Российской Федерации с Украиной будет способствовать интересам, как России, так и Украины²⁸.

Такое заявление, учитывая объемы военно-технического сотрудничества двух названных государств, конечно же, имеет под собой основания. Однако, военно-техническое сотрудничество Российской Федерации и Украины в последнее время из-за ряда объективных и субъективных факторов, можно сказать, «переживает не самые лучшие времена». Так, Президентом Украины П. Порошенко, сделанном на заседании Совета национальной безопасности и обороны Украины 16.06.2014 г., было объявлено о прекращении сотрудничества с Россией в части совместного производства продукции военного назначения²⁹. Следует отметить, что, по мнению автора, данное решение обусловлено исключительно политическими мотивами и является экономически нецелесообразным. Например, в 2013 г. Украина поставила Российской Федерации товаров военного и двойного назначения на сумму 1 миллиард долларов, что составляет 40% от экспорта такой продукции³⁰.

²⁷ Хозяинов Ю. Экспорт российских вооружений: возможности, проблемы и перспективы // Экспорт Вооружений. 2004. № 4, с. 19

²⁸ См.: Материалы заседание Комиссии по военно-техническому сотрудничеству с иностранными государствами // [Электронный ресурс]. Информационный портал: Оружие России // <http://www.arms-expo.ru/049056050057124057054048.html> (дата обращения: 04.06.2014).

²⁹ <http://izvestia.ru/news/572635>. (дата обращения: 20.06.2014).

³⁰ <http://q99.it/xLKWxHo> (дата обращения: 17.06.2014).

Автор полагает, что приведенная ситуация, имеет в своем основании, в том числе, и правовые проблемы. Рассмотрим последствия данного шага в контексте ущерба обороноспособности и военной безопасности Российской Федерации. Военный обозреватель В. Понаморов называет следующие виды продукции военного назначения, поставляемые предприятиями Украины, используемые Российской Федерацией для производства собственной продукции военного назначения, для которых необходимо в настоящее время искать возможности замещения другой аналогичной продукцией: вертолетные двигатели, некоторые типы авиационных двигателей, производимых предприятием «Мотор Сич», некоторое авиационное оборудование, газотурбинные двигатели большой мощности для боевых кораблей, производимые предприятием «Зоря — Машпроект», оптические головки самонаведения ракет, производимых предприятием «Арсенал»³¹. Солидарен с ним и другой военный обозреватель В. Баранец, который отмечает, что в некоторых сферах пока еще сохраняется серьезная зависимость российских производителей боевой техники от украинских поставщиков. В частности, это относится к некоторым отраслям авиационного двигателестроения, гарантийного обслуживания межконтинентальных баллистических ракет³².

Конечно же, в настоящее время проводится активная работа по поиску возможного так называемого импортозамещения указанной продукции военного назначения. Однако, данная работа требует длительного времени, а сложившаяся ситуация с прекращением поставок продукции и сопряжена с ущербом обороноспособности и военной безопасности Российской Федерации.

Кроме того, в контексте гражданско-правового положения субъектов военно-технического сотрудничества следует отметить, что, зачастую, предприятия-производители продукции военного назначения, использующие в своей деятельности продукцию военного назначения иностранного производства испытывают крайне высокий уровень экономической зависимости от поставок данной продукции. Отсутствие в течение длительного времени поставок такой продукции может крайне негативно отразиться на экономическом положении данного предприятия, уровне социальной защищенности его работников. Эта ситуация приводит к мысли о необходимости создания каких-либо государственных гарантий деятельности этих предприятий.

По мнению автора, при более наличии более совершенного законодательства в области военно-технического сотрудничества такой ситуации можно было бы избежать. Еще в 2006 г. А.В. Пугачев отметил в своем исследовании Украину как страну, с которой интеграционные процессы в военно-технической сфере находятся на низком уровне развития по сравнению с иными государствами на пространстве бывшего СССР³³. При наличии законодательно установленного порядка прогнозирования возможного полного или частичного прекращения военно-технического сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами, а также получением предприятиями- производителями продукции военного назначения заключения о возможности «импортозамещения» поставляемой им продукции военного назначения, были бы своевременно найдены иные поставщики продукции военного назначения. Негативные последствия прекращения военно-технического сотрудничества между Российской Федерацией либо были бы полностью «сведены к нулю», либо максимально уменьшены.

Однако, по мнению автора, в случае наличия законодательного механизма, предусматривающего прогнозирование и порядок импортозамещения продукции военного назначения, в этой ситуации, названных проблем можно было бы избежать. В частности, автор полагает необходимым законодательно определить, что ввоз продукции военного назначения для производства собственной продукции военного назначения организациями-производителями и разработчиками такой продукции возможен только при наличии заключения о возможности импортозамещения указанной продукции при сохранении должного уровня обороноспособности и военной безопасности Российской Федерации.

Рассмотренные особенности гражданско-правового положения субъектов военно-технического сотрудничества позволяют говорить о необходимости обновления классификации указанных субъектов, предлагаемых учеными в области военного права. Наиболее подробная

³¹ В. Понаморов Чем ответит Россия на демарш Украины: <http://q99.it/xLKWxHo>. (дата обращения: 20.06.2014).

³² <http://izvestia.ru/news/572635>[Электронный ресурс]. (дата обращения: 21.06.2014).

³³ Пугачев А.В. Указ. соч. М., 2006. С. 38.

классификация субъектов военно-технического сотрудничества была предложена А.А. Моисеенковым. Он предложил классифицировать названных субъектов по следующим основаниям:

1) по месту и роли в подсистеме – на государственного посредника и организации-разработчики и производители продукции военного назначения;

2) по организационно-правовой форме – на федеральные государственные унитарные предприятия и открытые акционерные общества;

3) по объему предоставленного права осуществления внешнеторговой деятельности в отношении продукции военного назначения на следующие виды:

а) в отношении всей продукции военного назначения (государственный посредник);

б) в отношении продукции военного назначения, являющейся предметом производственной деятельности организаций, которые в свою очередь делятся на категории:

- в отношении продукции военного назначения, являющейся окончательной («финальной»);

- в отношении поставок запасных частей, оказания услуг по послепродажному обслуживанию и иных видов «нефинальной» продукции военного назначения³⁴.

Представленную классификацию субъектов военно-технического сотрудничества автор считает достаточно полной и обоснованно, однако, полагает необходимым дополнить классификацией по основанию использования при производстве собственной продукции военного назначения продукции военного назначения иностранного производства. По этому основанию субъекты военно-технического сотрудничества должны быть классифицированы на использующие при производстве собственной продукции военного назначения продукцию военного назначения иностранного производства и не использующие такую продукцию. Такая классификация будет иметь не только теоретическое, но и практическое значение, позволяя, во-первых, своевременно прогнозировать возможность прекращения поставок продукции военного назначения иностранного производства, а, во-вторых, – произвести своевременную замену продукции военного назначения иностранного производства в случае прекращения ее поставок аналогичной продукцией военного назначения другого производителя.

Проведенный анализ гражданско-правового положения субъектов военно-технического сотрудничества приводит нас к выводу о необходимости совершенствования принципов такого сотрудничества. В соответствии со ст. 4 п. 1 Федерального закона № 114-ФЗ «О военно-техническом сотрудничестве Российской Федерации с иностранными государствами» от 19.07.1998 г.³⁵ одним из принципов военно-технического сотрудничества является защита государством прав и законных интересов юридических лиц, связанных с разработкой, производством и реализацией продукции военного назначения. Этот принцип, по мнению автора, связан преимущественно с публичным интересом государства. Другим принципом военно-технического сотрудничества является приоритетность интересов Российской Федерации при осуществлении военно-технического сотрудничества. Названный принцип связан преимущественно с частным интересом субъектов военно-технического сотрудничества. Как показывает анализ, проведенный нами в статье, при прекращении поставок продукции военного назначения от иностранного заказчика соблюдение обоих принципов становится под угрозу. Такой ситуации можно избежать или максимально уменьшить ее негативные последствия в случае законодательного закрепления следующих принципов военно-технического сотрудничества: сохранение возможности «импортозамещения» продукции военного назначения без ущерба обороноспособности и национальной безопасности Российской Федерации при ввозе продукции военного назначения для производства собственной продукции военного назначения; осуществление постоянного прогнозирования полного или частичного прекращения военно-технического сотрудничества с государствами – поставщиками продукции военного назначения в Российскую Федерацию.

Ст.10 Федерального закон от 19.07.1998 № 114-ФЗ «О военно-техническом сотрудничестве Российской Федерации с иностранными государствами»³⁶ к одному из полномочий Президента Российской Федерации в области венно-технического сотрудничества относит определение порядка осуществления военно-технического сотрудничества Российской Федерации с иностранными

³⁴ Моисеенков А.А. Указ. соч. С. 12.

³⁵ Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 30, ст. 3610.

³⁶ Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 30, ст. 3610.

государствами, исключающего нанесение ущерба обороноспособности и безопасности Российской Федерации. В рамках реализации данного полномочия Президента Российской Федерации, в Приложении к Положению о порядке предоставления российским организациям права на осуществление внешнеторговой деятельности в отношении продукции военного назначения, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 10.09.2005 г. № 1062³⁷ предусмотрен перечень документов, представляемых российской организацией в федеральный орган исполнительной власти для подготовки к рассмотрению вопроса о предоставлении ей права на осуществление внешнеторговой деятельности в отношении продукции военного назначения. Автор полагает целесообразным дополнить перечень указанных документов применительно к организациям, которым дается право на закупки продукции военного назначения для производства собственной продукции военного назначения, заключением о возможности импортозамещения указанной продукции с учетом соблюдения интересов обороноспособности и военной безопасности Российской Федерации.

Данные изменения законодательства обусловлены приведёнными в статье негативными примерами из практики осуществления военно-технического сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами. О необходимости изменения законодательства в области гражданско-правового положения субъектов военно-технического сотрудничества в определённой степени свидетельствуют данные социологических исследований, проведенных другими авторами. В частности, в ходе проведенного С.И. Липей социологического исследования в пользу необходимости изменения законодательства, регулирующего порядок создания совместных предприятий в области военно-технического сотрудничества, высказалось более 95% опрошенных респондентов³⁸. Это обстоятельство также говорит о необходимости совершенствования законодательства в области создания и деятельности отечественных субъектов военно-технического сотрудничества.

Таким образом, анализ гражданско-правового положения субъектов военно-технического сотрудничества, проведенный в статье, позволяет прийти к **следующим выводам**.

Во-первых, действующие субъекты военно-технического сотрудничества по критерию организационно-правовой формы, в которой они созданы, подразделяются на открытые акционерные общества и государственную корпорацию. В последней из указанных организационно-правовой форме действует исключительно Государственная корпорация «Ростехнологии». Выбор указанной организационно-правовой формы, обусловлен особыми целями и задачами, стоящими перед данной организацией, связанной с осуществлением рекламно-выставочной и маркетинговой деятельности, участия в организации и проведении выставок (показов) продукции военного назначения.

Во-вторых, в рамках предлагаемой на современном этапе развития юридической науки классификации субъектов военно-технического сотрудничества, ее следует дополнить классификацией по критерию использования при производстве собственной продукции военного назначения продукции военного назначения иностранного производства на субъекты военно-технического сотрудничества использующие в своей деятельности продукцию военного назначения иностранного производства и не использующие в своей деятельности названную категорию продукции военного назначения.

Приведенная классификация будет иметь не только теоретическое, но и практическое значение. Оно будет заключаться в возможности «импортозамещения» указанной продукции без ущерба обороноспособности и военной безопасности государства, а также позволит избежать негативных экономических последствий для субъектов военно-технического сотрудничества, использующих продукцию военного назначения иностранного производства для производства собственной продукции военного назначения. Это, в свою очередь, будет способствовать укреплению обороноспособности и военной безопасности Российской Федерации и независимости отечественных производителей продукции военного назначения.

³⁷ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 38, ст. 3800.

³⁸ Липей С.И. Правовое регулирование создания совместных предприятий в области военно-технического сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами. Дис: ... канд. юрид. наук. М., 2013. С. 4.

Субъектов военно-технического сотрудничества представляется целесообразным также классифицировать по критерию включенности в систему административного управления на субъектов публичного и субъектов частного права.

К субъектам военно-технического сотрудничества публичного права относятся: государственный посредник, Государственная корпорация «Ростехнологии». К субъектам военно-технического сотрудничества частного права относятся: организации – производители и разработчики продукции военного назначения.

В-третьих, сложность и многообразие субъектов военно-технического сотрудничества, их взаимосвязанность, а также определения разобщённость нормативных правовых актов, содержащих правовые нормы, регулирующих их деятельность, позволяет говорить о необходимости принятия комплексного нормативного правового акта в форме федерального закона «О субъектах военно-технического сотрудничества». В этом законе должны быть в самом общем виде определены: порядок создания, принципы деятельности, права, обязанности, гарантии их реализации, ответственность субъектов военно-технического сотрудничества, организационно-правовые формы их существования.

В-четвертых, ст. 4 Федерального закона от 19.07.1998 № 114-ФЗ «О военно-техническом сотрудничестве Российской Федерации с иностранными государствами» представляется целесообразным дополнить следующими принципами военно-технического сотрудничества: сохранение возможности импортозамещения продукции военного назначения без ущерба обороноспособности и национальной безопасности Российской Федерации при ввозе продукции военного назначения для производства собственной продукции военного назначения и осуществления постоянного прогнозирования полного или частичного прекращения военно-технического сотрудничества с государствами – поставщиками продукции военного назначения.

Приложение к Положению о порядке предоставления российским организациям права на осуществление внешнеторговой деятельности в отношении продукции военного назначения, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 10.09.2005 г. № 1062, предусматривающее перечень документов, представляемых российской организацией в федеральный орган исполнительной власти, к сфере деятельности которого она относится, для подготовки к рассмотрению вопроса о предоставлении ей права на осуществление внешнеторговой деятельности в отношении продукции военного назначения целесообразно дополнить перечень указанных документов применительно к организациям, которым дается право на закупки продукции военного назначения для производства собственной продукции военного назначения, заключением о возможности импортозамещения указанной продукции с учетом соблюдения интересов обороноспособности и военной безопасности Российской Федерации.

Библиографический список

1. *Алексеева Е.В.* Гражданско-правовое положение пограничных военно-лечебных учреждениях федеральной службы безопасности: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005.
2. *Алешин А.В.* Правовое положение государственного посредника в области военно-технического сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003.
3. *Кудашкин В.В.* Правовое регулирование военно-технического сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами: Дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2003.
4. *Липей С.И.* Правовое регулирование создания совместных предприятий в области военно-технического сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2013.
5. *Максимов С.Н.* Организация и правовое регулирование поставок вооружения и военной техники Российской Федерацией зарубежным странам: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003.
6. *Мосиенко А.А.* Правовое регулирование деятельности субъектов военно-технического сотрудничества: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006.
7. *Пугачев А.В.* Военно-техническое сотрудничество Российской Федерации со странами-участниками содружества независимых государств как фактор политической интеграции: Дис. ... канд. полит. наук. М., 2006.
8. *Хозяинов Ю.* Экспорт российских вооружений: возможности, проблемы и перспективы // Экспорт Вооружений. 2004. № 4, с. 15-22.
9. *Ястребов О.А.* Юридическое лицо публичного права: сравнительно-правовое исследование: Дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2010.

Ермолович Я.Н., кандидат юридических наук,
vpravo@mail.ru

Уголовно-правовое обеспечение обороны Российской Федерации

Одной из основных задач Российской Федерации является обеспечение целостности и неприкосновенности своей территории. В соответствии со ст. 71 Конституции России в ведении Российской Федерации находятся оборона и безопасность, решение вопросов войны и мира. На Правительство Российской Федерации возлагается осуществление мер по обеспечению обороны страны. Ст. 59 Конституции России устанавливает, что защита Отечества является долгом и обязанностью гражданина Российской Федерации. Права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, обеспечения обороны страны и безопасности государства (ст. 55 Конституции). Институт защиты Отечества реализуется различными правовыми средствами, в том числе учреждением военной службы как разновидности государственной службы.

По вопросам, предусмотренным Конституцией Российской Федерации, в сфере военной деятельности государства был принят и действует целый ряд конституционных и федеральных законов. Основы и организация обороны Российской Федерации, полномочия органов государственной власти Российской Федерации, права и обязанности граждан Российской Федерации в области обороны, состав сил и средств, привлекаемых для обороны, ответственность за нарушение законодательства Российской Федерации в области обороны, а также другие нормы, касающиеся обороны определяются в Федеральном законе «Об обороне».³⁹

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. В целях обороны устанавливаются воинская обязанность и создаются Вооруженные Силы Российской Федерации. Организация обороны включает, помимо прочего, разработку основных направлений военной политики. Военная политика Российской Федерации, в свою очередь, направлена на недопущение гонки вооружений, сдерживание и предотвращение военных конфликтов, совершенствование военной организации, форм и способов применения Вооруженных Сил и других войск, а также средств поражения в целях обороны и обеспечения безопасности Российской Федерации, а также интересов ее союзников.

Правовые меры по подготовке к вооруженной защите Российской Федерации, целостности и неприкосновенности ее территории включают правовое регулирование в области обороны, как одно из направлений организации обороны. Одним из направлений правового регулирования в области обороны является установление ответственности за нарушение законодательства Российской Федерации в области обороны. В соответствии со ст. 27 ФЗ «Об обороне» должностные лица органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, организаций независимо от форм собственности и граждане, виновные в невыполнении возложенных на них обязанностей по обороне или препятствующие выполнению задач обороны, несут ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Среди основных видов ответственности, установленной за нарушение законодательства Российской Федерации в области обороны, следует выделить уголовную ответственность. Законы, предусматривающие уголовную ответственность, подлежат включению в Уголовный кодекс РФ, который составляет уголовное законодательство Российской Федерации. Задачами Уголовного кодекса, в контексте обеспечения обороны, признаются: охрана прав и свобод военнослужащих от преступных посягательств как других военнослужащих, так и иных лиц, посягающих на жизнь и здоровье, права и свободы военнослужащих; охрана собственности воинских частей; охрана порядка прохождения военной службы от преступных посягательств; обеспечение мира и безопасности человечества; предупреждение преступлений, совершаемых военнослужащими.

³⁹ Об обороне: федер. закон Рос. Федерации № 61-ФЗ от 31 мая 1996 г. (ред. от 3 февраля 2014 г.) // Рос. газ. 1996. 6 июня.

Указанные задачи реализуются в Уголовном кодексе с помощью института уголовной ответственности военнослужащих, который включает в себя уголовную ответственность за воинские преступления (преступления против военной службы), закрепленные в главе 33 УК РФ, а также уголовную ответственность военнослужащих за общеуголовные преступления; комплекс уголовно-правовых норм Общей части Уголовного кодекса, в которых отражена специфика уголовной ответственности военнослужащих (нормы о действии уголовного закона во времени, пространстве и по кругу лиц в отношении военнослужащих; обстоятельства, исключающие преступность деяний военнослужащих; специально-воинские обстоятельства, смягчающие и отягчающие наказание; наказания, применяемые к военнослужащим; специально-воинские основания освобождения от уголовной ответственности и наказания и т. д.); ряд составов преступлений, посягающих на интересы Российской Федерации в области обороны (например, ст. 317, ст. 328 УК РФ и т. п.).

Термин «уголовная ответственность» встречается в Уголовном кодексе РФ не менее 65 раз. Несмотря на важность и распространенность этого термина в уголовном законодательстве не содержится определения «уголовной ответственности». В теории же уголовного права используется понятие уголовной ответственности, выработанное наукой.

Советская наука уголовного права рассматривала уголовную ответственность через призму учения о правовых отношениях, разновидностью которых являются отношения, возникающие вследствие совершения преступлений. Момент совершения преступления является моментом возникновения уголовного правоотношения и уголовной ответственности. Уголовная ответственность, таким образом, понималась как обязанность лица, совершившего преступление, претерпеть наказание, заключающееся в лишениях личного и имущественного характера, порицающее его за совершенное преступление и имеющее своей целью его исправление и перевоспитание, а также предупреждение преступлений как им, так и другими лицами. Такое определение разделялось большинством советских ученых, и его можно считать общепринятым для советской науки уголовного права.⁴⁰

Развитие смежных научных дисциплин (философии и социологии) во второй половине XX в., подвели научное сообщество к пониманию уголовной ответственности в более широком контексте, выходящим за рамки уголовного наказания. Проведенные социологами и философами исследования социальной ответственности позволили сформулировать теорию социальной ответственности. Социологи рассматривали ответственность как осознание личностью нравственного долга перед обществом и другими людьми, способность человека предвидеть результаты своей деятельности, руководствоваться в своих действиях социальными нормами, соизмерять последствия своих поступков с принятыми в обществе социальными нормами. В этом случае внутренним субъективным выражением объективного содержания ответственности выступает осознание личностью общественного значения своих действий, готовность подчинять свою деятельность требованиям общества, оценивать ее самому и отвечать перед обществом за ее результаты.⁴¹

Такое понимание ответственности не встретило широкой поддержки, поскольку указанная интерпретация ответственности соответствовала традиционным представлениям правоведения о предпосылках ответственности и соотносилась в большей степени с правосознанием. Критики отмечали, что не следует отождествлять понятие ответственности и чувства долга, что в рамках этой концепции следует говорить не об ответственности, как правовом институте, а о чувстве ответственности. Юридическая ответственность это всегда ответственность за прошлое, за совершенное деяние, иначе можно прийти к выводу, что лицо, не совершающее преступление, уже несет правовую ответственность. Позитивная ответственность не приносит ничего нового по сравнению с категорией обязанности и поэтому является искусственной. В ответ на это сторонники

⁴⁰ См., напр.: Маньковский Б. С. Проблема ответственности в уголовном праве. М., Л., 1949. 123 с.; Брайнин Я. М. Уголовная ответственность и ее основание в советском уголовном праве. М., 1963. 275 с.; Уголовное право. Общая часть / под ред. Н. А. Беляева, М. Д. Шаргородского. М., 1969. С. 75—84; Курс советского уголовного права. Т. 3. Наказание. М., 1970. С. 7—18; Карпушин М. П., Курляндский В. И. Уголовная ответственность и состав преступления. М., 1974. С. 21—22.

⁴¹ См. подроб.: Ермолович Я. Н. Уголовная ответственность и уголовно-правовое воздействие // Библиотека криминалиста. 2013. № 6(11). С. 96—116.

теории позитивной ответственности отмечали, что ответственность является единством объективного — внешней по отношению к личности необходимости, и субъективного — воспринятой и обработанной сознанием личности необходимости. Если бы ответственность была исключительно ретроспективной, т. е. сводилась бы к неблагоприятным последствиям, то ее субъективный аспект был бы сведен исключительно к страху перед нежелательными последствиями и стремлению их избежать. Основные положения теории социальной ответственности органично присущи учению об ответственности в праве, и рассуждения, построенные по схеме: есть социальная ответственность, в рамках которой принято различать позитивный и ретроспективный аспекты, но лишь последний соответствует понятию юридической ответственности — неверны. Только в рамках общей теории социальной ответственности как ее естественная составная часть может развиваться теория юридической ответственности вообще и уголовно-правовой в частности.⁴²

В теории уголовного права постепенно обозначился отход от традиционного представления об ответственности исключительно как о последствиях правонарушения, которые заключены в санкции правовой нормы. Правовая ответственность стала рассматриваться в единстве ее позитивных и ретроспективных аспектов, поскольку уголовное право регулирует не только отношения, связанные с совершением преступления, но и оказывает воздействие на всю систему общественных отношений. Об ответственности стали говорить в широком смысле понятия, рассматривать психологические аспекты ответственности, выделять активную или перспективную ответственность.⁴³

В. Н. Кудрявцев отмечал, что противоправное поведение — это поведение противоречащее нормам права, которое причиняет или способно причинить вред правам и интересам граждан и обществу в целом, доступное воздействию государства правовыми методами, для которого государством установлена юридическая процедура выявления и реагирования, а также влекущее правовые последствия в виде карательных или праввосстановительных санкций. Противоправное поведение может проявляться в невыполнении активных обязанностей, нарушении запретов и злоупотреблении своим правом. Правомерное поведение является целью и результатом правового регулирования. При этом, как отмечал автор, многочисленные социологические исследования показали, что подавляющее большинство граждан соблюдают нормы права в силу принципиальной позиции (52,3 %) или в силу привычки (27,4 %). Под угрозой осуждения и наказания соблюдают правовые нормы не более 8 % граждан.⁴⁴

Развивая теорию уголовной ответственности А. А. Тер-Акопов отмечал, что ответственность выполняет предупредительную роль, поскольку содержит такой элемент, как угроза осуждения и применения наказания в случае выхода лица за пределы дозволенного. В этом качестве она выступает как принудительный фактор, учитываемый лицом, склонным к правонарушениям, при выборе того или иного варианта поведения. Сочетание позитивного и принудительного аспектов обеспечивают управляющее воздействие ответственности на личность. Ответственность является своеобразным регулятором отношений между личностью и обществом. Существование двухаспектного понимания юридической ответственности неприемлемо в виду его логической противоречивости. Правила логики не допускают два различных определения одного и того же понятия, отражающего одно и то же явление. Уголовная ответственность не может пониматься одновременно в нескольких смыслах, иначе ее можно будет интерпретировать в различных произвольных вариантах. Выделение вместо двухаспектного понимания юридической ответственности двух самостоятельных видов ответственности: до правонарушения — позитивной, после — ретроспективной, не решает проблему понимания ответственности.⁴⁵

Ответственность начинается с ее установления в уголовном законодательстве. Следующая стадия или форма проявления ответственности — это ее возложение на конкретное лицо. Сущность ее состоит в том, что лицо включается в некоторую систему отношений, за нарушение которой

⁴² См.: Прохоров В. С. Преступление и ответственность. Л., 1984. С. 105—135.

⁴³ См., напр.: Тарбагаев А. Н. Понятие и цели уголовной ответственности. Красноярск, 1986. 120 с.

⁴⁴ Кудрявцев В. Н. Избранные труды по социальным наукам: в 3 т. Т. 1. Общая теория права. Уголовное право. М., 2002. С. 12—211.

⁴⁵ См.: Тер-Акопов А. А. Правовые основания ответственности за воинские преступления: дис. ... докт. юрид. наук. М., 1982. С. 29—65, 289—347.

установлена уголовная ответственность. В случае допущения такого нарушения ответственность в отношении его может быть реализована. О возложении ответственности лицо должно быть информировано. Информирование осуществляется по правилам презумпции знания закона. Однако в отдельных случаях, когда речь идет о специальных отношениях, ответственность должна быть разъяснена. Ответственность нельзя рассматривать как обязанность, поскольку в этом случае она будет противоречить презумпции невиновности, исключая обязанность обвиняемого давать отчет в своих действиях.⁴⁶

Выделение в ответственности трех стадий: установления, возложения и реализации позволяет избежать двухаспектного понимания ответственности. В этом случае разные качества ответственности проявляются на разных стадиях: стадии установления и возложения выполняют позитивную активную роль, в то время как стадия реализации активизирует поведение негативным способом. Основное содержание ответственности — позитивное, ибо она начинает действовать с момента ее установления и возложения путем информирования о запрещенности деяния и возможности наступления негативных последствий. Главное назначение ответственности — информация о должном поведении и предупреждение о неблагоприятных последствиях правонарушения. Обеспечить такой информацией всех граждан-участников отношений, охраняемых законом, — главное назначение правовых норм, образующих юридическое основание уголовной ответственности. Оптимальный результат действия информации — влияние на поведение адресатов уголовной ответственности таким образом, чтобы все лица, склонные к совершению преступления, не рассчитывали на безнаказанность и уклонение от уголовной ответственности. Задача состоит в том, чтобы правовая норма стала руководством к действию в соответствии с содержащимся в ней предписанием. Степень воздействия правовой нормы на поведение является главным показателем ее эффективности, т. е. уголовно-правовые нормы влияют на правовое сознание через категорию и институт уголовной ответственности.⁴⁷

Новое уголовное законодательство Российской Федерации унаследовало практически все институты советского уголовного права, в том числе институт уголовной ответственности, однако так и не решило ряд противоречий, характерных для советского уголовного законодательства и теории уголовного права.⁴⁸

Так из содержания главы 1 УК РФ следует, что законы, предусматривающие уголовную ответственность ее основание и принципы, содержатся в Уголовном кодексе. Задачей Уголовного кодекса является охрана определенных социальных ценностей и предупреждение преступлений. Лица, совершившие преступления, подлежат уголовной ответственности, а основанием уголовной ответственности является совершение деяния, содержащего все признаки состава преступления. Такая формулировка, не основанная на имевшихся к 1996 г. научных исследованиях, позволила ряду авторов утверждать о том, что существует только ретроспективная уголовная ответственность, как последствие совершения преступления. Такая точка зрения и в настоящее время преобладает в научной литературе. Тем не менее, и формулировка уголовного закона, и точка зрения противоречат самому уголовному закону, поскольку одной из его задач является предупреждение преступлений. Если в узком смысле понимать предупреждение как лишение физической возможности лица совершить преступление, то противоречие отсутствует, однако в теории уголовного права и прежнем советском уголовном законодательстве предупреждение всегда понималось более широко, как предупреждение совершения новых преступлений осужденными и

⁴⁶ См.: там же.

⁴⁷ См.: А. А. Тер-Акопов. Правовые основания ответственности за воинские преступления.

⁴⁸ В этом плане следует отметить положительный опыт Республики Беларусь. В Уголовном кодексе Республики Беларусь 1999 г. вопросам уголовной ответственности посвящена целая глава (гл. 8, ст. ст. 44—46). В главе дается определение уголовной ответственности, которая выражается в осуждении от имени Республики Беларусь по приговору суда лица, совершившего преступление, и применении на основе осуждения наказания либо иных мер уголовной ответственности. Указываются цели уголовной ответственности: исправление лица, совершившего преступление, предупреждение совершения новых преступлений, как осужденным, так и другими лицами, а также способствование восстановлению социальной справедливости. Указываются способы реализации уголовной ответственности: 1) с применением назначенного наказания; 2) с отсрочкой исполнения назначенного наказания; 3) с условным неприменением назначенного наказания; 4) без назначения наказания; 5) с применением в отношении несовершеннолетних принудительных мер воспитательного характера. — Прим. авт.

иными лицами (ст. 20 УК РСФСР 1960 г.).⁴⁹ Сам характер большинства уголовных наказаний свидетельствует, что в большинстве случаев лицо не лишается физической возможности совершать новые преступления в период исполнения наказания. Так каким же образом осуществляется предупреждение преступлений, если уголовная ответственность наступает лишь после совершения преступления?

Далее из определения преступления следует, что таковым является деяние, запрещенное Уголовным кодексом под угрозой наказания (ст. 14 УК РФ), т. е. запрещенность деяния и угроза наказания существуют до совершения преступления, с момента вступления в силу уголовно-правового акта. Следовательно, воздействие на поведение человека и общественные отношения оказывается уголовным законом до и помимо совершения преступления.

По поводу запрещенности деяния Уголовным кодексом следует отметить, что как такового запрета диспозиция уголовно-правовой нормы не содержит, она лишь информирует о том, что такое-то деяние наказывается таким-то образом. Сравните, например, ст. 209 Устава гарнизонной и караульной служб Вооруженных Сил Российской Федерации: часовому запрещается спать, сидеть, прислоняться к чему-либо и т. д. и любую статью Особенной части УК РФ. Как отмечал Л. Л. Кругликов, расхожее утверждение, что, совершая преступление, виновный нарушает диспозицию нормы уголовного права, не имеет под собой основания. Нарушить диспозицию уголовного закона тому, кто совершает преступление, невозможно, ибо содеянное им только тогда и признается преступлением, когда оно выполнено в точном соответствии с диспозицией. Более того, совершающий преступление может и не догадываться о существовании соответствующей диспозиции уголовного закона. Но ведь незнание уголовного закона не освобождает от уголовной ответственности.⁵⁰ Следует отметить, что согласно другой точке зрения все охранительные нормы содержат запрет, который, хотя и не формулируется прямо, логически вытекает из смысла нормы: если за какие-то действия в санкции нормы установлена юридическая ответственность, то очевидно, что такие действия запрещены законодателем.⁵¹

Противоречия содержания ряда норм уголовного права подчеркиваются введением в уголовное законодательство категории иных мер уголовно-правового характера, которые устанавливаются за совершение преступлений, а также иных уголовно-правовых последствий. Из содержания Уголовного кодекса следует, что к иным мерам уголовно-правового характера относятся принудительные меры медицинского характера и конфискация имущества. Однако принудительные меры медицинского характера применяются к лицам, совершившим общественно опасные деяния в состоянии невменяемости, а иные меры уголовно-правового характера устанавливаются лишь за совершение преступлений. И наоборот те же меры применяются к лицам, у которых после совершения преступления наступило психическое расстройство, делающее невозможным назначение или исполнение наказания. В этом случае действительно принудительные меры медицинского характера являются видом иных уголовно-правовых мер за совершение преступления. Следовательно, налицо противоречие между ст. 2 и разделом VI УК РФ.

Все вышеуказанные противоречия уголовного законодательства послужили основой для разнообразного понимания сущности уголовной ответственности и вытекающей из этого полемики в научных и учебных изданиях.

Так, ряд авторов указывает, что уголовная ответственность — это обязанность лица, признанного виновным в совершении преступления, претерпеть предусмотренные законом лишения.⁵² Другие ученые утверждают, что правовая обязанность не может отождествляться с правовой ответственностью. Правовая обязанность лица, осужденного за совершение преступления, исполняется в принудительной форме, вопреки воле обязанного лица.⁵³

⁴⁹ Возможно, законодатель и хотел подчеркнуть, что задача общей превенции не ставится перед уголовным законодательством. — Прим. авт.

⁵⁰ Уголовное право России. Часть общая. Учебник / под ред. Л. Л. Кругликова. М., 2005. 592 с.

⁵¹ См.: Матузов Н. И., Малько А. В. Теория государства и права: Учебник. М., 2004. 512 с.

⁵² См.: Уголовное право Российской Федерации. Общая часть: Учебник. Практикум / под ред. А. С. Михлина. М., 2004. С. 66—71.

⁵³ Курс уголовного права. Общая часть. Том 1. Учение о преступлении / под ред. Н. Ф. Кузнецовой, И. М. Тяжковой. М., 2002. 592 с.

В настоящее время в уголовном праве, как и 30—40 лет назад, отсутствует единое понимание сущности уголовной ответственности. Существующие определения уголовной ответственности можно разделить на две группы: социологические и уголовно-правовые.

Соответственно социологическое определение уголовной ответственности основано на ее социологическом понимании. В этом случае уголовная ответственность является социальным регулятором, или одной из форм социального контроля, который призван регулировать поведение людей в целях охраны общественного порядка и воспитания граждан в духе уважительного отношения к правам и интересам других лиц, обществу и государству. При реализации уголовной ответственности происходит справедливое разрешение социального конфликта, выражающегося в общественно опасном посягательстве лица на интересы государства, личности, правопорядка.

Уголовно-правовые определения уголовной ответственности заключаются в рассмотрении уголовной ответственности как правового явления. При этом одна группа ученых определяет уголовную ответственность, как возложение на лицо, совершившие преступление, обязанности претерпеть отрицательные последствия своего общественно опасного поведения в виде отбывания наказания. В более широком понимании уголовная ответственность рассматривается как уголовное правоотношение, т. е. как совокупность прав и обязанностей субъектов — участников правоотношений, где обязанности отвечать корреспондирует право привлечь к ответственности, а праву быть привлеченным к ответственности лишь в пределах и на основаниях, установленных уголовным законом, — обязанность не нарушать указанные пределы и основания. Как вариант уголовная ответственность рассматривается как элемент (составная часть) уголовного правоотношения.⁵⁴

Другая группа ученых определяет уголовную ответственность, как правовое последствие совершения преступления, реакцию государства на совершенное преступление или меру государственного принуждения, заключающихся в отрицательной оценке государством совершенного преступления и принудительном ограничении или лишении лица определенных прав.⁵⁵

Третья группа авторов указывает, что уголовная ответственность — это основанная на законе, производимая судом от имени государства оценка общественно опасного деяния и порицание лица, его совершившего. Сущность уголовной ответственности в этом случае заключается в государственном осуждении лица, совершившего преступление, порицании его самого и совершенного им деяния.

Использование в действующем уголовном законодательстве таких спорных категорий как «иные меры уголовно-правового характера», «уголовно-правовые последствия» повлекло за собой дальнейшее развитие теории уголовной ответственности.

Так, в рамках теории государства и права рассматриваются учения о правовом регулировании и его механизме, механизме реализации права и т. п. Исходя из положений теории права, механизм правового регулирования представляет собой систему правовых средств (юридических норм, правоотношений и актов), при помощи которых осуществляется правовое воздействие на общественные отношения.⁵⁶ Механизм уголовно-правового регулирования является составной частью общего механизма правового регулирования. В качестве элементов механизма уголовно-правового регулирования выделяются уголовно-правовые нормы, акты их реализации и уголовно-правовые отношения. Акты реализации правовых норм определены их содержанием. Если нормы запрещают, обязывают, управомочивают, то выполнение их требований заключается в исполнении, соблюдении и использовании их субъектами.⁵⁷ Уголовно-правовые нормы соответственно делятся на виды: запрещающие (большинство норм Особенной части УК); обязывающие (ст. ст. 124, 125, 157, 194, 270 УК); управомочивающие (ст. ст. 64, 75, 76, 80—82 УК); поощрительные (ст. ст. 31, 205, 205.1, 206, 208, 210, 275, 291).⁵⁸ Реализация уголовного права происходит в форме соблюдения «запретов», установленных уголовно-правовыми нормами, в

⁵⁴ См. напр.: Загородников Н. И. Советское уголовное право. Общая и Особенная части. М., 1975. С. 16—21.

⁵⁵ См. напр.: Уголовное право России. Общая часть: Учебник / под ред. В. Н. Кудрявцева, В. В. Лунева, А. В. Наумова. М., 2004. С. 344—358.

⁵⁶ См.: Алексеев С. С. Общая теория права. Т. 1. М., 1981. С. 9.

⁵⁷ См.: Прохоров В. С. Указ. соч. С. 83—84.

⁵⁸ См.: Звечаровский И. Э. Ответственность в уголовном праве. СПб., 2009. С. 12—13.

форме исполнения обязанностей — путем активного исполнения обязанностей, возложенных уголовно-правовой нормой, в форме использования субъективного права — при использовании прав, предоставленных уголовным законодательством.⁵⁹ Исходя из теории права, таким образом, уголовное право действует и до совершения преступления.

Следует отметить, что в отличие от советского уголовного законодательства в современном российском уголовном законодательстве гораздо меньше норм, устанавливающих обязанности. В чистом виде сюда можно отнести только оставление в опасности (ст. 125 УК), остальные статьи устанавливают ответственность за неисполнение обязанностей, предусмотренных нормативными актами других отраслей права. В противном случае можно утверждать, что воинская обязанность также установлена уголовным законодательством.

Государство же реализует право путем его применения и формализует его в актах применения права. Уголовное право применяется с помощью только некоторых уголовно-процессуальных норм, например, квалификация содеянного в постановлении о привлечении в качестве обвиняемого или в приговоре суда, применение оснований освобождения от уголовной ответственности и наказания в постановлениях об отказе в возбуждении дела или прекращении дела и т. д.

В теории права различия между правовым регулированием и правовым воздействием объясняются следующими положениями. Во-первых, предмет правового регулирования несколько уже предмета правового воздействия. В последний входят и такие экономические, политические, социальные отношения, которые правом не регулируются, но на которые оно, так или иначе, распространяет свое влияние. Во-вторых, если правовое регулирование как специально-юридическое воздействие всегда связано с установлением конкретных прав и обязанностей субъектов, с прямыми предписаниями о должном и возможном, то правовое воздействие — не всегда. Отсюда правовое регулирование всегда означает также и правовое воздействие, но правовое воздействие не всегда означает сознательное нормирование общественных отношений. В этом смысле регулирование — лишь одна из форм воздействия права на общественные отношения, далеко не охватывающая всех других его форм.⁶⁰

Положение о том, что уголовная ответственность является способом уголовно-правового воздействия на лицо, послужило основанием для возникновения и развития теории уголовно-правового воздействия.⁶¹ Механизм уголовно-правового воздействия, по мнению В. К. Дуюнова, представляет собой сложный динамичный процесс практической реализации реакции государства на совершение преступлений при помощи системы уголовно-правовых средств в целях обеспечения и поддержания порядка в общественной жизни. В основании процесса уголовно-правового воздействия лежит объективная социальная потребность эффективного противодействия преступлениям, проявляющаяся в необходимости гибко реагировать на каждый случай нарушения уголовно-правовой нормы.⁶²

Уголовная ответственность, отмечает В. К. Дуюнов, представляет собой карательное уголовно-правовое отношение, возникающее в связи с совершением преступления между государством, установившим уголовно-правовую норму, и нарушившим ее лицом. Суть уголовной ответственности составляет кара, как цивилизованная мера справедливости, проявляющаяся в применении к лицу, виновному в совершении преступления, предусмотренных уголовным законом неблагоприятных для него последствий. При этом содержание и формы уголовно-правового

⁵⁹ См., напр.: Теория государства и права // Алексеев С. С., Архипов С. И. и др. М., 2005. 496 с.

⁶⁰ См.: Матузов Н. И., Малько А. В. Теория государства и права: Учебник. М., 2004. 512 с.

⁶¹ См., напр.: Лопашенко Н. А. Основы уголовно-правового воздействия: уголовное право, уголовный закон, уголовно-правовая политика. Монография. СПб., 2004. 339 с.; Чучаев А. И., Фирсова А. П. Уголовно-правовое воздействие: понятие, объект, механизм, классификация: монография. М., 2010. 320 с.; Уголовно-правовое воздействие: монография / Г. А. Есаков, Т. Г. Понятовская, А. И. Рарог, А. И. Чучаев; под ред. А. И. Рарога. М., 2013. 288 с.

⁶² См.: Дуюнов В. К. Механизм уголовно-правового воздействия: теоретические основы и практика реализации: автореф. дис. ... докт. юрид. наук. М., 2001. 50 с.; Его же. Уголовно-правовое воздействие: теория и практика: монография. М., 2003. 250 с.

воздействия включают в качестве составляющей содержание и формы реализации уголовной ответственности.

В. К. Дуюнов выделяет следующие стадии уголовно-правового воздействия: первая стадия — принятие уголовно-правовой нормы и возникновение юридического основания уголовно-правового воздействия; вторая стадия — нарушение уголовно-правовой нормы, возникновение фактического основания уголовно-правового воздействия, его обнаружение и фиксация; третья стадия — установление в процессе расследования оснований для уголовно-правового воздействия, предварительная квалификация содеянного, возможное применение уголовно-правового воздействия в форме освобождения от уголовной ответственности; четвертая стадия — окончательная квалификация содеянного и окончательная оценка его в приговоре, уголовно-правовое воздействие в форме привлечения к уголовной ответственности или освобождения от нее; пятая стадия — уголовно-правовое воздействие в процессе исполнения назначенного судом наказания или иной меры уголовно-правового воздействия; шестая стадия — уголовно-правовое воздействие в процессе течения срока судимости.

Формами уголовно-правового воздействия выступают: 1) принятие и вступление в законную силу уголовно-правовых норм; 2) освобождение от уголовной ответственности лица, совершившего преступление; 3) привлечение виновного к уголовной ответственности — его осуждение обвинительным приговором суда, соединенное: а) с освобождением его от назначения уголовного наказания; б) с назначением наказания, но без его реального исполнения; в) с назначением наказания, его частичным реальным исполнением, но последующим освобождением от его дальнейшего исполнения; г) с применением принудительных мер воспитательного воздействия или помещением его в специальное воспитательное учреждение; д) с назначением и реальным исполнением уголовного наказания; 4) придание осужденному особого правового статуса — судимости в течение срока отбытия наказания и сверх того.⁶³

Таким образом, уголовно-правовое воздействие может иметь место до и вне правоотношений и ответственности, начинаясь с вступления в силу уголовно-правовой нормы и заканчиваясь реализацией уголовно-правовых последствий, связанных с ее нарушением.

Фактически теория уголовно-правового воздействия является попыткой заменить теорию уголовной ответственности новой правовой категорией и обосновывающей ее правовой теорией. Следует отметить, что под уголовно-правовым воздействием авторы теории понимают не совсем то, что понимается в теории права и воздействие уголовно-правовых норм на общественные отношения вне рамок уголовно-правового регулирования не рассматривают, сводя по сути уголовно-правовое воздействие к уголовной ответственности или освобождению от нее. Уголовно-правовое воздействие как раз и находится в сфере позитивной уголовной ответственности, поскольку выходит за рамки уголовно-правового регулирования. Неудачной на наш взгляд является попытка авторов объединить стадии уголовной ответственности и институты уголовного процесса, уголовное право применяется лишь на некоторых этапах уголовного процесса, а само назначение уголовного процесса, по большому счету, заключается в установлении фактических обстоятельств дела. Уголовное право не оперирует понятиями, имеющими вероятностный или предположительный характер, типа обвиняемый, подозреваемый и т. д. Теория уголовно-правового воздействия и предложенное В. К. Дуюновым понимание сущности уголовной ответственности как кары не нашло до настоящего времени широкого распространения в науке уголовного права.

В настоящее время идея позитивной уголовной ответственности неоднозначно оценивается в научной литературе: ряд авторов придерживается понимания уголовной ответственности, как последствия совершения преступления («узкое», «традиционное» понимание ответственности), другая группа авторов признает, что в предмет ответственности включаются отношения, предшествовавшие совершению преступления («широкое» понимание ответственности).⁶⁴ Многие ученые отрицают существование позитивной уголовной ответственности как таковой.

По нашему мнению сам факт влияния уголовного права на общественные отношения до совершения преступления, описываемый как позитивная уголовная ответственность или позитивный аспект уголовной ответственности, не вызывает сомнения, однако вопрос о ее правовом

⁶³ См: Дуюнов В. К. Механизм уголовно-правового воздействия.

⁶⁴ См., напр.: Звечаровский И. Э. Указ. соч. С. 27.

содержании и выражении требует пояснений. Имеет ли позитивная уголовная ответственность правовое содержание, в чем оно выражается и каково ее практическое значение?

Из анализа действующего Уголовного кодекса 1996 г. следует, что одной из его задач является предупреждение преступлений. В качестве целей наказания также указывается предупреждение совершения новых преступлений (ст. 43 УК). Как уже указывалось предупредить преступление можно только до его совершения, каких-либо норм, раскрывающих институт предупреждения преступлений, в уголовном законодательстве не содержится. В современной теории уголовного права предупреждение преступлений понимается в основном на основе советского уголовного законодательства как предупреждение совершения новых преступлений лицом, которое совершило преступление (частная или специальная превенция), и другими лицами (общая превенция). При этом общее предупреждение понимается как воздействие уголовно-правовой нормы на сознание человека, которое обеспечивает в конкретной, предусмотренной законом ситуации правомерное поведение лица, путем воспитания у него убеждения необходимости поступать должным образом, либо устраняет намерение нарушить закон под воздействием угрозы реализации санкции. Предупреждение как цель позитивной уголовной ответственности понимается, как устранение условий, способствовавших совершению преступлений, такое воспитательное воздействие на человека, которое показывает ему всю выгоду правомерного поведения в конфликтных ситуациях, общественную и личную полезность именно данного способа действий.⁶⁵

Таким образом, воздействие на преступность осуществляется путем распространения информации о преступности и наказуемости деяний. Однако законодательно этот механизм не разработан. Указанные положения закона основаны на «презумпции знания закона», которая в настоящее время может относиться лишь к общеизвестным составам преступлений (например, убийство, кража, изнасилование и т. д.). Как отмечал А. Н. Тарбагаев, большинство людей знакомо с требованиями уголовного закона в общих чертах, преимущественно с теми, что определяют ежедневную человеческую жизнь (запретами убивать, похищать чужую собственность). Соблюдение же значительной части остальных уголовно-правовых запретов осуществляется главным образом не в связи со знанием их содержания, а под воздействием примера правомерного поведения окружающих.⁶⁶ Что же касается сложных, квалифицированных составов преступлений, преступлений со специальным субъектом (в том числе и воинских преступлений), то в данном случае необходимо разъяснение или предупреждение об ответственности при ее возложении на субъектов, что и должно являться обязанностью правоприменителя. В большинстве случаев в законе такая обязанность не предусматривается. Исключение разве что составляет обязанность следователя и судьи разъяснять права и ответственность, а также предупреждать об ответственности, предусмотренной ст. ст. 307 и 308 УК РФ потерпевшего, свидетеля, специалиста, эксперта или переводчика (ч. 5 ст. 164, ст. 278 УПК РФ). Другим вариантом распространения информации о преступности и наказуемости деяний является введение обязательного изучения уголовного права при получении основного общего образования, которое является обязательным в соответствии со ст. 43 Конституции.

Несмотря на то, что в уголовном праве о позитивной ответственности принято говорить лишь до момента совершения преступления, есть основания полагать, что она существует помимо свершения преступления. Так, в позитивную ответственность включается: 1) правомерное поведение; 2) активные действия субъектов по реализации предоставленных уголовным законом прав (необходимая оборона, крайняя необходимость, задержание преступника, сообщение о преступлении, поощрительные нормы, отказ от преступления, деятельное раскаяние).

В российском уголовном праве существует также теория уголовно-правовой охраны или механизма уголовно-правовой охраны. П. А. Фефелов относил к механизму уголовно-правовой охраны институт уголовной ответственности, критерии установления уголовной наказуемости деяний, принципы уголовного права, учение об общественной опасности деяния, учение о преступлении и наказании, учение о составе преступления, расширяя, таким образом, предмет механизма уголовно-правовой охраны практически на всю Общую часть Уголовного права.⁶⁷

⁶⁵ См., подроб.: Тарбагаев А. Н. Указ. соч. С. 92, 93.

⁶⁶ См.: Там же. С. 93.

⁶⁷ См.: Фефелов П. А. Механизм уголовно-правовой охраны. Основные методологические проблемы. М., 1992. 230 с.

Широкого распространения теория механизма уголовно-правовой охраны в уголовном праве не получила, однако понятие уголовно-правовой охраны часто используется в названии научных трудов по уголовному праву, в которых как правило рассматриваются вопросы уголовной ответственности за те или иные преступления (вопросы квалификации преступлений) в соответствии с определенным объектом преступного посягательства (уголовно-правовой охраны).

Применительно к теории военного права в контексте всего вышесказанного следует отметить, что наиболее распространенной является теория правового обеспечения (например, обеспечение дисциплины, законности и воинского правопорядка, обеспечение законности в военном управлении, обеспечение безопасности страны, обеспечение военной безопасности и т. д.). Под обеспечением в самом общем смысле понимается, как предоставление чего-то кому-либо, так и то, чем обеспечивают кого-либо. В военном смысле под обеспечением понимается комплекс мероприятий (действий), направленных на достижение поставленных целей, например, на поддержание высокой боевой готовности, сохранение боеспособности, создание благоприятных условий для успешного выполнения поставленных задач и т. д. (ср., напр., обеспечение военных действий, обеспечение полетов и т. п.). Под средством понимается, как прием, способ действий для достижения какой-либо цели, так и орудие, устройство, приспособление, необходимое для осуществления какой-либо деятельности. Уголовно-правовыми средствами в данном случае выступают уголовно-правовые институты, нормы уголовного права, как правовые инструменты, с помощью которых достигаются цели обороны, решаются задачи уголовного права в контексте обеспечения обороны Российской Федерации. Таким образом, под уголовно-правовыми средствами обеспечения обороны следует понимать совокупность уголовно-правовых норм, с помощью которых осуществляется комплекс мероприятий (действий), направленных на достижение целей обороны Российской Федерации — подготовки к вооруженной защите и вооруженной защиты Российской Федерации, целостности и неприкосновенности ее территории, через воздействие на преступность в Вооруженных Силах и в целом в военной организации Российской Федерации.

Кроме того в Федеральном законе «Об обороне» (ст. 25) указывается, что обеспечение законности в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках, воинских формированиях и органах включает в себя: надзор за законностью в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках, воинских формированиях и органах (возлагается на Генерального прокурора Российской Федерации и подчиненных ему военных прокуроров); расследование преступлений в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках, воинских формированиях и органах (возлагается на военных следователей и военные следственные органы Следственного комитета РФ); правосудие в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках, воинских формированиях и органах (возлагается на военные суды Российской Федерации); защиту жизни, здоровья, прав и свобод военнослужащих Вооруженных Сил Российской Федерации, граждан, проходящих военные сборы, обеспечение законности, правопорядка, воинской дисциплины, безопасности дорожного движения, охрану объектов Вооруженных Сил Российской Федерации, противодействие преступности (возлагается на Военную полицию Вооруженных Сил Российской Федерации). Исходя из этого возможно понимание уголовно-правовых средств обеспечения обороны Российской Федерации как в узком смысле, подразумевающим лишь средства уголовного права, так и в широком смысле, включающем весь спектр правовых отношений, связанных с совершением преступления, а в более глобальном масштабе — с воздействием на преступность в Вооруженных Силах РФ, других войсках, воинских формированиях и органах, в которых предусмотрена военная служба.⁶⁸ Поскольку нормы

⁶⁸ В Военной доктрине Российской Федерации дается определение военной организации как совокупности 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. В ФЗ «Об обороне» в большинстве случаев идет речь о Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках, воинских формированиях и органах, в которых предусмотрена военная служба. Первое определение является слишком широким для целей настоящего исследования, поэтому здесь и далее под термином «военная организация государства» для краткости будут пониматься

уголовного права не могут применяться непосредственно органами военной юстиции (для этого необходимы уголовно-процессуальные нормы и весь комплекс правовых отношений, связанных с привлечением лица к уголовной ответственности), постольку целесообразнее рассматривать это правовое явление в единстве всех аспектов: уголовно-правового, уголовно-процессуального, уголовно-исполнительного. Исходя из криминологических предпосылок, учения о феномене преступления и преступности, целесообразнее исследовать преступления и ответственность военнослужащих в целостном единстве, включающем как позитивные, так и ретроспективные аспекты, в том числе и постпреступное поведение лица, и постпенитенциарную ресоциализацию военнослужащих, и некоторые аспекты воздействия на преступность в Вооруженных Силах в целом.

Наряду с термином «оборона» в российской военно-правовой науке используется и термин «военная безопасность». В отличие от «обороны» военная безопасность не имеет законодательного закрепления и содержится лишь в подзаконных актах. Военная безопасность Российской Федерации определяется в Военной доктрине Российской Федерации,⁶⁹ как состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внешних и внутренних военных угроз, связанных с применением военной силы или угрозой ее применения, характеризующее отсутствием военной угрозы либо способностью ей противостоять. Возникает вопрос, достижима ли эта цель, обеспечивается ли в настоящее время военная безопасность России, какова степень ее обеспечения, поскольку в той же Военной доктрине признается наличие угроз военной безопасности России в настоящее время, а способность противостоять этим угрозам является вероятностной и прогностической категорией?

В теории уголовного права военная безопасность государства представляется сложной и разносторонней социальной ценностью, которая охраняется как в главе 33 Уголовного кодекса Российской Федерации, так и в ряде общеуголовных норм. В свою очередь, в качестве главного условия (фактора) военной безопасности государства выступает боевая готовность войск, которая понимается как состояние, определяющее степень готовности войск к выполнению возложенных на них боевых задач. Последнее обстоятельство послужило основанием ряду авторов, в частности, Х. М. Ахметшину и А. А. Тер-Акопову, признать родовым объектом преступлений против военной службы военную безопасность государства, трактуемую ими как состояние защищенности страны от вооруженной агрессии.⁷⁰

Следует отметить, что в Федеральном законе «О безопасности»⁷¹ осуществляется деление безопасности на виды, которые не предусматривают такого вида безопасности, как военная безопасность. Как отмечает К. В. Фатеев, законодатель не дал ни строгого толкования принципов классификации по видам безопасности, ни определения этих понятий, что на практике привело к произвольному и необоснованному дроблению родового понятия.⁷²

Более того в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации⁷³ одним из направлений обеспечения национальной безопасности признается национальная оборона, стратегическими целями которой являются предотвращение глобальных и региональных войн и конфликтов, а также в осуществление стратегического сдерживания в интересах обеспечения военной безопасности страны. При этом в Стратегии военная безопасность относится к разделу национальная оборона. В частности указывается, что военная безопасность обеспечивается путем

только Вооруженные Силы Российской Федерации, другие войска, воинские формирования и органы. — Прим. авт.

⁶⁹ О Военной доктрине Российской Федерации: указ Президента РФ № 146 от 5 февраля 2010 г. // Рос. газ. 2010. 10 февр.

⁷⁰ См.: Российское уголовное право. Особенная часть: Учебник / Под ред. М. П. Журавлева и С. Н. Никулина. М., 1998. С. 433.

⁷¹ О безопасности: федер. закон Рос. Федерации № 390-ФЗ от 28 декабря 2010 г. // Рос. газ. 2010. 29 декабря

⁷² Фатеев К. В. Обеспечение военной безопасности Российской Федерации: теория и практика правового регулирования. М., 2005. С. 9. См. также: Фатеев К. В. Военная безопасность Российской Федерации и правовые режимы ее обеспечения (теоретико-правовое исследование). М., 2004. 250 с.

⁷³ О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года: указ Президента РФ № 537 от 12 мая 2009 г. // Рос. газ. 2009. 19 мая.

развития и совершенствования военной организации государства и оборонного потенциала, а также выделения на эти цели достаточного объема финансовых, материальных и иных ресурсов. Таким образом, на уровне федеральных законов используются термины «оборона» и «национальная безопасность», а на уровне указов Президента РФ — «национальная оборона» и «военная безопасность». Такое разнообразие терминов, при отсутствии их четкой классификации, дефиниции и установленных в нормативных правовых актах взаимных логических связей между ними может не лучшим образом отразиться на уровне научных исследований, особенно в сфере уголовного права. Поэтому в рамках настоящего исследования мы считаем более предпочтительным использование терминологии законодательства Российской Федерации, а не подзаконных актов.

Кроме того, в научной литературе встречаются два принципиальных подхода к понятию военной безопасности. В первом из них военная безопасность, по существу, отождествляется с обороной и понимается как защищенность государства от внешних угроз (нарушения границ, вторжения на его территорию, вооруженных посягательств на его целостность и суверенитет). Сторонники другого подхода рассматривают оборону как исключительно способность страны к отражению военной агрессии, а в понятие военной безопасности включают, кроме военных мер, предотвращение внешней опасности дипломатическим путем или путем переговоров и т. д.⁷⁴ Абстрагируясь от различных научных теорий, не вдаваясь в полемику по этому вопросу, следует ограничить объект и предмет уголовно-правового исследования только военным компонентом многопланового и разностороннего понятия обороны, т. е. деятельностью военной организации Российской Федерации (в узком смысле) по подготовке к вооруженной защите и вооруженной защите Российской Федерации, целостности и неприкосновенности ее территории, как объекта обеспечения уголовно-правовыми средствами.

На основе анализа содержания ряда нормативных правовых актов следует прийти к выводу о том, что оборона является более широким понятием, которое охватывает в мирное время деятельность — военную политику, направленную на достижение определенной цели, качественного результата, которым является военная безопасность Российской Федерации. В военное же время оборона является деятельностью, направленной на вооруженную защиту Российской Федерации, целостности и неприкосновенности ее территории, отражение агрессии, направленной против Российской Федерации или нападения на формирования Вооруженных Сил Российской Федерации, других войска или органы. Военная безопасность Российской Федерации, являясь объектом уголовно-правовой охраны, одновременно является и целью военной политики, организации и осуществления обороны Российской Федерации. Совершенствование военной организации, строительство, подготовка и поддержание в необходимой готовности Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов осуществляется, в том числе и путем воздействия на преступность в Вооруженных Силах, других войсках, воинских формированиях и органах, в которых предусмотрена военная служба. Исходя из этого, предпочтительным является использование категории уголовно-правовых средств обеспечения обороны Российской Федерации.

К предмету уголовно-правового обеспечения обороны Российской Федерации, таким образом, следует отнести:

1) уголовно-правовое регулирование правовых отношений, возникающих в связи с совершением преступлений, посягающих на интересы обороны Российской Федерации (в единстве позитивных и ретроспективных аспектов, включая соблюдение запретов, установленных уголовно-правовыми нормами, исполнение обязанностей, возложенных уголовно-правовой нормой, использование прав, предоставленных уголовным законодательством, применение уголовного права органами военной юстиции);

2) уголовно-правовое воздействие на преступность в Вооруженных Силах и военной организации Российской Федерации в целом (включая выявление причин и предупреждение преступности, организацию воздействия на преступность в Вооруженных Силах и военной организации в целом);

3) обеспечение законности в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках, воинских формированиях и органах (включая надзор за законностью, расследование преступлений,

⁷⁴ См.: Зателепин О. К. Уголовно-правовое обеспечение военной безопасности Российской Федерации (вопросы теории, законодательства и практики): монография. М., 2013. С. 39—41.

осуществление правосудия в Вооруженных Силах, защиту жизни, здоровья, прав и свобод военнослужащих, граждан, проходящих военные сборы, обеспечение правопорядка и воинской дисциплины);

4) анализ эффективности действующего уголовного законодательства в сфере обеспечения обороны страны, выявление проблем и противоречий уголовного законодательства в этой сфере, подготовка предложений по совершенствованию действующего уголовного законодательства.

5) определение основных направлений государственной политики в области уголовно-правового обеспечения обороны Российской Федерации (включая вопросы криминализации и декриминализации воинских общественно опасных деяний, пенализации и депенализации преступлений против военной службы, дифференциации и индивидуализации уголовной ответственности военнослужащих);

6) организация научной деятельности в области уголовно-правового обеспечения обороны Российской Федерации, правовое обучение и правовое воспитание военнослужащих.

Библиографический список:

1. **Брайнин, Я. М.** Уголовная ответственность и ее основание в советском уголовном праве / Я. М. Брайнин. — М., 1963. — 275 с.
2. **Дуюнов, В. К.** Механизм уголовно-правового воздействия: теоретические основы и практика реализации : автореф. дис. ... докт. юрид. наук / В. К. Дуюнов. — М., 2001. — 50 с.
3. **Дуюнов, В. К.** Уголовно-правовое воздействие: теория и практика: монография. М., 2003. 250 с.
4. **Зателепин, О. К.** Уголовно-правовое обеспечение военной безопасности Российской Федерации (вопросы теории, законодательства и практики): монография / О. К. Зателепин. — М., 2013. — 192 с.
5. **Звечаровский, И. Э.** Ответственность в уголовном праве / И. Э. Звечаровский. — СПб., 2009. — 100 с.
6. **Карпушин, М. П.** Уголовная ответственность и состав преступления / М. П. Карпушин, В. И. Курляндский. — М., 1974. — 232 с.
7. **Кудрявцев, В. Н.** Избранные труды по социальным наукам: в 3 т. Т. 1. Общая теория права. Уголовное право / В. Н. Кудрявцев. — М., 2002. — 567 с.
8. **Лопашенко, Н. А.** Основы уголовно-правового воздействия: уголовное право, уголовный закон, уголовно-правовая политика. Монография / Н. А. Лопашенко. — СПб., 2004. — 339 с.
9. **Маньковский, Б. С.** Проблема ответственности в уголовном праве / Б. С. Маньковский. — М., Л., 1949. — 123 с.
10. **Прохоров, В. С.** Преступление и ответственность [Текст] / В. С. Прохоров. — Л., 1984. — 136 с.
11. **Тарбагаев, А. Н.** Понятие и цели уголовной ответственности [Текст] / А. Н. Тарбагаев. — Красноярск, 1986. — 120 с.
12. **Тер-Акопов, А. А.** Правовые основания ответственности за воинские преступления : дис. ... докт. юрид. наук : 20.02.03 / А. А. Тер-Акопов. — М., 1982. — 362 с.
13. **Утевский, Б. С.** Вина в советском уголовном праве / Б. С. Утевский. — М., 1950. — 315 с.
14. **Фатеев, К. В.** Обеспечение военной безопасности Российской Федерации: теория и практика правового регулирования / К. В. Фатеев. — М., 2005. — 467 с.
15. **Фефелов, П. А.** Механизм уголовно-правовой охраны. Основные методологические проблемы / П. А. Фефелов. — М., 1992. — 230 с.
16. **Чучаев, А. И.** Уголовно-правовое воздействие: понятие, объект, механизм, классификация: монография / А. И. Чучаев, А. П. Фирсова. — М., 2010. — 320 с.

Трофимов М.В., кандидат юридических наук,
vpravo@mail.ru

К вопросу о соотношении правовых понятий «воинская часть», «войсковая часть»⁷⁵

Актуальность разработки темы данной статьи обусловлена потребностью формирования в науке военного права однозначного и полного представления о сущности и содержании правовых понятий «воинская часть», «войсковая часть». Хотя правовым аспектам деятельности воинских частей посвящены отдельные диссертационные исследования⁷⁶, в своих работах ученые не концентрируются на исследовании правовой терминологии, характеризующей воинские части как разновидность организаций. Под воинскими частями (войсковыми частями) понимаются любые составные элементы федеральных органов исполнительной власти, в которых предусмотрена военная служба, как правило, наделенные статусом юридического лица. Таким образом, термины «воинская часть», «войсковая часть» рассматриваются как идентичные и используются для обобщенной характеристики военных организаций. Кроме того, вопрос о соотношении указанных правовых понятий представляется актуальным с точки зрения практики. Как указывал В.В. Бараненков, отсутствие легального определения понятия «воинская часть», его различное толкование в разных источниках не позволяют достаточно однозначно определить, какие именно организации могут быть отнесены к воинским частям⁷⁷.

Воинскую часть как субъект права исследовал И.А. Нагорный⁷⁸. Он определил воинскую часть как самостоятельный вид государственной организации, представляющей собой организационно-самостоятельную боевую и административную единицу во всех видах Вооруженных Сил. При этом И.А. Нагорный выделяет признаки, характеризующие воинскую часть как субъект права. По его мнению, к общим признакам воинской части как государственной организации относятся такие как: финансирование через государственный бюджет; наличие отдельного штата, самостоятельного управления и хозяйства; наличие права пользования гербовой печатью; оперативное управление имуществом и др. Особенности воинской части как вида государственной организации состоят в том, что ее организационная самостоятельность проявляется не только в административно-хозяйственной, но и в боевой деятельности; внутренний порядок в ней регулируется общевоинскими уставами; ей вручается Боевое знамя; она имеет собственное (действительное и условное) наименование; ее личный состав включает только граждан СССР и делится на военнослужащих, рабочих и служащих.

Представитель современной науки военного права О.В. Паршина определяет воинскую часть как организацию, состоящую на бюджетном финансировании России и являющуюся организационно самостоятельной боевой и административно-хозяйственной единицей во всех видах Вооруженных Сил Российской Федерации⁷⁹. При этом она практически полностью заимствует у И.А. Нагорного признаки, характеризующие воинскую часть как субъект права, которые также подразделяет на общие с другими государственными организациями и специальные,

⁷⁵ Рецензент – Туганов Ю.Н., доктор юридических наук, доцент.

⁷⁶ См.: Беспалов А.А. Воинская часть как юридическое лицо (понятие и признаки) : дис. ... канд. юрид. наук. М.: ВПА, 1973; Лейба В.Н. Ответственность воинской части по обязательствам, возникающим вследствие причинения вреда: дис. ... канд. юрид. наук. М.: ВПА, 1973; Виноградов А.Ю. Гражданская правосубъектность воинской части : дис. ... канд. юрид. наук. /А.Ю. Виноградов. М., 2000; Матвеев К.В. Ответственность воинской части за вред, причиненный деятельностью, создающей повышенную опасность для окружающих : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2000; и др.

⁷⁷ См.: Бараненков В.В. Проблемы недостаточной определенности юридической личности военных организаций в современной военно-правовой науке // Электронное научное издание «Военное право». 2013. Выпуск № 2 / <http://www.voennopravo.ru>.

⁷⁸ См.: Нагорный И.А. Воинская часть как субъект советского права: дис. ...канд. юрид. наук. М.: ВКИ, 1989.

⁷⁹ См.: Паршина О.В. Административная ответственность воинских частей : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. С.65

которые отличают воинскую часть от других видов организаций. В свою очередь, понятие «войсковая часть», по мнению О.В. Паршиной, шире понятия «воинская часть», так как включает в себя не только понятия «полк», «отдельный батальон» и «отдельная рота», но и понятия «соединение» и «учреждение». Также считает и И.А. Нагорный⁸⁰.

Представляется, что позиция И.А. Нагорного и О.В. Паршиной имеет как минимум два недостатка. Во-первых, вряд ли можно согласиться с тем, что воинские части являются самостоятельными боевыми и административно-хозяйственными единицами исключительно в Вооруженных Силах Российской Федерации. В дальнейшем в ходе анализа законодательства и иных нормативных правовых актов, регулирующих правовое положение воинских частей, мы увидим, что воинские части имеются в составе других федеральных органов исполнительной власти, в которых предусмотрена военная служба. Во-вторых, утверждение, что понятие «войсковая часть» шире понятия «воинская часть», не основано на нормативных правовых актах, что также будет обосновано в настоящей статье. На самом деле это различные по своей сущности и содержанию термины.

Рассмотрим значение правового понятия «воинская часть». В ходе исследования нормативных правовых актов автором выделено два подхода, используемых законодателем при употреблении словосочетания «воинская часть». Обозначим основные черты каждого из этих подходов.

Правовое положение военнослужащих определено такими нормативными правовыми актами как Федеральный закон «О статусе военнослужащих»⁸¹, Федеральный закон «О воинской обязанности и военной службе»⁸², Федеральный закон «О материальной ответственности военнослужащих»⁸³, Положение о порядке прохождения военной службы⁸⁴ и др. Поскольку прохождение военной службы предусмотрено в различных по предназначению, структуре, ведомственной принадлежности организациях, то для характеристики прав и обязанностей военнослужащих по отношению к этим организациям в упомянутых нормативных правовых актах используется термин «воинская часть». Таким образом, термин «воинская часть» не имеет конкретного правового содержания и представляет собой некую абстрактную правовую конструкцию, используемую в целях регулирования отношений, непосредственно не затрагивающих правовое положение этой организации, именуемой «воинская часть».

Данный вывод подтверждается, в частности, ст. 2 Федерального закона «О материальной ответственности военнослужащих», которая определяет воинские части как органы военного управления, объединения, соединения, воинские части, корабли, организации, военные профессиональные образовательные организации и военные образовательные организации высшего образования, в которых в соответствии с законодательством Российской Федерации военнослужащие проходят военную службу. В свою очередь, п. 4 ст. 3 Положения о порядке прохождения военной службы определяет, что под воинскими частями понимаются органы военного управления, органы, воинские части, корабли, соединения, предприятия, учреждения и организации Вооруженных Сил Российской Федерации (других войск, воинских формирований или органов), воинские подразделения федеральной противопожарной службы, а также военные факультеты (кафедры) при образовательных учреждениях высшего профессионального образования).

В этом же смысле, правда под иным углом, термин «воинская часть» употребляется в процессуальном законодательстве. В частности, п. 3 ч. 1 ст. 40 Уголовно-процессуального кодекса

⁸⁰ См.: Нагорный И.А. Указ. соч. С. 26.

⁸¹ См.: О статусе военнослужащих : федеральный закон от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ : по состоянию на 1 апр. 2014 г. // Рос. газ. 1998. 2 июня.

⁸² См.: О воинской обязанности и военной службе : федер. закон от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ : по состоянию на 1 апр. 2014 г. // Рос. газ. 1998. 2 апр.

⁸³ См.: О материальной ответственности военнослужащих : федер. закон от 12 июля 1999 г. № 161-ФЗ : по состоянию на 1 апр. 2014 г. // Рос. газ. 1999. 21 июля.

⁸⁴ См.: Вопросы прохождения военной службы (вместе с «Положением о порядке прохождения военной службы») : указ Президента Рос. Федерации от 16 сент. 1999 г. № 1237 // Собр. законодательства Рос. федерации. 1999. № 38, ст. 4534.

Российской Федерации⁸⁵ (далее – УПК РФ) относит командиров воинских частей к органам дознания. В статье 96 УПК РФ указано, что при задержании подозреваемого, являющегося военнослужащим, об этом уведомляется командование воинской части. В части 1 ст. 27.2 Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации⁸⁶ упоминается о доставлении в служебное помещение воинской части.

Можно сделать вывод, что первый подход, используемый законодателем при употреблении правового понятия «воинская часть», заключается в отождествлении с этим термином всего многообразия организаций, в которых военнослужащие проходят военную службу, для упрощения регулирования общих вопросов статуса военнослужащих. В этом случае термин «воинская часть» не имеет четкого правового содержания.

Второй подход заключается в употреблении правового понятия «воинская часть» применительно к элементу системы федерального органа исполнительной власти, в котором предусмотрена военная служба. В этом случае термин «воинская часть» обретает соответствующее правовое содержание. Воинская часть наделяется правами и обязанностями как самостоятельный участник правоотношений. Вместе с тем, в отличие от предыдущего подхода понятие «воинская часть» уже не отождествляется со всем многообразием организаций, в которых военнослужащие проходят службу. При использовании данного подхода необходимо учитывать действующие нормативные правовые акты, определяющие правовое положение федеральных органов исполнительной власти, в которых предусмотрена военная служба.

Из части 1 ст. 2 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе» следует, что военная служба может быть предусмотрена в Вооруженных Силах Российской Федерации, во внутренних войсках Министерства внутренних дел 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 и федеральном органе обеспечения мобилизационной подготовки органов государственной власти Российской Федерации, воинских подразделениях федеральной противопожарной службы и создаваемых на военное время специальных формированиях.

Рассмотрим, какие из упомянутых в Федеральном законе «О воинской обязанности и военной службе» государственных органов, в которых предусмотрена военная служба, имеют в своем составе воинские части.

Из статьи 11 Федерального закона «Об обороне»⁸⁷ следует, что воинская часть является элементом состава Вооруженных Сил Российской Федерации. Следовательно, воинская часть в составе Вооруженных Сил Российской Федерации – это реальная организация с определенным правовым статусом, которая предназначена для обеспечения поддержания постоянной боевой и мобилизационной готовности воинской части и подразделений, не входящих в ее состав, но состоящих при нем на обеспечении, и осуществления управленческих, обеспечивающих и иных функций в соответствии с законодательством Российской Федерации⁸⁸. Наряду с воинскими частями к элементам состава Вооруженных Сил Российской Федерации относятся управление объединения (управление соединения).

⁸⁵ См.: Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 18 дек. 2001 г. № 174-ФЗ : по состоянию на 1 апр. 2014 г. // Рос. газ. 2001. 22 дек.

⁸⁶ См.: Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : федер. закон от 30 дек. 2001 г. № 195-ФЗ : по состоянию на 1 апр. 2014 г. // Рос. газ. 2001. 31 дек.

⁸⁷ См.: Об обороне : федер. закон от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ : по состоянию на 1 апр. 2014 г. // Рос. газ. 1996. 6 июня.

⁸⁸ См.: Об утверждении Типового общего положения о федеральном казенном учреждении «Управление объединения (управление соединения, воинская часть) Вооруженных Сил Российской Федерации» и Типового положения о филиале «Войсковая часть 00000» федерального казенного учреждения «Управление объединения (управление соединения, воинская часть) Вооруженных Сил Российской Федерации» : приказ Минобороны России от 29 июля 2011 г. № 1290 // СПС КонсультантПлюс; Об утверждении Положения о дисциплинарной воинской части: постановление Правительства Рос. Федерации от 4 июня 1997 г. № 669 // Рос. газ. 1997. 18 июня.

То же самое можно сказать о воинских частях внутренних войск МВД России. Воинские части внутренних войск предназначены для выполнения задач, возложенных на внутренние войска по обеспечению безопасности личности, общества и государства, защиты прав и свобод человека и гражданина от преступных и иных противоправных посягательств⁸⁹. В системе внутренних войск МВД России выделяются воинские части оперативного назначения, авиационные воинские части, морские воинские части и т.д.

Инженерно-технические и дорожно-строительные воинские формирования являются элементами Федерального агентства специального строительства⁹⁰. К указанным воинским формированиям относятся инженерно-технические воинские части и дорожно-строительные воинские части. Следовательно, правовое положение воинской части в составе Федерального агентства специального строительства также формально определено.

Спасательные воинские формирования относятся к Министерству Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (МЧС России). Вместе с тем, воинские части в правовых актах, регламентирующих функционирование спасательных воинских формирований, не упоминаются. Основной структурной единицей спасательных воинских формирований, способной самостоятельно выполнять возложенные на них задачи, является спасательный центр⁹¹. Таким образом, говорить о наличии воинских частей в составе МЧС России не приходится.

Воинские части в правовых актах, регламентирующих правовое положение федерального органа обеспечения мобилизационной подготовки органов государственной власти Российской Федерации (Служба специальных объектов при Президенте Российской Федерации), воинских подразделений федеральной противопожарной службы (входят в систему Государственной противопожарной службы МЧС России), органов государственной охраны, Службы внешней разведки, органов федеральной службы безопасности также не упоминаются⁹². В ст. 11 Федерального закона «Об обороне» упомянуты создаваемые на военное время специальные формирования, однако их правовое положение будет определяться законодательством военного времени⁹³.

Таким образом, исходя из анализа нормативных правовых актов, воинские части как организации с формально определенным правовым статусом существуют исключительно в составе Вооруженных Сил Российской Федерации, МВД России и Федерального агентства специального строительства.

С учетом выделенных автором двух подходов, используемых законодателем при употреблении правового понятия «воинская часть», следует сделать следующий вывод. По кадровым вопросам и в случаях, когда речь идет о правах и обязанностях военнослужащих по

⁸⁹ См.: Об утверждении Общего положения о соединении и воинской части внутренних войск Министерства внутренних дел Российской Федерации : приказ МВД России от 15 нояб. 2003 г. № 884 // Рос. газ. 2003. 31 дек.

⁹⁰ См.: Вопросы Федерального агентства специального строительства : указ президента Российской Федерации от 16 авг. 2004 г. № 1084 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 25, ст. 3540.

⁹¹ См.: О спасательных воинских формированиях Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий : указ Президента Рос. Федерации от 30 сент. 2011 г. № 1265 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 40, ст. 5532.

⁹² См.: Вопросы Службы специальных объектов при Президенте Российской Федерации : указ Президента Рос. Федерации от 15 марта 1999 г. № 350 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 12, ст. 1453; О федеральной противопожарной службе Государственной противопожарной службы : постановление Правительства Рос. Федерации от 20 июня 2005 года № 385 // Рос. газ. 2005. 28 июня; Вопросы Федеральной службы охраны Российской Федерации: указ Президента Рос. Федерации от 7 авг. 2004 г. № 1013 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 32, ст. 3314; О внешней разведке : федер. закон от 10 янв. 1996 г. № 5-ФЗ : по состоянию на 1 апр. 2014 г. // Рос. газ. 1996. 17 янв.; Вопросы Федеральной службы безопасности Российской Федерации : указ Президента Рос. Федерации от 11 авг. 2003 г. № 960 // Рос. газ. 2003. 15 авг.

⁹³ См.: Комментарий к Федеральному закону «О воинской обязанности и военной службе» (постатейный) / А.С. Зорин, А.В. Кудашкин, Я.В. Лобов и др. 3-е изд., перераб. и доп. М.: За права военнослужащих, 2007. С. 22.

отношению к организациям, в которых военнослужащие проходят военную службу, термин «воинская часть» вполне правомерно применять к любым таким организациям со ссылкой на процессуальное законодательство и на законодательство, регламентирующее статус военнослужащих и порядок прохождения военной службы. В целях регулирования отношений, непосредственно затрагивающих правовое положение организации, в которой военнослужащие проходят военную службу, термин «воинская часть» правомерно применять к такой организации, если она определена в качестве структурного элемента федерального органа исполнительной власти, в состав которого она входит. Следовательно, чтобы корректно использовать правовой термин «воинская часть», правоприменителю необходимо в каждой конкретной ситуации разбираться в сущности регулируемых общественных отношений. Целесообразнее этот вопрос было бы решить единым нормативным правовым актом⁹⁴.

Далее разберемся в значении термина «войсковая часть». На существенное различие в терминах «воинская часть» и «войсковая часть» указали А.В. Кудашкин, К.В. Фатеев⁹⁵. В.В. Манов отмечал, что категории «воинская часть» и «войсковая часть» являются категориями разного порядка и, следовательно, не совместимыми⁹⁶. По мнению Н.Ч. Гусейновой, А.В. Титова, А.И. Тюрина⁹⁷ каждой воинской части присваивают наименования: «действительное» (например, 123-й танковый полк) и «условное» (например, войсковая часть 33333). При этом не каждое воинское формирование, имеющее условное наименование, содержащее слова «войсковая часть», является воинской частью как таковой.

Таким образом, словосочетание «войсковая часть» является условным наименованием, что подтверждается положениями нормативных правовых актов. В частности, п. 11 Приказа МВД России от 6 февраля 2004 г. № 73⁹⁸, п. 14 Приказа Минобороны России от 13 мая 2003 г. № 150⁹⁹ регламентируют вопросы выдачи бланков удостоверения личности военнослужащего. Из их содержания следует, что воинские части, выдавшие удостоверения личности, указываются по присвоенным им условным наименованиям (например: «войсковой частью 00000»). В п. 44 приказа Федерального казначейства от 29 декабря 2012 г. № 24н¹⁰⁰ говорится о том, что участникам бюджетного процесса, являющимся федеральными казенными учреждениями с условным наименованием – войсковая часть, представления копий учредительных документов и копий документов о государственной регистрации для открытия лицевых счетов не требуется.

Следует отметить, что термин «войсковая часть» употребляется как в отношении непосредственно воинских частей, так и иных организаций, входящих в состав федеральных органов исполнительной власти, в которых предусмотрена военная служба. Так, словосочетание

⁹⁴ См., напр.: Туганов Ю.Н. К вопросу кодификации военного законодательства Российской Федерации // Вестник Чит. гос. унив. 2007. № 1. С.81-87.

⁹⁵ Кудашкин А.В. Фатеев К.В. Федеральный закон «О статусе военнослужащих». (Постатейный научно-практический комментарий). (Продолжение) // Право в Вооруженных Силах. 1998. № 11. С. 18-27; Кудашкин А.В. Военная служба и военнослужащий в Российской Федерации: конституционно-правовое регулирование. М.: Военный университет, 2001. С. 243; Кудашкин А.В., Фатеев К.В. Комментарий к Федеральному закону «О статусе военнослужащих» (постатейный). 4-е изд., перераб. и доп. М.: За права военнослужащих, 2005. С. 240; Корякин В.М., Кудашкин А.В., Фатеев К.В. Военно-административное право (военная администрация): учебник. Серия «Право в Вооруженных Силах – консультант». М.: За права военнослужащих, 2008. Вып. 90. С. 182.

⁹⁶ См.: Манов В.В. Воинская часть Вооруженных Сил Российской Федерации как участник гражданских правоотношений: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2000. С. 19.

⁹⁷ См.: Гусейнова Н.Ч., Титов А.В., Тюрин А.И. Комментарий к Федеральному закону «О материальной ответственности военнослужащих» (постатейный). Серия «Право в Вооруженных Силах – консультант». М.: За права военнослужащих, 2010. Вып. 114. С 6.

⁹⁸ См.: Об утверждении Инструкции о порядке заполнения, выдачи, учета и хранения бланков удостоверения личности военнослужащего Российской Федерации : приказ МВД России от 6 февраля 2004 г. № 73 // СПС КонсультантПлюс.

⁹⁹ См.: Об удостоверении личности военнослужащего Российской Федерации : приказ Минобороны России от 13 мая 2003 г. № 150 // СПС КонсультантПлюс.

¹⁰⁰ См.: О Порядке открытия и ведения лицевых счетов территориальными органами Федерального казначейства : приказ Федерального казначейства от 29 дек. 2012 г. № 24н : Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2013. 20 мая.

«войсковая часть» и ее цифровое обозначение (например: «войсковая часть 0000»), используется как условное наименование воинской части внутренних войск МВД России¹⁰¹. Вместе с тем, в составе федеральной службы безопасности не имеется воинских частей, однако условные наименования присваиваются органам безопасности, а также кораблям и судам органов безопасности¹⁰².

Интересно, что условное наименование «войсковая часть» может присваиваться не только воинской части, но и структурным подразделениям этой воинской части, а также организациям (отдельным структурным подразделениям) иных федеральных органов исполнительной власти, в которых предусмотрена военная служба. Следовательно, войсковой частью может быть не только военная организация как юридическое лицо (воинская часть, управление и т.д.), но также подразделения этого юридического лица.

Как полагает В. Догляд, условные наименования присваиваются государственным органам и их структурным подразделениям в интересах традиционной военной секретности¹⁰³. По мнению автора, это необходимо в целях сокрытия их действительных наименований, характера деятельности и принадлежности к ним военнослужащих и гражданского персонала, а также для адресования корреспонденции, транспорта, грузов и ведения личной переписки военнослужащих и гражданского персонала.

Порядок применения условных наименований регламентируется нормативными правовыми актами федеральных органов исполнительной власти, в которых предусмотрена военная служба¹⁰⁴. Указанные нормативные правовые акты носят, как правило, закрытый характер.

В качестве общего вывода следует отметить, что правовые понятия «воинская часть», «войсковая часть» представляют собой различные по своей сущности и содержанию термины. Каждой воинской части присваивают условное наименование «войсковая часть». При этом не каждая военная организация, имеющая условное наименование «войсковая часть», является воинской частью как таковой.

Автор надеется, что материал, изложенный в данной статье, поспособствует совершенствованию науки военного права в части формирования однозначного и полного представления о правовых понятиях «воинская часть», «войсковая часть», а также окажется полезным практическим работникам при применении соответствующей терминологии.

Библиографический список

1. Бараненков В.В. Проблемы недостаточной определенности юридической личности военных организаций в современной военно-правовой науке // Электронное научное издание «Военное право». 2013. Выпуск № 2 / <http://www.voennoepravo.ru>.
2. Беспалов А.А. Воинская часть как юридическое лицо (понятие и признаки) : дис. ... канд. юрид. наук. М.: ВПА, 1973.
3. Виноградов А.Ю. Гражданская правосубъектность воинской части : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2000.
4. Гусейнова Н.Ч., Титов А.В., Тюрин А.И. Комментарий к Федеральному закону «О материальной ответственности военнослужащих» (постатейный). Серия «Право в Вооруженных Силах – консультант». М.: За права военнослужащих, 2010. Вып. 114.
5. Догляд В. Юридическое лицо в военном камуфляже. Бизнес-адвокат. 2001. № 2.
6. Комментарий к Федеральному закону «О воинской обязанности и военной службе» (постатейный) / А.С. Зорин, А.В. Кудашкин, Я.В. Лобов и др. 3-е изд., перераб. и доп. М.: За права военнослужащих, 2007.

¹⁰¹ См.: Об утверждении Общего положения о соединении и воинской части внутренних войск Министерства внутренних дел Российской Федерации : приказ МВД России от 15 нояб. 2003 г. № 884 : п. 5.

¹⁰² См.: Вопросы Федеральной службы безопасности Российской Федерации : указ Президента Рос. Федерации от 11 авг. 2003 г. № 960 : п. 9. подп. 5б.

¹⁰³ См.: В. Догляд. Юридическое лицо в военном камуфляже. Бизнес-адвокат. 2001. № 2.

¹⁰⁴ См., например: Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации : указ Президента Рос. Федерации от 1 марта 2011 г. № 248 : п.21 // Рос. газ. 2011. 2 марта; Вопросы Федеральной службы охраны Российской Федерации : указ Президента Рос. Федерации от 7 авг. 2004 г. № 1013 : п. 16 подп. 11.

7. Кудашкин А.В. Фатеев К.В. Федеральный закон «О статусе военнослужащих» (Постатейный научно-практический комментарий). (Продолжение) // Право в Вооруженных Силах. 1998. № 11.

8. Кудашкин А.В. Военная служба и военнослужащий в Российской Федерации: конституционно-правовое регулирование. М.: Военный университет, 2001.

9. Кудашкин А.В., Фатеев К.В. Комментарий к Федеральному закону «О статусе военнослужащих» (постатейный). 4-е изд., перераб. и доп. М.: За права военнослужащих, 2005.

10. Корякин В.М., Кудашкин А.В., Фатеев К.В. Военно-административное право (военная администрация): учебник. Серия «Право в Вооруженных Силах – консультант». М.: За права военнослужащих, 2008. Вып. 90.

11. Лейба В.Н. Ответственность воинской части по обязательствам, возникающим вследствие причинения вреда: дис. ... канд. юрид. наук. М.: ВПА, 1973.

12. Манов В.В. Воинская часть Вооруженных Сил Российской Федерации как участник гражданских правоотношений: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2000. С. 19.

13. Матвеев К.В. Ответственность воинской части за вред, причиненный деятельностью, создающей повышенную опасность для окружающих : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2000.

14. Нагорный И.А. Воинская часть как субъект советского права: дис. канд. юрид. наук. М.: ВКИ, 1989.

15. Паршина О.В. Административная ответственность воинских частей : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003.

16. Туганов Ю.Н. К вопросу кодификации военного законодательства Российской Федерации // Вестник Чит. гос. унив. 2007. № 1.

Соколова Е.В., старший преподаватель кафедры гражданского права
Федерального государственного казенного военного образовательного
учреждения высшего профессионального образования «Военный университет»
Министерства обороны Российской Федерации

*E. Sokolova, Senior Lecturer of the Civil Law Department of the Military University
of the Ministry of Defense Federal State Public Military Institution of Higher Education*

О понятии и классификации источников повышенной опасности, применяемых Вооруженными Силами Российской Федерации

В статье рассматриваются различные подходы к понятию «источник повышенной опасности», сложившиеся в науке военного права, а также в уголовном и гражданском праве; приводится классификация источников повышенной опасности, применяемых Вооруженными Силами Российской Федерации.

Ключевые слова: источник повышенной опасности; источник повышенной опасности.

On concept and classification of increased danger sources in Armed Forces of Russian Federation

The article discusses various approaches to the source of increased danger concept established in the military law as well as criminal and civil law. It also categorizes the sources of increased danger used in the Armed Forces of the Russian Federation.

Keywords: source of increased danger, source of increased danger for military purposes; breach of firearms regulations

Вооруженные Силы Российской Федерации представляют собой государственную военную организацию, составляющую основу обороны Российской Федерации, и состоят из центральных органов военного управления, объединений, соединений, воинских частей и организаций, которые входят в виды и рода войск Вооруженных Сил Российской Федерации и в войска, не входящие в виды и рода войск Вооруженных Сил Российской Федерации.

Согласно п. 2 ст. 10 Федерального закона от 31 мая 1996 года № 61-ФЗ «Об обороне» Вооруженные Силы Российской Федерации предназначены для отражения агрессии, направленной против Российской Федерации, для вооруженной защиты целостности и неприкосновенности территории Российской Федерации, а также для выполнения задач в соответствии с федеральными конституционными законами, федеральными законами и международными договорами Российской Федерации.¹⁰⁵

Как отметил В.В. Манов, Вооруженные Силы Российской Федерации «предназначены для ведения боевых действий и выполнения иных функций обороны с использованием различных видов вооружений и боевой техники. Эта деятельность, несомненно, является *источником повышенной опасности*, так как она не только несет угрозу «жизненно важным» интересам человека, но и, при определенных условиях, угрожает существованию всей человеческой цивилизации. Опасность этой угрозы существует и в условиях мирного времени, при уничтожении (утилизации) химических и ядерных боеприпасов, при ведении боевых действий (установлении конституционного порядка) на территории Чечни, а также при проведении войсковых тактических учений войск и сил флота».¹⁰⁶

Юридическое понятие «источник повышенной опасности» является неоднозначным, легальное его определение до настоящего времени отсутствует. Данное обстоятельство не могло не повлечь различное его понимание как самим законодателем, так и в научных кругах.

¹⁰⁵ Федеральный закон от 31 мая 1996 года № 61-ФЗ «Об обороне» // Собрание законодательства Российской Федерации от 3 июня 1996 года. № 23. Ст. 2750.

¹⁰⁶ Манов В.В. Правовые основания ответственности военных организаций – юридических лиц за вред, причиненный жизни, здоровью и имуществу физических лиц. Материалы научной конференции «Правовое обеспечение безопасности человека»: М., ВУ, 1998.

Стоит отметить, что в законодательстве понятие «источник повышенной опасности» впервые появилось в 1922 году с принятием Гражданского кодекса РСФСР, в ст. 404 которого указывалось, что лица и предприятия, деятельность которых связана с повышенной опасностью для окружающих (железные дороги, трамвай, фабричные и заводские предприятия, торговцы горючими материалами, держатели диких животных, лица, возводящие строения и иные сооружения и т.п.), отвечают за вред, причиненный источником повышенной опасности, если не докажут, что вред возник вследствие непреодолимой силы либо умысла или грубой небрежности самого потерпевшего.¹⁰⁷

Практически идентичная норма содержалась в Основах гражданского законодательства 1961 года (ст. 90) и Гражданском кодексе РСФСР 1964 года (ст. 454). В судебной практике акцент был сделан на деятельность, создающую повышенную опасность для окружающих, а не на сам объект с вредоносными свойствами, в связи с чем источником повышенной опасности стала признаваться любая деятельность, осуществление которой создает повышенную вероятность причинения вреда из-за невозможности полного контроля за ней со стороны человека, а также деятельность по использованию, транспортировке, хранению предметов, веществ и иных объектов производственного, хозяйственного или иного назначения, обладающих такими же свойствами. Указывалось, что имущественная ответственность за вред, причиненный действием таких источников, должна наступать как при целенаправленном их использовании, так и при самопроизвольном проявлении их вредоносных свойств (например, в случае причинения вреда вследствие самопроизвольного движения автомобиля, самовозгорания или самоизлучения и т.п.).¹⁰⁸

В советский период российской истории в науке гражданского права сложились три основные теории относительно понятия источника повышенной опасности: теория деятельности (Б.С. Антимонов, В.Г. Вердников, О.С. Иоффе, К.Б. Ярошенко и др.), теория объекта (Е.А. Флейшиц и др.) и теория «движущихся вещей» (Л.А. Майданник, Н.Ю. Сергеева и др.).

Согласно теории деятельности, которая является наиболее распространенной в цивилистике, источником повышенной опасности признается деятельность, которая будучи связана с использованием определенных вещей, не поддается непрерывному и всеобъемлющему контролю со стороны человека, что и обуславливает высокую степень причинения вреда. Так, К.Б. Ярошенко указал, что «в пользу этой точки зрения ... говорит уже одно то, что предметом правового регулирования может быть только деятельность людей. Причинение вреда материальными объектами, обладающими вредоносными свойствами вне деятельности человека по их использованию оказывается тем самым вне правового регулирования».¹⁰⁹

Сторонники теории объекта исходили из того, что источники повышенной опасности – это свойства вещей и силы природы, которые не поддаются полному контролю со стороны человека и создают высокую вероятность причинения вреда (Е.А. Флейшиц). Данная теория не получила широкого распространения, в том числе по причине указанной И.О. Иоффе, считавшим, что слабым местом в ней является указание на силы природы, так как силы природы не имеют владельца, поэтому ответственность за причинение вреда силами природы наступает по иным правилам.¹¹⁰

Представители третьей теории понимают под источником повышенной опасности материальные объекты (предметы, вещи, оборудование), находящиеся в процессе эксплуатации и создающие при этом повышенную опасность для окружающих. По их мнению, «под источником повышенной опасности следует понимать вещи, оборудование, находящееся в процессе эксплуатации и создающие при этом повышенную вероятность для окружающих, - например,

¹⁰⁷ Гражданский кодекс РСФСР. Постановление Всероссийского Центрального Исполнительного комитета от 11 ноября 1922 года «О введении в действие Гражданского кодекса РСФСР» // www.libussr.ru/doc_ussr/ussr_1435.htm

¹⁰⁸ Постановление Пленума Верховного Суда СССР от 5 сентября 1986 года № 13 «О судебной практике по делам о возмещении вреда, причиненного повреждением здоровья» (утратило силу) // Бюллетень нормативных актов министерств и ведомств СССР, 1990, № 4. // Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 28 апреля 1994 года № 3 «О судебной практике по делам о возмещении вреда, причиненного повреждением здоровья» (утратило силу) // Бюллетень Верховного Суда РФ, 1994, № 7.

¹⁰⁹ Ярошенко К.Б. Жизнь и здоровье под охраной закона. М., 1990. С. 67.

¹¹⁰ Иоффе О.С. Ответственность по советскому гражданскому праву. ЛГУ, 1956. С. 186.

движущийся поезд, работающий станок и всякие другие агрегаты, действующие с применением механических, электрических и других двигателей».¹¹¹

В гражданско-правовой науке предпринимались также попытки синтезировать данные теории. Так, например, А.А. Субботин указывал, что «от предмета нельзя отделить его свойства, например, от взрывоопасных веществ – их свойство взрываться», поэтому к источникам повышенной опасности следует относить деятельность, связанную с использованием некоторых специфических объектов техники, веществ и отдельных видов природной энергии, физические свойства которых могут представлять определенную опасность для окружающих, а также отдельные объекты техники, вредоносные вещества, некоторые виды энергии, способные при определенных условиях причинить значительный ущерб окружающим.¹¹²

По мнению А.М. Беляковой, источники повышенной опасности – это предметы материального мира, проявляющие в процессе деятельности по их использованию (эксплуатации) вредоносность, не поддающуюся или в неполной мере поддающуюся контролю человека, в результате чего они создают повышенную опасность для окружающих.¹¹³

В.Т. Смирнов и А.А. Собчак придерживались противоположной точки зрения. По их мнению, «вещь никогда сама по себе не опасна ... вредоносность относится не к вещи как таковой, а к деятельности, к системе действий», поэтому источники повышенной опасности «признаются таковыми лишь при использовании их человеком, то есть при осуществлении деятельности, которая в силу этого становится повышенной опасной для окружающих».¹¹⁴ С этой точкой зрения нельзя согласиться в полной мере, так как в данном случае не учитывается тот факт, что некоторые вещи, объекты материального мира представляют повышенную опасность независимо от того, используют их или нет. Например, ртуть или способные к самопроизвольному распаду радиоактивные вещества опасны, независимо от того вовлечены ли они в какую-либо деятельность человека или нет.

Стоит согласиться с мнением О.А. Красавчикова, который считал, что под источником повышенной опасности следует понимать предметы материального мира, обладающие особыми специфическими количественными и качественными состояниями, в силу которых владение ими связано с повышенной опасностью для окружающих.¹¹⁵

Несмотря на такое многообразие позиций относительно понятия «источник повышенной опасности», единого подхода к его трактовке в цивилистической науке ни в советский период истории России ни в последующем так и не было выработано.

После вступления в силу части второй ГК РФ и вплоть до настоящего времени в гражданском законодательстве основной упор делается именно на деятельность, создающую повышенную опасность для окружающих. Так, согласно ст. 1079 ГК РФ юридические лица и граждане, *деятельность* которых связана с повышенной опасностью для окружающих, обязаны возместить вред, причиненный источником повышенной опасности, если не докажут, что вред возник вследствие обстоятельств непреодолимой силы или умысла потерпевшего.¹¹⁶

К видам деятельности, создающим повышенную опасность для окружающих, согласно п. 1 ст. 1079 ГК РФ относятся: *использование* транспортных средств, механизмов, электрической энергии высокого напряжения, атомной энергии, взрывчатых веществ, сильнодействующих ядов, осуществление строительной и иной, связанной с нею деятельности и др. Указанный перечень является открытым. Оценка той или иной деятельности на предмет ее отнесения к деятельности,

¹¹¹ Майданник А.А., Сергеева Н.Ю. Материальная ответственность за повреждение здоровья. М., 1968. С. 34.

¹¹² Субботин А.А. Субъект ответственности за вред, причиненный источником повышенной опасности // Советская юстиция, 1982, № 12. С. 25.

¹¹³ Белякова А.М. Имущественная ответственность за причинение вреда. М., 1979. С. 67.

¹¹⁴ Смирнов В.Т., Собчак А.А. Понятие источника повышенной опасности // Советская юстиция, 1988, № 18. С. 22-23.

¹¹⁵ Красавчиков О.А. Возмещение вреда, причиненного источником повышенной опасности. М., 1966. С. 34.

¹¹⁶ Гражданский кодекс Российской Федерации, часть вторая от 26 января 1996 года № 14-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации от 29 января 1996 года. № 5. Ст. 410.

создающей повышенную опасность для окружающих, осуществляется в судебном порядке применительно к каждому отдельному случаю с учетом конкретных обстоятельств дела.

В современной научной литературе неоднократно обращалось внимание на некорректность некоторых положений ст. 1079 ГК РФ. Например, В.В. Долинская, анализируя ст. 1079 ГК РФ и текст Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 28 апреля 1994 года № 3 «О судебной практике по делам о возмещении вреда, причиненного повреждением здоровья», указала, что «сомнения вызывают оборот «действие деятельности»; исключительный упор на бесконтрольность (что уже подразумевает вину) и сочетание этого с «самопроизвольным проявлением вредоносных свойств» (что ... характеризует объекты, а не действия)».¹¹⁷

По нашему мнению, некорректным является и то положение ст. 1079 ГК РФ, согласно которому ответственность за причиненный вред несет владелец источника повышенной опасности, так как говорить о владении можно только в отношении вещей, а не деятельности, которой не владеют, а которую осуществляют. В Толковом словаре русского языка Ожегова слово «деятельность» трактуется в нескольких значениях: как занятие, труд; и как работа каких-либо органов или сил природы (деятельность сердца, деятельность вулкана и др.).¹¹⁸ Владеть деятельностью сердца или трудом, в принципе не возможно, так же как не возможно выбытие деятельности из чьего-либо владения, в том числе по вине третьих лиц.

Предполагается, что введение легального определения достаточно близких, но не тождественных понятий «источник повышенной опасности» и «деятельность, создающая повышенную опасность для окружающих» будет способствовать совершенствованию не только гражданского законодательства, но и законодательства, регулирующего иные правоотношения. Например, анализ некоторых нормативных правовых актов показал, что источником повышенной опасности в них называются: 1) материальные объекты, с которыми связана определенная деятельность¹¹⁹; 2) влияние вредных веществ и неблагоприятные производственные факторы¹²⁰; 3) элементы природы¹²¹; и др.

Например, в ст. 6 Закона Российской Федерации от 2 июля 1992 года № 3185-1 «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании» говорится о деятельности, связанной с источником повышенной опасности. В п. 2 комментария к ст. 6 данного закона указывается, что «ярким примером такой деятельности является вождение транспортных средств, которые, как известно, являются источниками повышенной опасности»¹²², т.е. не вождение автомобиля, а сам автомобиль, по мнению составителей комментария, является источником повышенной опасности.

О деятельности, связанной с источниками повышенной опасности, а не о деятельности, создающей повышенную опасность для окружающих, говорится и в Постановлении Правительства Российской Федерации от 18 мая 2011 года № 394¹²³, а также в приказе Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации от 11 апреля 2012 года № 339н.¹²⁴

¹¹⁷ Долинская В.В. Источники повышенной опасности // Законы России. 2009, № 9. С. 48-56.

¹¹⁸ Толковый словарь русского языка Ожегова // www.ozhegov.org/words/7037.shtml

¹¹⁹ См., например: Закон Российской Федерации от 2 июля 1992 года № 3185-1 «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании» // Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ от 20 декабря 1992 года № 33. Ст. 1913.

¹²⁰ См., например: Постановление Правительства Российской Федерации от 23 сентября 2002 года № 695 «О прохождении обязательного психиатрического освидетельствования работниками, осуществляющими отдельные виды деятельности, в том числе деятельность, связанную с источниками повышенной опасности (с влиянием вредных веществ и неблагоприятных производственных факторов), а также работающими в условиях повышенной опасности» // Собрание законодательства Российской Федерации от 30 сентября 2002 года № 39. Ст. 3796.

¹²¹ См., например: ст. 168 Уголовного кодекса Российской Федерации от 13 июня 1996 года № 63-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации от 17 июня 1996 года № 25. Ст. 2954.

¹²² Колоколов Г.Р., Белянинова Ю.В., Савина Л.В., Егоров Ю.В. Комментарий к Закону РФ от 2 июля 1992 года № 3185-1 «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании» (под ред. Л.В. Воробьевой). – Система ГАРАНТ, 2012 г. // ППС ГАРАНТ. Дата обращения 13 марта 2014 года.

¹²³ Постановление Правительства Российской Федерации от 18 мая 2011 года № 394 «Об утверждении перечня отдельных видов профессиональной деятельности и деятельности, связанной с источником повышенной опасности, на занятие которыми устанавливаются ограничения для больных наркоманией» // Собрание законодательства Российской Федерации от 23 мая 2011 года № 21. Ст. 2979.

¹²⁴ Приказ Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации от 11 апреля 2012 года № 339н «Об утверждении Разъяснения по применению перечня отдельных видов профессиональной деятельности и деятельности, связанной с источниками повышенной опасности, на занятие которыми устанавливаются ограничения для больных наркоманией, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 18 мая 2011 года № 394» // Российская газета от 1 июня 2012 года № 124.

В приказе Министерства промышленности и торговли Российской Федерации от 30 декабря 2009 года № 1215 «Об утверждении нормативных методических документов, регулирующих функционирование и эксплуатацию аэродромов экспериментальной авиации»¹²⁵ источником повышенной опасности для пневматики колесных шасси проходящих воздушных судов признана выходящая на поверхность арматура, особенно ее концы (п. 6.5.9.78).

В ст. 349 УК РФ устанавливается ответственность за нарушение правил обращения с оружием, боеприпасами, радиоактивными материалами, взрывчатыми или *иными веществами и предметами, представляющими повышенную опасность для окружающих*, если это повлекло по неосторожности причинение тяжкого вреда здоровью человека, уничтожение военной техники либо иные тяжкие последствия.

В комментарии к ст. 168 УК РФ указывается на то, что «к источникам повышенной опасности относятся: транспортные средства, механизмы, электрическая энергия высокого напряжения, атомная энергия, взрывчатые вещества, сильнодействующие яды и др.; осуществление строительной и иной связанной с нею деятельности и др.»¹²⁶

Примечательно, что в Постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24 октября 2006 года № 18 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Особенной части Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» говорится об управлении «водителем, находящимся в состоянии опьянения, транспортным средством, являющимся источником повышенной опасности», т.е. прямо указывается на само транспортное средство, а не на деятельность по управлению им.¹²⁷

В редких случаях в нормативных правовых актах источником повышенной опасности признаются влияние вредных веществ, неблагоприятные производственные факторы, элементы природы. Например, в Постановлении Правительства Российской Федерации от 23 сентября 2002 года № 695 «О прохождении обязательного психиатрического освидетельствования работниками, осуществляющими отдельные виды деятельности, в том числе деятельность, связанную с источниками повышенной опасности (с влиянием вредных веществ и неблагоприятных производственных факторов), а также работающими в условиях повышенной опасности»¹²⁸, источниками повышенной опасности признаются влияние вредных веществ и неблагоприятные производственные факторы, а не сама деятельность, хотя и связанная с такими источниками. Также стоит обратить внимание на ст. 168 УК РФ, в которой устанавливается ответственность за уничтожение или повреждение имущества в крупном размере, совершенные путем неосторожного обращения с *огнем или иными источниками повышенной опасности*.

Таким образом, только гражданское законодательство признает источником повышенной опасности соответствующую деятельность, в иных нормативных правовых актах акцент смещен на материальный объект, представляющий повышенную опасность.

Стоит отметить, что понятия «источник повышенной опасности» и «деятельность, создающая повышенную опасность для окружающих» имеют важное значение для военного права, так как деятельность организаций, входящих в состав Вооруженных Сил Российской Федерации, и в первую очередь, воинских частей, неразрывно связана с риском причинения вреда. При этом, в

¹²⁵ Приказ Министерства промышленности и торговли Российской Федерации от 30 декабря 2009 года № 1215 «Об утверждении нормативных методических документов, регулирующих функционирование и эксплуатацию аэродромов экспериментальной авиации» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти от 31 мая 2010 года № 22.

¹²⁶ Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации (постатейный). Под ред. д.ю.н., проф. А.И. Чучаева. М., «КОНТРАКТ», 2013 г. // ППС ГАРАНТ. Дата обращения 7 марта 2014 года.

¹²⁷ Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24 октября 2006 года № 18 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Особенной части Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации, декабрь 2006 года, № 12.

¹²⁸ Постановление Правительства Российской Федерации от 23 сентября 2002 года № 695 «О прохождении обязательного психиатрического освидетельствования работниками, осуществляющими отдельные виды деятельности, в том числе деятельность, связанную с источниками повышенной опасности (с влиянием вредных веществ и неблагоприятных производственных факторов), а также работающими в условиях повышенной опасности» // Собрание законодательства Российской Федерации от 30 сентября 2002 года № 39. Ст. 3796.

науке военного права под источником повышенной опасности понимается, как деятельность, создающая такую опасность, так и определенные предметы, вещества и др., обладающие свойствами и качествами, представляющими повышенную опасность для окружающих.

Так, В.Н. Лейба под источником повышенной опасности понимает материальный объект, который в процессе владения или пользования им вследствие присущих ему специфических свойств может причинить вред, несмотря на самый полный контроль за ним со стороны человека.¹²⁹

По мнению С.Н. Шарапова, боеприпасы, радиоактивные материалы, взрывчатые или иные вещества и предметы, представляющие повышенную опасность для окружающих обладают в своей основе не только общими качествами и функциональными свойствами с оружием, но и некоторыми специфическими особенностями в реализации опасных свойств поражающего характера, которые могут проявляться как в процессе их использования, так и в результате нарушения условий хранения, в силу неблагоприятного воздействия внешних факторов (несоблюдение температурного режима, нарушение допустимых пределов влажности воздуха в хранилище, «соседство» с «агрессивными» веществами и металлами, разрушение средств защиты от облучения и т.п.).¹³⁰ В некоторых случаях возможно и самопроизвольное проявление такими веществами и предметами свойств, представляющих повышенную опасность для окружающих.¹³¹

По мнению К.В. Матвеева, деятельность воинской части, создающая повышенную опасность для окружающих, «состоит в использовании (эксплуатации) личным составом воинской части вредоносных свойств источников повышенной опасности обычного и военного назначения, которые из-за невозможности полного контроля над проявлением этих свойств со стороны человека создают высокую вероятность причинения вреда окружающим. Такая деятельность осуществляется как при выполнении поставленных задач по подготовке к ведению боевых действий (в повседневной деятельности), так и при ведении боевых действий».¹³²

В научной литературе источники повышенной опасности по преобладанию вредоносных свойств принято делить на: механические, химические, электрические, биологические, радиоактивные и т.д. Например, к химическим источникам относятся, прежде всего, сильнодействующие ядовитые вещества, которые обладают свойствами сильного отрицательного воздействия (летучесть, высокая токсичность и т.п.) на организм человека даже при нормальных условиях (в частности, при производственном процессе) эксплуатации.¹³³ Как было отмечено С.Е. Донцовым и В.В. Глянцевым, «скрытая во взрывчатых и легковоспламеняющихся веществах энергия и разрушительная способность позволяют считать некоторые виды сырья для изготовления боеприпасов и взрывчатых веществ, а также бензин, бензол, керосин, денатурат, эфир и т.д. в чистом виде или в качестве преобладающих компонентов (основа в лаках, красках и т.д.) также источниками повышенной опасности».¹³⁴

В условиях Вооруженных Сил Российской Федерации применяются различные источники повышенной опасности, которые по признаку используемой энергии, было предложено классифицировать следующим образом: 1) физические: механические (боевые машины, бронетанковая техника и вооружение, самолеты и иные летательные аппараты), электрические (оборудование радиолокационных станций и др.), тепловые (оборудование кораблей, применяющих

¹²⁹ Лейба В.Н. Ответственность воинской части по обязательствам, возникающим вследствие причинения вреда: Дисс. ... канд. юрид. наук. М.: ВПА, 1973. // Корякин В.М. Военное право: антология диссертаций. Часть I. Серия «Право в Вооруженных Силах – консультант». – М.: «За права военнослужащих». 2011. С. 227.

¹³⁰ Шарапов С.Н. Уголовная ответственность военнослужащих за нарушение правил обращения с оружием и предметами, представляющими повышенную опасность для окружающих (материалы для проведения занятий с судьями военных судов по специальной подготовке) // Военно-уголовное право. 2003. № 3-4 // www.voenpravo.ru/doc-1801-1.htm

¹³¹ Так, например, в июне 2003 года на спецполигоне в 5 километрах от поселка Нагорный города Чапаевска Самарской области произошли самопроизвольные взрывы боеприпасов // <http://www.klerk.ru/boss/news/326095/>

¹³² Матвеев К.В. Ответственность воинской части за вред, причиненный деятельностью, создающей повышенную опасность для окружающих. Автореф. дис. ...канд. юрид. наук. М.: ВУ, 2000. С. 11.

¹³³ См.: Бюллетень Верховного Суда РСФСР. 1964. № 6. С. 1-2; 1965. № 6. С. 13.

¹³⁴ Донцов С.Е., Глянец В.В. Возмещение вреда по советскому законодательству. – М.: Юрид. лит., 1990. С. 224.

паросиловые установки с повышенным давлением); 2) физико-химические (вооружение и двигатели, в которых применяются такие радиоактивные вещества, как дейтерий, радий, плутоний, уран и др.); 3) химические: отравляющие вещества (разновидности химического оружия, различного вида ракетного топлива и др.), взрывчатые вещества (боеприпасы с содержанием тротила, динамита, жидкого кислорода, пропана, бутана и др.), огнеопасные вещества (такие горюче-смазочные материалы, как бензин, керосин, нефть, спирт, окислители и различные масла); 4) биологические (боеприпасы биологического, бинарного и токсинного оружия).¹³⁵

Исходя из содержания ст. 346, 349 и 350 УК РФ и комментариев к ним, можно сделать вывод, что применительно к военной деятельности источники повышенной опасности можно разделить также на: 1) табельное стрелковое, артиллерийское и ракетное оружие, находящееся на вооружении в Вооруженных Силах Российской Федерации и других войсках Российской Федерации; 2) боеприпасы – боевые патроны, снаряды, гранаты и другие устройства, предназначенные для производства взрыва или выстрела; 3) радиоактивные и взрывчатые вещества; 4) боевые машины, составной частью которых является оружие в виде пушки, пулемета и т.п., т.е. боевые машины пехоты, самоходные артиллерийские установки, миноукладчики, ракетные установки, предназначенные для буксировки средств ведения боя, артиллерийские тягачи, машины, перевозящие аппаратуру управления огнем, иные самодвижущиеся на поле боя машины, участвующие в ведении боя).

Также стоит отметить, что в науке военного права одна из первых классификаций источников повышенной опасности была предложена В.Н. Лейба, который различные виды боевой техники и вооружения в зависимости от их функционального назначения в боевых действиях разделил на следующие группы: 1) средства поражения и защиты; 2) средства доставки; 3) средства управления и контруправления; 4) средства обеспечения.¹³⁶

Особого внимания заслуживает позиция К.В. Матвеева, согласно которой все источники повышенной опасности, применяемые в условиях Вооруженных Сил Российской Федерации, по их назначению можно разделить на две группы. К первой группе следует отнести источники повышенной опасности военного назначения (бронетанковая техника и вооружение, боевые самолеты и вертолеты, военные корабли, ракеты, торпеды, мины, артиллерийские боеприпасы, оружие массового поражения и др.). Ко второй группе, по его мнению, следует отнести «обычные» источники повышенной опасности, которые имеют и иное, «невоенное», предназначение и находят свое применение не только в Вооруженных Силах Российской Федерации, но и в деятельности различных юридических лиц, а также физических лиц (автомобили, горюче-смазочные материалы, хранилища топлива, ядерные реакторы, электрические преобразователи высокого напряжения и др.).

Стоит отметить, что в законодательстве Российской Федерации понятие «источник повышенной опасности военного назначения» отсутствует, что нельзя признать обоснованным.

Введение такого понятия в законодательство, и в первую очередь в гражданское законодательство, имеет важное значение для дифференциации гражданско-правовой ответственности за причинение вреда таким источником.

Как отметил А.Н. Сурков, «в настоящее время гражданско-правовая ответственность военных организаций определяется гражданско-правовыми нормами общего характера, что вряд ли можно признать обоснованным... Анализ деликтной ответственности воинской части (военной организации) как юридического лица показал ряд ее особенностей: воинская часть (военная организация), в силу своей специальной правоспособности являясь юридическим лицом, выступает одним из субъектов гражданского оборота со специальной правосубъектностью; гражданско-правовой институт деликтной ответственности имеет для воинской части (военной организации) важное значение, которое состоит в том, что наряду с реальным возмещением ущерба,

¹³⁵ См., например: *Матвеев К.В.* Ответственность воинской части за вред, причиненный деятельностью, создающей повышенную опасность для окружающих. Автореф. дис. ...канд. юрид. наук. М.: ВУ, 2000. С. 10.

¹³⁶ *Лейба В.Н.* Ответственность воинской части по обязательствам, возникающим вследствие причинения вреда: Дисс. ... канд. юрид. наук. М.: ВПА, 1973. // *Корякин В.М.* Военное право: антология диссертаций. Часть I. Серия «Право в Вооруженных Силах – консультант». – М.: «За права военнослужащих». 2011. С. 227.

причиненного гражданам и юридическим лицам, он способствует укреплению воинской дисциплины и правопорядка; характерный для гражданского права России принцип полного возмещения вреда действует и в области деликтных обязательств воинской части (военной организации)».¹³⁷

Причинение вреда источником повышенной опасности военного назначения возможно как в мирное время, так и в условиях вооруженного конфликта, как в результате правомерных действий, так и в результате неправомерных действий военнослужащих, находящихся при исполнении обязанностей военной службы.

Представляется, что за причинение вреда источником повышенной опасности военного назначения в условиях вооруженного конфликта, если такое причинение было вызвано правомерными действиями (ведение боя, маневры и т.п.) гражданско-правовая ответственность наступать не должна, даже если будет установлена ошибка командира. Однако государство может выплатить потерпевшим лицам компенсацию в размере, установленном Правительством Российской Федерации. Если же вред причинен в результате неправомерных действий (уничтожение имущества без необходимости, наличие умысла на причинение вреда, в том числе в действиях командира, нарушение правил обращения с оружием и др.), то потерпевшим должны быть возмещены реальные убытки по правилам, установленным ГК РФ и иными нормативными правовыми актами. Данное утверждение подтверждается и судебной практикой.

Например, глава крестьянского (фермерского) хозяйства «Олимп» А.А. Дзангиев обратился в Арбитражный суд Республики Ингушетия с иском к Министерству обороны Российской Федерации о взыскании 1 214 500 рублей ущерба, причиненного ухудшением качества земель и потравой посевов озимой пшеницы. Истец ссылался на то, что в сентябре-октябре 1999 года при осуществлении контртеррористических действий и действий по восстановлению конституционного порядка в Чеченской Республике бронетанковые войска Российской Федерации были дислоцированы на принадлежащем истцу земельном участке. В результате был потравлен посев озимой пшеницы. Кроме того, для восстановления качества земли потребовалось проведение мер по рекультивации. Решением Арбитражного суда Республики Ингушетия требования истца были удовлетворены.

Отменяя решение Арбитражного суда Республики Ингушетия, кассационная инстанция Федерального арбитражного суда Северо-Кавказского округа, указала, в частности, на то, что согласно ст. 21 действовавшего в то время Федерального закона от 25 июля 1998 года № 130-ФЗ «О борьбе с терроризмом»¹³⁸, при проведении контртеррористической операции на основании и в пределах, которые установлены законом, допускается вынужденное причинение вреда имуществу террористов, а также правоохраняемым интересам. При этом, военнослужащие, специалисты и другие лица, участвующие в борьбе с терроризмом, освобождаются от ответственности за вред, причиненный при проведении контртеррористической операции, в соответствии с законодательством Российской Федерации.¹³⁹ Действия, предпринятые в рамках контртеррористической операции, не являются противоправными, поскольку совершались в целях предотвращения опасности в отношении государства и его граждан. Действия ответчика (Министерства обороны Российской Федерации) осуществлялись без превышения пределов крайней необходимости. При таких обстоятельствах, по мнению суда, правовых оснований для удовлетворения исковых требований не имеется.

В случае причинения вреда источником повышенной опасности военного назначения в мирное время, гражданско-правовая ответственность должна наступать только, если вред причинен в результате неправомерных действий причинителя вреда. Если же причинение вреда было связано

¹³⁷ Сурков А.Н. Актуальные проблемы применения гражданского законодательства в сфере военного управления. Автореф. дис. ...докт. юрид. наук. М., 2006 // www.disscat.com/content/aktualnye-problemy-primeneniya-grazhdanskogo-zakonodatelstva-v-sfere-voennogo-upravleniya

¹³⁸ Федеральный закон от 25 июля 1998 года № 130-ФЗ «О борьбе с терроризмом» // Собрание законодательства Российской Федерации от 3 августа 1998 года № 31. Ст. 3808 (утратил силу)

¹³⁹ Постановление кассационной инстанции по проверке законности и обоснованности решений (постановлений) арбитражных судов, вступивших в законную силу Федерального арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 7 марта 2002 года по делу № Ф08-623/2002 // ППС ГАРАНТ. Дата обращения 21 марта 2014 года.

с правомерными действиями (маневры, учения и т.п.), то такой вред не должен подлежать возмещению, но потерпевшим должна быть выплачена компенсация в порядке и размере, установленном Правительством Российской Федерации. При этом военные организации, принимающие участие в маневрах, учениях и т.п. должны заранее предпринимать все необходимые меры для недопущения случаев причинения вреда третьим лицам, или сведения размера вреда к минимуму, если устранение его полностью не возможно.

Например, 22 августа 2001 года во время движения бронетранспортера наводчик-оператор Д.С. Спицов, в нарушение требований Наставления по стрелковому делу и курса стрельб из стрелкового оружия направил ствол пулемета влево по направлению движения встречного транспорта и от неожиданного толчка при начале движения бронетранспортера неосторожно нажал на кнопку электроспуска пулемета. Вследствие этого, Д.С. Спицов произвел очередь выстрелов из пулемета в сторону проезжавшей во встречном направлении автомашины, от которых находившиеся в кабине автомашины Д. и Д., получили несовместимые с жизнью телесные повреждения, повлекшие их смерть, а И. был причинен тяжкий вред здоровью. Действия Д.С. Спицова являются неправомерными. В связи с этим он был осужден к лишению свободы в колонии-поселении по ч. 3 ст. 349 УК РФ сроком на 3 года. При этом учитывая, что жена погибшего Д. с несовершеннолетними детьми осталась без средств к существованию, им должен быть возмещен материальный ущерб, в связи с потерей кормильца, а также моральный вред.¹⁴⁰ Так как Д.С. Спицов находился при исполнении обязанностей военной службы, причиненный им вред должна будет возмещать соответствующая военная организация.

На основании вышеизложенного предполагается целесообразным легальное закрепление в гражданском законодательстве понятий «источник повышенной опасности», «источник повышенной опасности военного назначения», «деятельность, создающая повышенную опасность для окружающих», принимая во внимание то, как такие понятия трактуются в военно-правовой науке Российской Федерации, в уголовном праве и иных отраслях права.

В частности, целесообразно установить, что:

1) источником повышенной опасности признаются объекты материального мира, которые из-за присущих им свойств несут в себе потенциальную опасность, независимо от того, используют ли их в процессе какой-либо деятельности, или нет, и которые не поддаются полному контролю со стороны человека;

2) деятельностью, создающей повышенную опасность для окружающих, признается деятельность, которая будучи связана с использованием определенных вещей, в том числе являющихся источником повышенной опасности, не поддается непрерывному и всеобъемлющему контролю человека;

3) источники повышенной опасности, применяемые Вооруженными Силами Российской Федерации, подразделяются на источники повышенной опасности военного назначения и источники повышенной опасности двойного назначения;

4) источником повышенной опасности военного назначения признаются все виды оружия, боеприпасов, вооружения, боевая техника, специально предназначенные для ведения боя, уничтожения живой силы и имущественных военных объектов противника;

5) деятельностью военных организаций, входящих в состав Вооруженных Сил Российской Федерации, создающей повышенную опасность для окружающих, признается деятельность по созданию, испытанию, хранению, использованию, утилизации, транспортировке всех видов оружия, вооружения, боевой техники; проведение учений, маневров, ведение боевых действий и т.п.;

6) вред, причиненный источником повышенной опасности военного назначения, а также вред, причиненный военными организациями деятельностью, создающей повышенную опасность для окружающих, подлежит возмещению на следующих условиях:

- вред, причиненный в мирное время, а также вред, причиненный в условиях вооруженного конфликта, подлежит возмещению в полном объеме, если он вызван неправомерными действиями причинителя вреда;

¹⁴⁰ Кассационное определение Военной коллегии Верховного Суда Российской Федерации от 15 мая 2003 года № 5-22/03 // ППС ГАРАНТ. Дата обращения 3 марта 2014 года.

- вред, причиненный в мирное время, а также вред, причиненный в условиях вооруженного конфликта, не подлежит возмещению, если он вызван правомерными действиями причинителя вреда;

7) вред, причиненный военными организациями, входящими в состав Вооруженных Сил Российской Федерации, источником повышенной опасности двойного назначения, подлежит возмещению по общим правилам, установленным ГК РФ.

Внесение соответствующих изменений и дополнений в гражданское законодательство будет иметь важное значение для развития не только гражданского права, но и для развития военного права, уголовного, административного и иных публичных отраслей права.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

- 1.Белякова А.М. Имущественная ответственность за причинение вреда. М., 1979.
- 2.Долинская В.В. Источники повышенной опасности // Законы России. 2009. № 9. // ППС ГАРАНТ. Дата обращения 26 февраля 2014 года.
3. Донцов С.Е., Глянцев В.В. Возмещение вреда по советскому законодательству. - М.: Юрид. лит., 1990.
4. Колоколов Г.Р., Белянинова Ю.В., Савина Л.В., Егоров Ю.В. Комментарий к Закону РФ от 2 июля 1992 года № 3185-1 «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании» (под ред. Л.В. Воробьевой). – Система ГАРАНТ, 2012 г. // ППС ГАРАНТ. Дата обращения 13 марта 2014 года.
5. Иоффе О.С. Ответственность по советскому гражданскому праву. ЛГУ, 1956.
- 6.Красавчиков О.А. Возмещение вреда, причиненного источником повышенной опасности. М., 1966.
- 7.Лейба В.Н. Ответственность воинской части по обязательствам, возникающим вследствие причинения вреда: Дис. ...канд. юрид. наук. М.: ВПА, 1973. // Корякин В.М. Военное право: антология диссертаций. Часть I. Серия «Право в Вооруженных Силах – консультант». – М.: «За права военнослужащих». 2011.
8. Майданник А.А., Сергеева Н.Ю. Материальная ответственность за повреждение здоровья. М., 1968.
- 9.Манов В.В. Правовые основания ответственности военных организаций – юридических лиц за вред, причиненный жизни, здоровью и имуществу физических лиц. Материалы научной конференции «Правовое обеспечение безопасности человека»: М., ВУ, 1998.
- 10.Матвеев К.В. Ответственность воинской части за вред, причиненный деятельностью, создающей повышенную опасность для окружающих. Автореф. дис. ...канд. юрид. наук. М.: ВУ, 2000.
- 11.Смирнов В.Т., Собчак А.А. Понятие источника повышенной опасности // Советская юстиция. 1988. № 18.
- 12.Субботин А.А. Субъект ответственности за вред, причиненный источником повышенной опасности // Советская юстиция. 1982. № 12.
13. Сурков А.Н. Актуальные проблемы применения гражданского законодательства в сфере военного управления. Автореф. дис. ...докт. юрид. наук. М., 2006 // www.dissercat.com/content/aktualnye-problemy-primeneniya-grazhdanskogo-zakonodatelstva-v-sfere-voennogo-upravleniya
- 14.Толковый словарь русского языка Ожегова // www.ozhegov.org/words/7037.shtml
15. Шарапов С.Н. Уголовная ответственность военнослужащих за нарушение правил обращения с оружием и предметами, представляющими повышенную опасность для окружающих (материалы для проведения занятий с судьями военных судов по специальной подготовке) // Военно-уголовное право. 2003. № 3-4 // www.voenpravo.ru/doc-1801-1.htm
16. Ярошенко К.Б. Жизнь и здоровье под охраной закона. М., 1990.

Чернецов А.С., преподаватель кафедры войсковой части № 2462,
sphinx_81@mail.ru

**ПРАВОВОЙ СТАТУС ПОГРАНИЧНЫХ ПРЕДСТАВИТЕЛЕЙ:
ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ¹⁴¹**

В настоящее время основные интересы Российского государства состоят не только в защите конституционного строя, суверенитета и территориальной целостности, в наращивании национальной мощи и ослаблении угроз национальной безопасности, но и в создании пояса добрососедства по периметру территории страны, развитии равноправного межгосударственного сотрудничества с приграничными странами на основе взаимовыгодного партнёрства.

В условиях глобализации всех сфер международных отношений вполне правомерно утверждать, что первостепенное внимание должно быть обращено на совершенствование российского законодательства в рамках международного права и заключённых международных договоров Российской Федерации, которые, согласно ст. 15 (ч. 4) Конституции Российской Федерации, являются составной частью правовой системы России. Также, согласно постановлению Конституционного Суда Российской Федерации от 31 июля 1995 г. № 10-П в соответствии с принципами правового государства, закреплёнными Конституцией Российской Федерации, органы власти в своей деятельности связаны как внутренним, так и международным правом (п. 5 мотивировочной части)¹⁴².

Так, международные соглашения Российской Федерации формируют новую сферу деятельности двух стран – сотрудничество по пограничным вопросам¹⁴³, основанное на общепризнанных международных принципах и направленную на взаимовыгодное сотрудничество по пограничным вопросам в интересах обеспечения безопасности двух стран. Сотрудничество по пограничным вопросам весьма сложная и специфичная сфера деятельности государств. Наряду с широким распространением данного термина в правовом регулировании международных отношений, его определение осталось вне поля зрения российского законодателя. А в научных кругах изучению этого вопроса посвящено небольшое количество работ. Вместе с тем,

¹⁴¹ Рецензент – д.ю.н., профессор А.Ю.Шумилов.

¹⁴² Постановление Конституционного Суда РФ от 31 июля 1995 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 30 ноября 1994 года № 2137 «О мероприятиях по восстановлению конституционной законности и правопорядка на территории Чеченской Республики», Указа Президента Российской Федерации от 9 декабря 1994 года № 2166 «О мерах по пресечению деятельности незаконных вооружённых формирований на территории Чеченской Республики и в зоне осетино-ингушского конфликта», постановления Правительства Российской Федерации от 9 декабря 1994 года № 1360 «Об обеспечении государственной безопасности и территориальной целостности Российской Федерации, законности, прав и свобод граждан, разоружения незаконных вооружённых формирований на территории Чеченской Республики и прилегающих к ней регионов Северного Кавказа», Указа Президента Российской Федерации от 2 ноября 1993 года № 1833 «Об Основных положениях военной доктрины Российской Федерации» Собрании законодательства Российской Федерации от 14 августа 1995 г. № 33 ст. 3424.

¹⁴³ Договор между Российской Федерацией и Республикой Узбекистан о сотрудничестве по пограничным вопросам /Москва, 4 мая 2001 г. // Бюллетень международных договоров, июль 2001 г. № 7; Соглашение между Правительством РФ и Правительством Республики Беларусь по пограничным вопросам от 15 апреля 1994 г. // Бюллетень международных договоров, 1994 г. № 11. Стр. 44; Постановление Правительства Рос.Федер. от 10 ноября 2002 г. № 802 «О заключении Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Королевства Норвегия о сотрудничестве по пограничным вопросам» // Собр. законодательства Рос. Федер. от 18 ноября 2002 г. № 46 ст. 4599; Постановление Правительства Рос. Федер. от 22 мая 1998 г. № 480 «О заключении Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Молдова о сотрудничестве по пограничным вопросам»: заключено в г. Осло 12 ноября 2002 г. : по состоянию на 20 января 2012 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации от 1 июня 1998 г. № 22, ст. 2478; Постановление Правительства Рос. Федер. от 14 марта 1998 г. № 312 «О заключении Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Болгарии о сотрудничестве по пограничным вопросам» // Собр. законодательства Рос. Федерации от 6 апреля 1998 г. № 14, ст. 1606.

необходимость внимательного исследования данной сферы очевидна. В ст. 27 Венской конвенции о праве международных договоров 1969 года прямо предусмотрено, что государство – участник договора не может ссылаться на положение своего внутреннего права в качестве оправдания для невыполнения им международного договора. Следовательно, формирование правовой базы деятельности в рамках сотрудничества по пограничным вопросам, прежде всего, должно быть нацелено на соответствие конституционным основам Российского государства и нормам международных соглашений.

Проведённый автором правовой анализ ряда международных соглашений Российской Федерации с сопредельными государствами, подтверждает справедливость утверждений таких ученых как М.М. Зайончковская, В.Ф. Цепелев, П.А. Цыганков, Н.В. Чамарова¹⁴⁴ о том что, понятие «сотрудничество по пограничным вопросам» можно представить, как совместную деятельность двух или нескольких государств, основанную на нормах и принципах международного права по совместной охране границы, исключительной экономической зоны и континентального шельфа, разрешению пограничных инцидентов, проведению поисков и операций, борьбе с терроризмом и противоправной деятельностью, а также по обмену информацией, представляющей взаимный интерес, специальными техническими и иными средствами.

Вместе с этим следует учитывать, что федеральная служба безопасности осуществляет полномочия в соответствии с Конституцией Российской Федерацией, относящиеся к ведению государства. В связи с этим автору представляется, что понятие «сотрудничество по пограничным вопросам» собирательное. По содержанию и объёму оно охватывает как «приграничное сотрудничество»¹⁴⁵, так «пограничное сотрудничество».

По мнению автора, пограничное сотрудничество необоснованно обделено вниманием со стороны законодателя и трактуется только в ведомственной правовой литературе, а также научных трудах по пограничной проблематике¹⁴⁶. Пограничное сотрудничество, согласно словарю, совокупность совместных, скоординированных и взаимосвязанных по целям, задачам, месту и времени организационных и практических мер политического, правового, пограничного режима, по

¹⁴⁴ Чамарова Н.В. Правовое регулирование деятельности органов федеральной службы безопасности по осуществлению международного сотрудничества со специальными службами, правоохранительными органами и иными организациями иностранных государств по пограничным вопросам: на примере установления государственной границы между Россией и Грузией : дис. ... канд. юрид. наук : 20.02.03. – М., 2006. – С. 31.; Цыганков П.А. Указ.соч. – С. 440.; Цепелев В.Ф. Уголовно-правовые, криминологические и организационные аспекты международного сотрудничества в борьбе с преступностью : дис. ... док. юрид. наук : 12.00.08. – М., 2001. – С. 42.; Зайончковская М.М. Антитеррористическая деятельность государств: реализация политических установок в международном праве : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10. – М., 2005. – С. 21.

¹⁴⁵ О ратификации Соглашения между Правительством Российской Федерации и Европейским сообществом о финансировании и реализации программы приграничного сотрудничества «Карелия» / фед. закон от 27 июля 2010 г. № 236-ФЗ // Собр. законодательства Рос.Федер. от 26 окт. 2009 г. № 43 ст. 5146; О ратификации Соглашения между Правительством Рос. Федер. и Европейским сообществом о финансировании и реализации программы приграничного сотрудничества «Коларктик» / фед. закон от 27 июля 2010 г. № 235-ФЗ// Собр. законодательства Рос. Федер. от 2 авг. 2010 г. № 31 ст. 4204; О ратификации Дополнительного протокола к Европейской рамочной конвенции о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей /фед. закон от 7 окт. 2008 г. № 169-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федер. от 13 окт. 2008 г. № 41 ст. 4593; О внесении на ратификацию Соглашения между Правительством Российской Федерации и Европейским сообществом о финансировании и реализации программы приграничного сотрудничества «Литва - Польша – Россия» / Пост. Правительства Рос. Федер. от 17 июня 2010 г. № 450 // Собр. законодательства Рос. Федер. от 28 июня 2010 г. № 26 ст. 3368; О ратификации Соглашения между Правительством Российской Федерации и Европейским сообществом о финансировании и реализации программы приграничного сотрудничества «Юго-Восточная Финляндия – Россия» /фед. закон от 27 июля 2010 г. № 234-ФЗ// Собр. законодательства Рос. Федер. от 2 авг. 2010 г. № 31 ст. 4203; О внесении на ратификацию Соглашения между Правительством Российской Федерации и Европейским сообществом о финансировании и реализации программы приграничного сотрудничества «Литва - Польша – Россия» /Пост. Правительства Рос. Федер. от 17 июня 2010 г. № 450 // Собр. законодательства Рос. Федер. от 28 июня 2010 г. № 26 ст. 3368; О Концепции приграничного сотрудничества в Российской Федерации /расп. Правительства Рос. Федер. от 9 февр. 2001 г. № 196-р // Собр. законодательства Рос. Федер. от 19 февр. 2001 г., № 8, ст. 764.

¹⁴⁶ Боярский В.И. Погранология: исторические основы: Монография. – М.: Отделение погранологии МАИ, 2002. – С.64; Василенко А.И. Методологические основы государственной пограничной политики Российской Федерации: дис. ... канд. филос. наук. – М., 1995; Иванов В.П. Сотрудничество СССР со странами Восточной Европы в охране границы. Исторический опыт 1944 – 1982 гг.: дис. ... док. ист. наук. – М.: ВПКК, 1990; Иванов В.П. Сотрудничество СССР с социалистическими странами в области охраны государственной границы. Исторический опыт 1921 – 1982 гг.: Монография. Ч. 1. – М.: ВПКК КГБ СССР, 1990. – С. 46 – 47.

реализации на своей территории мер противодействия угрозам пограничной безопасности, совместной борьбы с трансграничной преступностью и терроризмом¹⁴⁷.

В теории погранологии для развития пограничного сотрудничества рекомендованы следующие направления деятельности: организационные, погранпредставительские, информационные, специальные, научно-технические и иные связи между пограничными ведомствами двух стран.

Детальное исследование правового поля международных соглашений Российской Федерации с сопредельными государствами позволяет сделать обоснованный вывод о том, что деятельность пограничных представителей является составной частью сотрудничества по пограничным вопросам, а пограничные представители исходя из правового анализа положений нормативных правовых документов¹⁴⁸, являются непосредственными исполнителями указанных задач.

Понятие «пограничного представителя» в приведённых нормативных правовых документах не даётся, что позволяет обратиться к тексту международных соглашений Российской Федерации, ведомственной и научной литературе. Так, статья 1 «Применяемые термины» Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Азербайджанской Республики о деятельности пограничных представителей от 25 января 2002 г.¹⁴⁹ даёт следующее понятие – «пограничный представитель» – должностное лицо государства, назначаемое на определённые участки государственной границы для разрешения вопросов обеспечения режима государственной границы и урегулирования пограничных инцидентов. В теории пограничной деятельности данное определение дополняется и указывается, что пограничные представители – это специально уполномоченные сопредельными государствами лица, которые на определённых им участках государственной границы представляют свои страны для разрешения вопросов соблюдения режима государственной границы, урегулирования пограничных инцидентов. Как представляется, данные определения в достаточной мере раскрывают сущность данного понятия и указывают специфику

¹⁴⁷ Пограничный словарь / под ред. С.В.Поскребецкого. – Москва: Пограничная академия ФСБ России. Граница, 2006.

¹⁴⁸ Закон Российской Федерации «О Государственной границе Российской Федерации»; Постановление Правительства Рос. Федер. от 15 мая 1995 г. № 462 «О пограничных представителях Российской Федерации»; Приказ ФПС России от 31 июня 2000 г. № 390 «Об утверждении Положения об аппаратах пограничных представителей Российской Федерации и Временного положения о представителях Федеральной пограничной службы Российской Федерации и их аппаратах»; Приказ ФСБ России от 23 июня 2006 г. № 301 «Об утверждении Инструкции по организации, осуществлению и обеспечению деятельности пограничных представителей Российской Федерации»; Приказ ФСБ России от 3 августа 2008 г. № 411/ДСП; Приказ ФСБ России от 6 декабря 1996 г. № 0277 «Об утверждении Инструкции о порядке взаимодействия органов федеральной службы безопасности со спецслужбами и органами безопасности государств СНГ»; Приказ ФСБ России от 27 ноября 1999 г. № 0237 «О внесении изменения и дополнения в приказ ФСБ России от 13 ноября 1996 года № 0260»; Приказ ФСБ России от 20 ноября 2005 г. № 0389 «О порядке направления военнослужащих и гражданский персонал органов ФСБ России за пределы территории Российской Федерации в интересах службы (с Правилами поведения при осуществлении официальных и неофициальных контактов с иностранцами и лицами без гражданства, а также с соотечественниками за рубежом); Приказ ФСБ России от 23 июня 2006 года № 301/дсп «Об утверждении Инструкции по организации, осуществлению и обеспечению деятельности пограничных представителей Российской Федерации»; Приказ ФСБ России от 1 февраля 2002 г. № 63 «О нормах расходов на прием и обслуживание делегаций и отдельных лиц спецслужб (органов безопасности) иностранных государств и при выездах делегаций ФСБ России за границу»; Инструкция утв. Директором ФСБ России от 19 января 2001 года № 1/ДСП «Порядок расходования в органах федеральной службы безопасности денежных средств на прием и обслуживание делегаций, рабочих групп и групп экспертов спецслужб (органов безопасности) иностранных государств, приобретения подарков (сувениров) для руководящего состава указанных спецслужб (органов безопасности) при выездах делегаций органов федеральной службы безопасности за границу и оформления документов на получение и расходование денежных средств на эти цели»; Указание ФСБ России от 12 декабря 2007 г. № 35 «Об организации международного сотрудничества Пограничной службы ФСБ России, пограничных органов в 2008 году».

¹⁴⁹ Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Азербайджанской Республики о деятельности пограничных представителей /Москва, 25 января 2002 г. // Бюллетень международных договоров, декабрь 2003 г. № 12.

деятельности пограничных представителей, обозначенную в двух направлениях: обеспечение (соблюдение) режима государственной границы и урегулирование пограничных инцидентов.

Положение о пограничных представителях Российской Федерации раскрывает права и обязанности данных лиц для решения задач по соблюдению режима государственной границы и урегулированию пограничных инцидентов. Вместе с тем некоторые положения прав и обязанностей пограничного представителя представляются размытыми и указывают лишь на необходимость принятия мер для обеспечения выполнения международных договоров о государственной границе Российской Федерации и её режиме. Отсутствие конкретных рекомендаций, указаний и алгоритма действий пограничного представителя по достижению задач в рамках сотрудничества по пограничным вопросам вынуждает данных лиц действовать, исходя из собственного опыта и знаний международной обстановки, полагаясь при этом на уровень межличностных отношений с представителем сопредельного государства.

Очевидно, что оговорить все случаи, возникающие в процессе поддержания сотрудничества по пограничным вопросам между сторонами, сложно и бесперспективно. Вместе с тем, выработка единого механизма действий, определяющего содержание и порядок работы пограничного представителя, необходима.

Анализ основных положений нормативных правовых актов, регламентирующих деятельность пограничных представителей, позволяет утверждать о том, что законодатель умышленно акцентирует внимание на разрешении пограничных инцидентов в рамках погранпредставительской деятельности, повторяясь при перечислении перечня обязанностей пограничного представителя. Так, несмотря на уже указанную необходимость ведения контроля за соблюдением режима государственной границы Российской Федерации и принятия мер по недопущению нарушений порядка содержания Государственной границы Российской Федерации, куда непосредственно относится обязанность разрешения пограничных инцидентов, законодатель умышленно её дополняет. Таким образом, в целях выполнения возложенных на них задач по урегулированию пограничных инцидентов пограничные представители обязаны:

- разрабатывать и осуществлять меры по предупреждению и урегулированию пограничных инцидентов;
- проводить в одностороннем порядке или совместно с пограничными представителями сопредельных с Российской Федерацией государств расследования пограничных инцидентов;
- соблюдать порядок разрешения пограничных инцидентов, связанных с нарушением режима государственной границы Российской Федерации, установленный международными договорами Российской Федерации¹⁵⁰.

Итак, очевидно, что стержневое значение в деятельности пограничного представителя имеет обязанность урегулирования возникающих пограничных инцидентов, которая и должна предопределять смысл и содержание погранпредставительской работы. Нельзя допустить, чтобы возникшие локальные пограничные инциденты и конфликты переросли в вооруженные конфликты в широких масштабах.

Понятие «пограничного инцидента» определено в Договоре между Российской Федерацией и Монголией о режиме российско-монгольской государственной границы¹⁵¹, где указано, что пограничный инцидент – это происшествие на государственной границе, явившееся результатом противоправных действий граждан или властей Договаривающихся Сторон, а также граждан третьих стран. Более подробное понятие пограничного инцидента используется в теории погранологии – происшествие на государственной границе, возникшее в результате незаконных действий граждан, военнослужащих или местных властей той или иной стороны, выражающихся в

¹⁵⁰ Статья 7. Содержание и установление режима Государственной границы. Закон Рос. Федер. от 1 апреля 1993 г. № 4730-1-ФЗ «О Государственной границе Российской Федерации» (с изменениями от 10 августа 1994 г., 29 ноября 1996 г., 19 июля 1997 г., 24, 31 июля 1998 г., 31 мая 1999 г., 5 августа, 7 ноября 2000 г., 24 марта, 30 декабря 2001 г., 24 декабря 2002 г., 30 июня 2003 г., 29 июня, 22 августа 2004 г., 7 марта 2005 г.) // Российская газета. - 1993.-4 мая.

¹⁵¹ Постановление Правительства Рос. Федер. от 3 нояб. 1994 г. № 1232 «О заключении Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Монголии о сотрудничестве по пограничным вопросам» // Собр. законодательства Рос. Федерации от 14 нояб. 1994 г. № 29 ст. 3062.

различных нарушениях положений международных договоров, пограничных соглашений, затрагивающих интересы сопредельных государств и связанных с нарушением режима государственной границы или причинением материального или иного ущерба¹⁵². Оба определения дают однозначное значение пограничного инцидента – незаконное (противоправное) действие, затрагивающее или нарушающее законные права физических и юридических лиц, а также государственные интересы.

Вместе с тем, автор считает возможным изложить данное определение следующим образом. Пограничный инцидент – это происшествие на государственной границе, возникшее в результате воздействия социальных, природо-климатических и иных факторов, повлекших за собой нарушение режима государственной границы, причинение материального или иного ущерба.

Разрешение, урегулирование пограничных инцидентов, восстановление нарушенных прав на участке ответственности является непосредственной задачей пограничного представителя. Таким образом, следует признать справедливость утверждений научных деятелей, таких как И.П. Блищенко, А.М. Ладыженский¹⁵³, Б.М. Клименко, А.А. Порк¹⁵⁴, Э.А. Пушмин¹⁵⁵, которыми высказывается мнение, что институт пограничных представителей – это своеобразная форма согласительной процедуры для урегулирования пограничных инцидентов и конфликтов. Отнести институт пограничных представителей к следственным комиссиям, видимо, нельзя, так как задача пограничных представителей не ограничивается проведением расследования пограничных конфликтов и инцидентов. В процессе работы на совместных погранпредставительских мероприятиях они принимают также меры и к разрешению конфликта или инцидента, что сближает эту форму урегулирования с согласительной процедурой. Расследование – лишь часть общей задачи пограничных представителей по мирному урегулированию, что, конечно, не исключает улаживания инцидента и на этой стадии его рассмотрения. Согласованные решения пограничных представителей, исчерпывающие данный инцидент, являются окончательными и обязательными. Это сближает институт пограничных представителей с институтом прямых переговоров, а также с согласительной процедурой в её двустороннем виде, применяемом в практике Российской Федерации.

Деятельность пограничных представителей, хотя она в основном и протекает на своей территории, направлена как бы во вне. И, несмотря на локальный характер этой деятельности, она, в конечном счете, направлена на обеспечение нормальных взаимоотношений с сопредельными государствами.

Вместе с тем, было бы неправильно всю деятельность пограничных представителей сводить к осуществлению только этой задачи. Пограничный представитель выполняет также задачи превентивного характера, стремясь не допустить возникновения пограничных конфликтов, решать вопросы, связанные с поддержанием добрососедства в рамках сотрудничества по пограничным вопросам. Пограничный представитель обязан поддерживать постоянные контакты с пограничными комиссарами сопредельной стороны, не только расследуя уже возникший инцидент, но и обсуждая те проблемы, которые представляют потенциальную угрозу для возникновения конфликта.

Очевидно, что вопросы сотрудничества по пограничным вопросам решаются на основе взаимности, добрососедства, в соответствии с международными актами и национальным законодательством Российской Федерации. Решение возникающих вопросов, мирное урегулирование пограничных конфликтов и инцидентов пограничные представители осуществляют в определенной процедурно-процессуальной форме. Однако анализ договорной практики СССР, Российской Федерации с сопредельными государствами показывает, что процедурно-процессуальная регламентация деятельности пограничных представителей не нашла отражения и осуществляется на основе сложившейся обычной практики их взаимоотношений¹⁵⁶. Решение подобных вопросов зачастую зависит от уровня межличностных отношений российского представителя с пограничным представителем сопредельного государства. Развитие дружественных

¹⁵² Пограничный словарь / под ред. С.В. Поскребецьева. – Москва: Пограничная академия ФСБ России. Граница, 2006.

¹⁵³ Ладыженский А.М., Блищенко И.П. Мирные средства разрешения споров между государствами. – М.: Госюриздат, 1962.

¹⁵⁴ Клименко Б.М. Порк А.А. Территория и граница СССР. / Междунар. отношения. 1985. 301с.

¹⁵⁵ Пушмин Э.А. Институт пограничных представителей // Правоведение. -1972. - № 3. - С. 117 – 121.

¹⁵⁶ Протокол между Правительством Рос. Федер. и Правительством Финляндской Республики о внесении изменений в Договор между Правительством Союза Советских Социалистических Республик и Правительством Финляндской Республики о режиме советско-финляндской государственной границы и о порядке урегулирования пограничных инцидентов /Москва, 12 мая 1997 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации от 29 мая 2000 г. № 22, ст. 2324.

и добрососедских отношений привлекает, в свою очередь, внимание сотрудников спецслужб иностранных государств, стремящихся использовать данное обстоятельство в своих целях.

Пункт 3 «Положения о пограничных представителях Российской Федерации»¹⁵⁷ предписывает принимать необходимые меры для обеспечения выполнения международных договоров о Государственной границе Российской Федерации и её режиме, а также разрабатывать и осуществлять меры по предупреждению и урегулированию пограничных инцидентов. Данное положение представляется расплывчатым и неконкретным. Согласно ст.3 Закона Российской Федерации «О Государственной границе Российской Федерации»¹⁵⁸ её защита достигается путём принятия политических, организационно-правовых, дипломатических, экономических, оборонных, пограничных, разведывательных, контрразведывательных, оперативно-розыскных, таможенных, природоохранных, санитарно-эпидемиологических, экологических и иных мер. Какие из вышеупомянутых мер может использовать пограничный представитель для достижения поставленных перед ним задач для достижения целей сотрудничества по пограничным вопросам с сопредельным государством, остается непонятным.

Опираясь на проведённый анализ нормативных правовых документов, регламентирующих работу пограничных представителей на государственной границе, представляется возможным утверждать о специфическом статусе аппарата погранпредставителя, высоком уровне должностных полномочий и крайней степени заинтересованности иностранных спецслужб в оказании воздействия на его членов для принятия выгодного сопредельному государству решения по тому или иному вопросу. Следует также указать, что ни один нормативный правовой акт не указывает на соответствующий иммунитет пограничного представителя и сотрудников его аппарата, необходимый для эффективного осуществления их функций и полномочий. Находясь при исполнении функциональных обязанностей на территории сопредельного государства, они должны и реально пользуются определенными иммунитетами в силу сложившихся традиций, которые на данный момент можно рассматривать только как нормы обычного права.

Представляется, что по задачам, социальному уровню полномочий пограничных представителей их иммунитет носит служебный (функциональный) характер. Объём их иммунитетов можно приравнять к иммунитетам консульских представителей, как это предусмотрено двусторонними консульскими конвенциями и Консульским Уставом СССР, утверждённым Указом Президиума Верховного Совета СССР от 25 июня 1976 г. (ст. 10-11)¹⁵⁹.

Исходя из вышеизложенного, представляется возможность указать, что деятельность пограничных представителей к настоящему периоду имеет прочную правовую основу как на уровне международных соглашений и договоров, так и на уровне законодательства Российской Федерации. Однако не нашли своего отражения ни на законодательном уровне, ни на уровне подзаконных нормативных правовых актов положения, регламентирующие цели и задачи погранпредставительской деятельности в рамках сотрудничества по пограничным вопросам, отсутствует правовое закрепление совокупности мер, используемых аппаратом пограничного представителя, а также содержание и алгоритм работы по решению задач данной сферы.

Кроме того, некоторые положения правовых актов, регламентирующих погранпредставительскую деятельность, расплывчаты и могут быть неоднозначно истолкованы. Речь идет, в частности, о порядке решения и урегулирования пограничного инцидента, который является правонарушением, ущемлением законных интересов российского либо сопредельного государства. Таким образом, поставленные задачи вынуждают пограничного представителя выработать такой механизм контактов и переговоров, который бы позволил оперативно решать все вопросы сотрудничества по пограничным вопросам, полагаясь при этом не на нормативные правовые положения, а на уровень межличностных отношений с зарубежными коллегами и собственный опыт.

Решение данных вопросов автору видится возможным следующим образом:

¹⁵⁷ Положение о пограничных представителях Российской Федерации утв. пост. Правительства Рос. Федерации от 15 мая 1995 г. № 462 // Собр. законодательства Рос. Федерации 1995. № 21, ст. 1971.

¹⁵⁸ О Государственной границе Российской Федерации : Закон Рос. Федерации от 1 апр. 1993 г. № 4730-1-ФЗ // Рос. газ. от 4 мая 1993 г. № 84.

¹⁵⁹ Консульский устав Российской Федерации : принят Гос. Думой 18 июня 2010 г. : одобр. Советом Федерации Рос. Федерации 23 июня 2010 г. : введ. Фед. законом от 5 июля 2010 г. № 154-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации от 12 июля 2010 г. № 28 ст. 3554.

а) необходимо внести изменения в Закон Российской Федерации «О Государственной границе Российской Федерации», где определить и разграничить формы, обязанности, направления и функции деятельности пограничных представителей, в соответствии с заключёнными международными договорами Российской Федерации с сопредельными странами, тем самым избежав неправильное их понимание, толкование и применение;

б) дополнить полномочия пограничного представителя функциями контроля мероприятий в рамках приграничного сотрудничества, проводимых в приграничных районах, приграничных населённых пунктах;

в) внести изменения в «Положение о пограничных представителях Российской Федерации», утверждённое Постановлением Правительства Российской Федерации от 15 мая 1995 года № 462, дополнив п.3 следующим образом «принимать необходимые меры для обеспечения выполнения международных договоров о Государственной границе Российской Федерации и её режиме, пограничном и приграничном сотрудничестве»;

г) на ведомственном уровне разработать нормативный документ, регламентирующий организацию, порядок подготовки и проведения погранпредставительских мероприятий, алгоритм разрешения спорных вопросов и принятия решения, механизм процессуального производства при расследовании и разрешении пограничных конфликтов и инцидентов пограничными представителями.

Библиографический список:

- 1) Боярский В. И. Погранология: исторические основы: монография. – М.: Отделение погранологии МАИ, 2002. – С.64;
- 2) Василенко А. И. Методологические основы государственной пограничной политики Российской Федерации: дис. ... канд. филос. наук. – М., 1995;
- 3) Зайончковская М. М. Антитеррористическая деятельность государств: реализация политических установок в международном праве : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10. – М., 2005.
- 4) Иванов В. П. Сотрудничество СССР со странами Восточной Европы в охране границы. Исторический опыт 1944 – 1982 гг.: дис. ... док. ист. наук. – М.: ВПКК, 1990;
- 5) Иванов В. П. Сотрудничество СССР с социалистическими странами в области охраны государственной границы. Исторический опыт 1921 – 1982 гг.: монография. Ч. 1. – М.: ВПКК КГБ СССР, 1990.
- 6) Клименко Б. М. Порк А. А. Территория и граница СССР. / Междунар. отношения. 1985. 301с.
- 7) Ладыженский А. М., Блищенко И. П. Мирные средства разрешения споров между государствами. – М.: Госюриздат, 1962.
- 8) Пушмин Э. А. Институт пограничных представителей // Правоведение. -1972. - № 3. - С. 121.
- 9) Цепелев В. Ф. Уголовно-правовые, криминологические и организационные аспекты международного сотрудничества в борьбе с преступностью : дис. ... док. юрид. наук : 12.00.08. – М., 2001. – С. 42.;
- 10) Чамарова Н. В. Правовое регулирование деятельности органов федеральной службы безопасности по осуществлению международного сотрудничества со специальными службами, правоохранительными органами и иными организациями иностранных государств по пограничным вопросам: на примере установления государственной границы между Россией и Грузией : дис. ... канд. юрид. наук : 20.02.03. – М., 2006. – С. 31.

Зданович Ю.А., соискатель кафедры гражданского права
Военного университета Министерства обороны Российской Федерации,
kandidat888@mail.ru;

Кудашкин А.В., доктор юридических наук, профессор, профессор
кафедры гражданского права Военного университета, vpravo@mail.ru

Проблемы правового регулирования материально-технического обеспечения обороны страны

Всестороннее государственное материально-техническое обеспечение Вооруженных Сил Российской Федерации является одним из важнейших элементов обеспечения обороны и военной безопасности Российской Федерации. В современных условиях в рамках развития государственно-частного партнерства система материально-технического обеспечения Вооруженных Сил Российской Федерации (далее – также ВС РФ) постепенно меняется с государственной на смешанную.

До 2010 г. большая часть функций по жизнеобеспечению войск была возложена непосредственно на специализированные воинские части (КЭЧ, ремонтные батальоны и т.п.). Указанная система обслуживания приводила к отвлечению военнослужащих от исполнения их основных обязанностей на выполнение хозяйственных и обеспечивающих работ в отдельных воинских частях и подразделениях до 30% личного состава ежедневно.

Решением указанных проблем должен был стать переход на аутсорсинг путем создания в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 15.09.2008 г. № 1359 специализированного холдинга ОАО «Оборонсервис»¹⁶⁰, который должен был в ВС РФ внедрить систему аутсорсинга.

В Гражданском кодексе Российской Федерации (далее – ГК РФ) самостоятельный институт аутсорсинга не предусмотрен. Аутсорсинг¹⁶¹ включает в себя, в основном, возможность использования трех институтов гражданского права: возмездное оказание услуг, выполнение различного рода работ и подряд. Договор между субъектами гражданского права, обладающими полной правосубъектностью – юридическими лицами, имеющими в собственности, хозяйственном ведении или оперативном управлении обособленное имущество и отвечающими по своим обязательствам этим имуществом, способными от своего имени приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права, нести обязанности, быть истцом или ответчиком в суде, должны иметь самостоятельный баланс или смету в соответствии со ст. 48 ГК РФ.

В связи с тем, что в ГК РФ нет нормы, регулирующей взаимоотношения между заказчиком и организацией-аутсорсером по виду сервиса, процесс оказания услуг аутсорсинга регламентируется теми нормами ГК РФ, которым соответствует фактическое содержание взаимоотношений между заказчиком и организацией-аутсорсером.

Согласно п. 1 ст. 421 ГК РФ, юридические лица свободны в заключение договора. При этом стороны могут заключать договор, как предусмотренный, так и не предусмотренный законом или иными правовыми актами. Стороны могут заключать договор, в котором содержатся элементы различных договоров, предусмотренных законом или иными правовыми актами (смешанный договор). К отношениям сторон по смешанному договору применяются в соответствующих частях правила о договорах, элементы которых содержатся в смешанном договоре, если иное не вытекает из соглашения сторон или существа смешанного договора.

¹⁶⁰ СЗ РФ. 2008. № 38. Ст. 4273.

¹⁶¹ Аутсорсинг (от англ. outsourcing: (использование внешнего источника/ресурса) — передача организацией на основании договора определённых бизнес-процессов или производственных функций на обслуживание другой компании, специализирующейся в соответствующей области.

В большинстве случаев оказание аутсорсинговых услуг регулируется нормами главы 39 «Возмездное оказание услуг» ГК РФ. По договору возмездного оказания услуг исполнитель (организация-аутсорсер) обязуется по заданию заказчика оказать услуги (совершить определенные действия или осуществить определенную деятельность), а заказчик обязуется оплатить эти услуги (п. 1 ст. 779 ГК РФ).

ОАО «Оборонсервис», в котором основной пакет акций принадлежит государству, вместе с тем является коммерческой организацией, основная цель деятельности которой – извлечение прибыли. Как управляющая компания ОАО «Оборонсервис» управляет еще несколькими структурами, объединенными по основным направлениям деятельности общества. К ним относятся открытые акционерные общества «Агропром», «Военторг», «Славянка», «Авиаремонт», «Спецремонт», «Ремвооружение», «Оборонстрой», «Оборонэнерго», «Оборонэнергосбыт», «Красная звезда» и другие коммерческие организации, определенные единственными исполнителями услуг или поставщиками топлива или продукции с передачей им движимого и недвижимого имущества в безвозмездное пользование на длительные сроки¹⁶². Эти предприятия обеспечивают ремонт и обслуживание вооружения и военной техники, строительство, производство стройматериалов, производство продовольствия и другие.

Процедура аутсорсинга состоит в передаче на договорной основе процессов или видов деятельности из одной организации (предприятия) в другую. Организация (предприятие) принимает на себя обязательства по выполнению каких-либо функций в нужные сроки и с более высоким качеством. При заключении договора о передаче какого-либо процесса на аутсорсинг в стороннюю организацию (предприятие) необходимо оценить преимущества, такие как концентрация всех своих усилий на основном функциональном направлении, привлечение чужого опыта, надежность и стабильность, а также риски: опасность вывода за пределы функциональной деятельности избыточного количества видов деятельности; несоблюдения конфиденциальности и разглашение государственной тайны и иной охраняемой конфиденциальной информации; опасность банкротства аутсорсинговой организации (предприятия) и др.

Переход ВС РФ России на систему аутсорсинга должен был позволить:

повысить боеготовность, путем освобождения более 65 тысяч военнослужащих и гражданского персонала от выполнения несвойственных им функций по обеспечению жизнедеятельности войск (питание, стирка, уборка и т.д.);

обеспечить экономию финансовых ресурсов из-за удешевления передаваемых функций;

улучшить качество реализации передаваемых функций в результате их выполнения организациями, специализирующимися в данной области.

Вместе с тем, реальным результатом перехода Вооруженных Сил Российской Федерации на систему стали:

резкий рост расходов бюджетных средств по всем направлениям обеспечения и обслуживания войск, в том числе за счет величины НДС в договорах и накладных расходов организаций по оказанию услуг;

возникновение «цепочек» посредников, в результате чего между заказчиком и реальным исполнителем работ и услуг возникают многочисленные промежуточные структуры;

неадекватность деятельности исполнителей потребностям Минобороны России ввиду особенностей порядка заключения контрактов (конкурентные процедуры, бюджетирование), негибкость исполнителей;

низкое качество менеджмента аутсорсинговых компаний, коррупционная составляющая;

непрозрачность деятельности компаний аутсорсинга, отсутствие эффективной системы контроля (в том числе инженерно-технического) со стороны Минобороны России как заказчика и собственника имущества, а также отсутствие продуманных и тщательно проработанных рычагов организации контроля со стороны ОАО «Оборонсервис» за входящими в его состав организациями.¹⁶³

¹⁶² См., например: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 27.03.2013 № 444-р «Об определении единственных исполнителей работ (услуг) по заправке топливом авиационной техники Вооруженных Сил Российской Федерации на аэродромах Минобороны России, а также поставщиков горюче-смазочных материалов (за исключением этилового спирта) на аэродромы» // СЗ РФ. 2013. № 13. Ст. 1609

¹⁶³ Военно-промышленный курьер. 11.06.2014. № 21(539).

Кроме того, передача на аутсорсинг всего процесса жизнеобеспечения войск, вызвала снижение их мобильности, оперативности реагирования на возникающие угрозы, снижение координации и скорости реагирования на изменение обстановки при выполнении боевых задач, ввиду привязанности к снабжающим и обеспечивающим процессы жизнедеятельности войск компаниям.

В ряде случаев возникали ситуации затрудненности или вообще невозможности использования аутсорсинга вне места постоянной дислокации воинской части в период учений, выходов кораблей в море, а также в воинских частях, дислоцированных в отдаленных малонаселенных местностях.

Данная ситуация сложилась в результате того, как правильно отмечает Карякин В.М. «...чтобы уйти от обязательных конкурсных процедур... были предприняты энергичные и небезуспешные меры к тому, чтобы компании, входящие в ОАО «Оборонсервис» приобрели статус единственных поставщиков товаров и услуг, исполнителей работ в интересах Минобороны России»¹⁶⁴.

Это как говорится одна сторона медали, С другой стороны, несмотря на перечисленные недостатки системы аутсорсинга, возврат к прежней системе может повлечь:

необходимость увеличения численности Вооруженных Сил Российской Федерации для осуществления непрофильных задач и функций (по некоторым оценкам на 70 – 100 тыс. чел);

разрушение сложившейся системы финансового обеспечения Вооруженных Сил Российской Федерации;

передачу хозяйственных функций в полном объеме на уровень юридических лиц Минобороны России и невозможность организации эффективного контроля за их добросовестным выполнением.

В этой связи очевидна назревшая необходимость критического анализа концепции функционирования системы аутсорсинга, в том числе возвращение части функций на инсорсинг¹⁶⁵.

С учетом проведенного анализа основными критериями разделения сервисного функционала являются:

территориальный принцип (удаленность инфраструктуры, транспортная доступность, наличие или отсутствие развитого рынка соответствующих услуг);

функциональный принцип (невозможность выполнения ряда работ силами сторонних организаций, например, охрана особых военных территорий и секретных объектов).

При этом необходимо учитывать следующие дополнительные факторы:

временные затраты (соотношение времени, потраченного на выполнение работ собственными силами и силами аутсорсинговой компании);

уровень требуемой квалификации для выполнения работ (техническое обслуживание, текущий ремонт ВВСТ и др.);

наличие материально-технической базы для оказания услуг, либо финансовые затраты на ее создание (специальная техника, оборудование);

регулярность оказываемых услуг (разовый или систематический характер).

Как правильно отмечает Сорокин А.В. «... широкое применение аутсорсинга в практической жизнедеятельности военных организаций опережает формирование необходимой для ее нормального функционирования нормативной правовой базы»¹⁶⁶.

По мнению Старцуна В.Н. «применение гражданского законодательства к правоотношениям с участием военных организаций связано с определенными правовыми и практическими проблемами, требующими глубокого теоретического осмысления»¹⁶⁷.

¹⁶⁴ Карякин В.М. Ненавязчивый «оборонный сервис»: Об экономических последствиях аутсорсинга в Вооруженных Силах Российской Федерации // Право в Вооруженных Силах. 2013. № 2.

¹⁶⁵ Инсорсинг – англ. In sourcing, создание собственных структурных единиц (компаний), оказывающих специализированные услуги, как подразделениям предприятия, так и внешним контрагентам.

¹⁶⁶ Сорокин А.В. К вопросу о необходимости применения аутсорсинга в Вооруженных Силах Российской Федерации // Право в Вооруженных Силах Российской Федерации. 2013. № 4.

¹⁶⁷ Старцун В.Н. Вопросы участия военных организаций в гражданских правоотношениях // Электронное научное издание «Военное право». 2014. Выпуск №1.

С целью применения системы аутсорсинга был введен в действие ряд нормативных правовых и локальных актов и документов Министерства обороны Российской Федерации:

приказ Министра обороны Российской Федерации от 6.04.2010 г. № 320 «О Концепции адаптации системы обслуживания и ремонта вооружения и военной техники к новому облику Вооруженных Сил Российской Федерации»;

приказ Министра обороны Российской Федерации от 27.12.2010 г. № 1919-ДСП «Об утверждении временного положения об основах организации сервисного обслуживания»;

директива Министра обороны Российской Федерации от 28.01.2011 г. № 205/2/40 «Об освобождении войск (сил) от несвойственных функций и передаче их сторонним специализированным организациям»;

постановление коллегии Министра обороны Российской Федерации от 14.09.2011 г. «О ходе работы по передаче части функций обслуживания деятельности Министерства обороны Российской Федерации сторонним организациям»;

«Рекомендации о порядке деятельности органов военного управления и должностных лиц Вооруженных Сил Российской Федерации при аутсорсинге отдельных видов материального обеспечения» под общей редакцией заместителя Министра обороны Российской Федерации генерала армии Д.В. Булгакова.

Анализ данных нормативных правовых и распорядительных актов, а также методических документов не позволяет в полной мере разобраться и понять механизм и границы применения аутсорсинга в Вооруженных Силах в мирное и военное время. Также эти акты не соответствуют положениям Наставления по подготовке и ведению боевых действий Вооруженных Сил Российской Федерации, согласно которому материальное обеспечение организуется и осуществляется с целью своевременного и полного удовлетворения потребностей войск в различных видах материальных средств. Аутсорсинг выполняется лишь часть задач материального обеспечения войск в мирное и военное время силами и средствами центральных органов управления ВС РФ, т.е. не входящими в состав ВС РФ ОАО «Оборонсервис», ОАО «Объединенная судостроительная корпорация», ОАО «РЖД» и др. К силам и средствам оперативного (войскового) уровня эти организации не относятся, следовательно, в составе военного округа в военное время требованиями уставных документов привлечение аутсорсинговых организаций не предусмотрено. Материальное обеспечение войск возложено на штатные силы и средства во взаимодействии оперативного (войскового) уровня и центральных органов управления ВС РФ.

Согласно ст.20 Федерального конституционного закона от 17.04.1997 г. № 2–ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» Правительство Российской Федерации обязано организовать оснащение вооружением и военной техникой, обеспечение материальными средствами, ресурсами и услугами Вооруженные Силы Российской Федерации, другие войска и воинские формирования Российской Федерации.

В соответствии с п.п. 1, 4, 5, 12 ст. 6 Федерального закона от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ «Об обороне» Правительство Российской Федерации обязано организовать оснащение и обеспечение всеми необходимыми материальными и финансовыми средствами, вооружением и военной техникой, ресурсами и услугами Вооруженные Силы Российской Федерации, другие войска и воинские формирования.

Вышеприведенные нормы обязывают именно Правительство Российской Федерации организовать оснащение и обеспечение всеми необходимыми материальными и финансовыми средствами, вооружением и военной техникой, ресурсами и услугами Вооруженные Силы Российской Федерации, другие войска и воинские формирования. Правительство Российской Федерации указанные функции может исполнять в различных формах – как через систему аутсорсинга, так и инсорсинга.

Несмотря на формальную законность действий Минобороны России по передаче государственных функций тылового обеспечения Вооруженных Сил Российской Федерации, коммерческим организациям, основная цель деятельности которых, обеспечение обороны и военной безопасности государства, также и извлечение прибыли, вопрос соотношения систем аутсорсинга и инсорсинга в военной организации государства остается открытым. Корякин В.М., указывает, что прежнее правовое регулирование размещения государственного заказа не в полной мере отвечало потребностям государственных закупок в интересах обороны и военной

безопасности. Действующее законодательство только частично закрепило особенности закупок у единственного поставщика¹⁶⁸.

С учетом анализа реального положения дел с аутсорсингом в ВС РФ министром обороны Российской Федерации генералом армии С.К.Шойгу были поставлены задачи органам военного управления совместно с руководством ОАО «Оборонсервис» подготовить в установленные сроки предложения по передаче отдельных функций обратно в войска¹⁶⁹.

Для выполнения этих функций законодательством предусмотрен целый ряд возможностей использования или создания федеральных бюджетных учреждений, казенных предприятий и иных организационно-правовых форм организаций государственной формы собственности. Однако, системы правового регулирования данных вопросов нет, пробельность нормативной правовой базы способствует хищению бюджетных средств, выделяемых на оборону и безопасность государства. Возбуждаемые по фактам проверок уголовные дела подтверждают данное обстоятельство¹⁷⁰.

Правовое регулирование материально-технического обеспечения в Вооруженных Силах Российской Федерации характеризуется незавершенностью, фрагментарностью и противоречивостью.

Вместе с тем, юридическая ответственность за надлежащее материально-техническое обеспечение войск и сил, выполнение ими учебно-боевых задач, готовность к ведению боевых действий в любых условиях в мирное и военное время лежит на соответствующих воинских должностных лицах. Принимаемые правовые акты, в связи с разными формами применения аутсорсинга, не изменяют и не отменяют уставные документы о боеготовности войск, сил и их органов управления.

Таким образом, в настоящий момент проблемы правового регулирования материально-технического обеспечения обороны страны заключаются, прежде всего, в отсутствии:

четкого правового регулирования границ и механизма принятия решения о передаче на аутсорсинг и инсорсинг функций материально-технического обеспечения;

нормативных правовых актов, регламентирующих наступление юридической ответственности руководителей организаций-исполнителей государственных контрактов за ненадлежащее выполнение обязательств по материально-техническому обеспечению военных организаций.

На основании изложенного можно сделать вывод о том, что правовое регулирование системы материально-технического обеспечения ВС РФ в мирное и военное время на современном этапе неоднородно, нарушает необходимый баланс сил в обеспечении обороны и военной безопасности Российской Федерации, что требует его концептуальной разработки, совершенствования и систематизации.

Полагаем, что необходимо разработать и принять федеральный закон «О материально-техническом обеспечении обороны Российской Федерации», в котором должны быть урегулированы вопросы всестороннего материально-технического обеспечения Вооруженных Сил, других войск и органов, участвующих в обеспечении обороны и военной безопасности Российской Федерации без ведомственного деления, с привлечением для этого бюджетных организаций, основной целью деятельности которых должно быть обеспечение обороны и военной безопасности Российской Федерации. Системный подход обуславливает принятие в развитие данного закона необходимо издание ряда подзаконных актов: Указов Президента Российской Федерации, постановлений Правительства Российской Федерации, приказов федеральных органов исполнительной власти и др. актов и документов в соответствии с компетенции органов государственной власти.

Необходимо выстроить систему правового регулирования материально-технического обеспечения обороны и военной безопасности Российской Федерации таким образом, чтобы Вооруженные Силы, другие войска, воинские формирования и органы были в состоянии в любой момент выполнить конституционную обязанность по отражению агрессии против России,

¹⁶⁸ *Корякин В.М.* См. указ. соч.

¹⁶⁹ <http://newsland.com/news/detail/id/1380780/>

¹⁷⁰ <http://www.gudok.ru/sociaty/?ID=919880>

вооруженной защите целостности, неприкосновенности территории Российской Федерации и ее суверенитета, особенно с учетом сложившейся на настоящий момент политической ситуации.

Библиографический список:

Борисов Ю.И. Гособоронзаказ прерогатива Президента. Военно-промышленный курьер. №21(539) от 11.06.2014.

Корякин В.М. Ненавязчивый «оборонный сервис»: Об экономических последствиях аутсорсинга в Вооруженных Силах Российской Федерации. / Право в Вооруженных Силах. 2013. № 2.

Погоны сняли, взятки остались. Российская газета, федеральный выпуск №5541 (165) 29.07.2011.

Спландер В.А., Бабурин Д.Е. Иллюзорная экономия бюджетных средств от использования аутсорсинга для нужд армии // Финансовая аналитика. Проблемы и решения. 2011. № 44 (86).

Сорокин А.В. К вопросу о необходимости применения аутсорсинга в Вооруженных Силах Российской Федерации // Право в Вооруженных Силах Российской Федерации. 2013. № 4.

Старцун В.Н. Вопросы участия военных организаций в гражданских правоотношениях // Электронное научное издание «Военное право». 2014. Выпуск №1.

Глубокий С.А., адъюнкт Московского пограничного
института ФСБ России, sergei_glubokii@mail.ru

**Содержание правового обеспечения развития организационной структуры
пограничных органов: история и современность¹**

Для всесторонней оценки того или иного явления необходимо определить его сущность и содержание, в том числе это касается содержания правового обеспечения развития организационной структуры пограничных органов. Ранее сущность данного феномена рассматривалась мною как деятельность по созданию достаточных правовых условий, необходимых для формирования оптимальной организационной структуры пограничных органов². Однако с позиции диалектического материализма для полного представления исследуемого феномена этого оказалось не достаточно. Так, по мнению А. А. Кочергина и А. Н. Кочергина «с точки зрения гносеологического подхода к изучению объектов, ...все явления принципиально познаваемы и могут быть познаны лишь как системы»³. При этом, «мировоззренческое значение философского принципа системности состоит в том, что он позволяет осмыслить мир как диалектическое единство»⁴.

В связи с этим для более полного и объективного выявления природы правового обеспечения развития организационной структуры пограничных органов полагаю необходимым на основе исторического опыта определить его содержание, а также участников правовых отношений, обладающих соответствующими субъективными правами и юридическими обязанностями по регулированию правоотношений в этой сфере деятельности⁵. Кроме того, исследование научной и исторической литературы, а так же практики пограничной деятельности, показало, что вопросы правового обеспечения организационной структуры пограничных органов целесообразно рассматривать в их развитии. По моему мнению, только в этом случае наиболее полно достигаются цели исследования, уточняется понятийный аппарат и точки соприкосновения с другими категориями юридической науки.

Вместе с тем следует полагать, что содержание правового обеспечения развития организационной структуры пограничных органов прошло долгий исторический путь своего формирования. Так, по мнению Н.П. Лисинского «...анализируя исследуемую научную задачу с использованием метода историзма, правомерно утверждение о том, что на характер применения пограничных органов в современных условиях существенное влияние оказывают: необходимость объективного учета исторического опыта охраны государственной границы...»⁶. Таким образом, можно предположить, что в основе представленного мною содержания правового обеспечения развития организационной структуры пограничных органов, лежат, в том числе, события связанные с становлением и последующим развитием⁷ пограничной охраны советского государства в первой половине XX столетия (период с 1918 по 1928 годы). Данный исторический

¹ Рецензент – д.ю.н., профессор С.В.Маликов.

² См. подр.: Глубокий, С. А. Сущность правового обеспечения развития организационной структуры пограничных органов: цель и задачи / С. А. Глубокий // материалы межведомственной научно-практической конференции Проблемы правового обеспечения пограничной деятельности в период подготовки и проведения массовых международных мероприятий. Москва, 22 февр. 2013 г. – М.: Пограничная академия ФСБ России, 2013. – С. 109 – 133.

³ См.: Кочергин, А. Концепции современного естествознания. Ч. 1. Философия и методология науки. Книга 2 : Учеб. пособие / А. А. Кочергин, А. Н. Кочергин. – М. : МПИ ФСБ России, 2004. – С. 138.

⁴ См.: Там же – С. 138.

⁵ Далее – субъекты правоотношений.

⁶ См.: Лисинский, Н. П. Развитие основ применения пограничных органов ФСБ России по обеспечению национальной безопасности Российской Федерации в пограничной сфере / Н. П. Лисинский [и др.] : монография. – М.: Пограничная академия ФСБ России, 2013. – С. 13.

⁷ Развитие, необратимое, направленное, закономерное изменение материальных и идеальных объектов. Только одновременное наличие всех трёх указанных свойств выделяет процессы Р. среди др. изменений ... В результате Р. возникает новое качеств. состояние объекта, к-рое выступает как изменение его состава или структуры См.: Философский энциклопедический словарь / Л. Ф. Ильичев [и др.]. – М.: Сов. Энциклопедия, 1983. – 840с.

период интересен как с точки зрения определения роли государственной границы в создании первого в мире государства рабочих и крестьян, а так же определения места пограничной охраны в государственной системе управления. По мнению специалистов «К этому времени сложилась и структура пограничной охраны. Она была следующей: Военный совет пограничной охраны, Главное управление пограничной охраны, три погранокруга, 4 – 6 районов в округе, от 3 до 5 подрайонов в районе, 3 – 4 дистанции в подрайоне, а последние выставляли заставы»⁸, так и с точки зрения формирования правового обеспечения развития организационной структуры пограничных органов, его содержания, основных элементов и субъектного состава.

В период гражданской войны, борьбы с иностранной интервенцией и мирного социалистического строительства Советским правительством вопросам защиты государственной границы, формирования пограничной охраны и их правовому регулированию придавалось особое значение. основополагающим правовым актом, определившим основные направления развития пограничной охраны, стал Декрет Совета Народных Комиссаров от 28 мая 1918 г. «Об учреждении пограничной охраны»⁹. Кроме того, что в Декрете был заложен принцип нерушимости государственных границ, как один из важных факторов обеспечения суверенитета и безопасности социалистического государства, он определял задачи пограничной охраны, порядок её построения, комплектования и обеспечения.

В последующем, Советским правительством принимается ряд нормативных правовых актов, заложивших правовую основу деятельности пограничной охраны на дальнейшую перспективу, в частности: «Инструкция об охране государственной границы» от 17 июля 1920 г., «Инструкция частям войск ВЧК, охраняющим границы РСФСР» от 15 февраля 1921 г., «Положение о взаимоотношениях частей Красной Армии с войсками ВЧК, несущими службу по охране границ РСФСР» от 19 июня 1921 г., «Положение об охране границ РСФСР» от 10 июля 1921 г., приказ по войскам ВЧК Республики «О структуре органов и войск ВЧК, охраняющих государственную границу» от 14 июля 1921 г., «Положение о взаимоотношении военного командования и особых органов ВЧК по охране границ РСФСР» от 22 октября 1921 г., постановление Совета Труда и Оборона «О создании Отдельного пограничного корпуса» от 27 сентября 1922 г., «Положение об Отдельном пограничном корпусе войск ГПУ» от 22 октября 1922 г. «Положение об управлении пограничной охраны губернии» от 23 февраля 1924 г. и ряд других¹⁰.

Сложная военно-политическая обстановка на границах молодой Советской республики требовала новых подходов к организации пограничной охраны и системы управления. Историки отмечают, что «Это был динамичный процесс, связанный с преодолением трудностей и поисками наиболее приемлемой организации охраны границ в интересах обеспечения её безопасности»¹¹. Для усиления охраны государственной границы на море формируются морские пограничные части на Финском заливе и Чудском озере Уже через год в первую пограничную дивизию, находившуюся на северо-западной границе, входила флотилия в составе посыльного судна «Роксана» и 25 катеров, а в апреле 1918 года для борьбы с контрреволюцией, спекуляцией, контрабандой и шпионажем в пограничной полосе I Всероссийской конференцией чрезвычайных комиссий принимается решение о создании пограничных чрезвычайных комиссий¹² «...в короткий

⁸ См.: 60 лет на страже государственных границ СССР: сб. ст. / под ред. генерал-майора И.П. Полежаева. – М. : Ордена Трудового Красного Знамени военное издательство Министерства обороны СССР. – С. 28; Из отчета комиссии по разрешению вопросов о взаимоотношениях между Народным комиссариатом по военным делам и пограничной охраной от 1 августа 1918 г. : Пограничные войска СССР 1918 – 1928 : сб. документов и материалов / под ред. П. И. Зырянова. – М. Издательство «НАУКА», 1973 – С. 96.

⁹ См. подр.: Пограничные войска СССР 1918 – 1928 : сб. документов и материалов / под ред. П. И. Зырянова. – М. Издательство «НАУКА», 1973 – С. 75.

¹⁰ См.: Пограничные войска СССР 1918 – 1928. – С. 163 - 212.

¹¹ См.: 60 лет на страже государственных границ СССР: сб. ст. / под ред. генерал-майора И.П. Полежаева. – М. : Ордена Трудового Красного Знамени военное издательство Министерства обороны СССР. – С. 4.

¹² Далее – ПЧК.

срок создаются три окружные и 34 участковые ПЧК. В составе Всероссийской чрезвычайной комиссии формируется пограничный подотдел»¹³.

Однако формирование новой пограничной охраны затруднялось из-за нехватки командных кадров и специалистов пограничной службы, которое усугублялось безграмотностью и малограмотностью призывного контингента.¹⁴ В этих условиях государством «...обращалось исключительное внимание на вопросы политического просвещения воинов границы, ...воспитания пограничников в духе высокой политической бдительности»¹⁵. Для достижения поставленных целей формируется система обучения командно-политических кадров, в том числе и система их правой подготовки. В соответствии с приказами ВЧК Республики от 14 июля и 19 августа 1921 г. открываются школы по подготовке командиров рот, батальонов и взводов, а так же школы по подготовке младшего командного состава. Приказом по войскам ГПУ Республики от 26 мая 1922 г. № 182 вводятся обязательные политические занятия (политчас), а приказом ГПУ от 28 апреля 1923 г. «О воспитании воинов пограничной охраны»¹⁶ всем начальникам, как по линии органов ГПУ, которым подчинены погранвойска, так и по войсковой линии, предписывается «...обратить сугубое внимание на воспитание красноармейцев в духе строгого и неуклонного проведения полной законности и дисциплины при несении ими службы по охране границ...»¹⁷. При этом вопросы правовой подготовки пограничников оставались актуальными с момента создания пограничной охраны, «Используя каждую свободную от службы минуту, пограничники изучали временную инструкцию по службе, Полевой и Гарнизонный уставы.»¹⁸. «Каждый пограничник обязан был оберегать права местного населения, быть проводником идей Коммунистической партии и Советской власти, разъяснять трудящимся советские законы, строжайшим образом соблюдать их»¹⁹.

Следует отметить, что в этот исторический период перечень основных субъектов, определяющих развитие организационной структуры пограничных органов был достаточно широк. При этом важную роль в становлении пограничной охраны молодого Советского государства, формировании её организационной структуры сыграли государственные органы, наделённые законодательными полномочиями, в частности:

1. Всероссийский Центральный Исполнительный Комитет²⁰. В период 1917 – 1938 годов ВЦИК являлся «высшим законодательным, распорядительным и контролирующим органом Российской Социалистической Федеративной Советской Республики», «...который давал общее направление деятельности Рабоче-Крестьянского Правительства и всех органов Советской власти в стране...», «...рассматривал и утверждал проекты декретов и иные предложения, вносимые Советом Народных Комиссаров или отдельными ведомствами, а также издавал собственные декреты и распоряжения»²¹. 10 июля 1921 г. ВЦИК утвердил «Положение об охране границ РСФСР», которое явилось основным правовым документом в деятельности пограничных войск

¹³ См.: 60 лет на страже государственных границ СССР. – С. 34.

¹⁴ Оценки числа грамотного населения на 1914 – 1917 гг. достаточно сильно разнятся. Часто уровень грамотности на 1914 год в Российской империи оценивается в 30 % от всего населения. Ряд западных ученых оценивают грамотность населения России к 1915 году в 35-38 %. Существует также оценка грамотности населения России в 45 % к 1914 году. Бывший министр просвещения П.Н. Игнатьев в своей статье приводит оценку в 56 % грамотных от всего населения России (на 1916 год). См.: URL: http://ru.wikipedia.org/wiki/Ликбез#cite_note-9 (дата обращения: 23.02.2014).

¹⁵ См.: 60 лет на страже государственных границ СССР. – С. 43.

¹⁶ См.: Пограничные войска СССР 1918 – 1928. – С. 43, 208.

¹⁷ См.: Пограничные войска СССР 1918 – 1928. – С. 208.

¹⁸ См.: 60 лет на страже государственных границ СССР. – С. 32.

¹⁹ См.: Часовые советских границ : краткий очерк истории пограничных войск СССР / В. С. Иванов [и др.] – 2-е изд., доп. – М.: Политиздат, 1983. – С. 64.

²⁰ Далее – ВЦИК.

²¹ См.: Чистяков, О. И. Конституция РСФСР 1918 года [Электронный ресурс] : Изд. 2-е, перераб. / О. И. Чистяков – М.: ИКД «Зерцало – М», 2003. Справочная правовая система «Гарант» (утратила силу).

и оперативных органов по охране государственных границ Советской Республики. Оно чётко определяло права и обязанности пограничной охраны, пограничный режим, взаимодействие пограничных войск с частями Красной Армии, порядок применения оружия и ряд других вопросов.

2. Народный комиссариат по делам финансов (Наркомфин). Декретом Совета Народных Комиссаров РСФСР от 14 июня 1918 г. «Об учреждении пограничной охраны в ведомстве Народного комиссариата по делам финансов»²² закреплялось создание Пограничной охраны, определялись её задачи.

3. Народный комиссариат торговли и промышленности (Наркомторгпром). Так, Декретом Совета Народных Комиссаров РСФСР от 29 июня 1918 г. «О переходе департамента таможенных сборов, Главного управления пограничной охраны и кормчей стражи в ведение Народного комиссариата торговли и промышленности»²³ предписывалось передать «...Главное управление Пограничной охраны и состоявшую в ведении Главного управления неокладных сборов Кормчую стражу со всеми подведомственными местными учреждениями из Народного комиссариата финансов в ведение Народного комиссариата торговли и промышленности»²⁴.

4. Совет Рабочей и Крестьянской Обороны (с апреля 1920 года – Совет Труда и Оборона²⁵). Согласно постановлению VIII Всероссийского съезда Советов рабочих, крестьянских, красноармейских и казачьих депутатов от 23 декабря 1920 г. «О Совете Труда и Оборона»²⁶ на СТО возлагалось издание постановлений, распоряжений, инструкций, а также принятие всех необходимых мер для правильного и быстрого их выполнения. В этот период СТО принимается ряд важных правовых актов, регулирующих правовые отношения в сфере пограничной деятельности.

5. Народный комиссариат по военным делам (Наркомвоен). В ведение Наркомвоена периодически, с обострением военной угрозы молодому Советскому государству, переходили в подчинение пограничные войска и передавалась военная охрана государственной границы РСФСР. Так, в августе 1918 года Наркомвоеном «...разрабатываются проекты «Декрета о задачах Главного управления пограничной охраны и Инструкции по её укомплектованию», предусматривающие передачу всей пограничной охраны в подчинение военному ведомству. Однако Советом Народных Комиссаров данные проекты были отклонены»²⁷. Вместе с тем уже 19 августа 1920 г. Совет Рабочей и Крестьянской Оборона под председательством В.И. Ленина поручает «Революционному военному совету республики в местностях, указанных Народным комиссариатом торговли и промышленности, выделить специальные части для организации пограничной охраны...»²⁸. Выделенные воинские части должны находиться в подчинении Наркомвоена и действовать по указанию соответствующих органов Наркомторгпрома.

С середины 1921 г. действия банд Савинкова, Петлюры, Махно на Западе, басмачества на Юге, Унгерна в Сибири вновь обострили оперативную обстановку на государственной границе. В этих условиях СТО на первое место выдвигает не охрану, а оборону государственной границы и 21 октября 1921 г. вновь принимает постановление, согласно которому «...пограничные войска расформируются. Для охраны государственной границы выделяются части Красной Армии, которые передаются в распоряжение органов ВЧК. Ответственность за организацию органы

²² См. Пограничная служба России: Энциклопедия. Формирование границ. Нормативная база. Структура. Символы / под. ред В. Е. Проничева. – М. : Ассоциация «Военная книга»; Кучково поле, 2009. – С. 145.

²³ См.: Пограничные войска СССР 1918 – 1928. – С. 86.

²⁴ См.: Пограничная служба России: Энциклопедия. Формирование границ. Нормативная база. Структура. Символы. – С. 146.

²⁵ Далее – СТО, если не оговорено иное.

²⁶ См.: Библиотека нормативно-правовых актов Союза Советских Социалистических Республик. URL: http://www.libussr.ru/doc_ussr/ussr_799.htm (дата обращения: 02.03.2014).

²⁷ См.: Пограничная служба России: Энциклопедия. Формирование границ. Нормативная база. Структура. Символы. – С. 145.

²⁸ См.: 60 лет на страже государственных границ СССР. – С. 37.

государственной границы возлагается на особые отделы ВЧК, а за непосредственное несение пограничной службы на военное ведомство Наркомвоен»²⁹. Так, согласно приказу по войскам ВЧК Украины и Крыма от 3 ноября 1921 г. «О расформировании войск ВЧК и передаче пограничной охраны частям полевого командования»³⁰ войска ВЧК Украины и Крыма, несущие охрану сухопутных и морских государственных границ расформировывались и передавались частям полевого командования.

6. Всероссийская чрезвычайная комиссия по борьбе с контрреволюцией и саботажем при СНК РСФСР³¹. 17 июля 1920 г., заместителем председателя ВЧК В.Р. Менжинским утверждается «Инструкция об охране государственной границы». Данной инструкцией вводится институт пограничных органов Особого отдела ВЧК, в основные обязанности которых входит осуществление политического контроля за переходом границ лицами, следующими в РСФСР и из неё, а также наблюдение за охраной государственной границы. В последующем, 24 ноября 1920 г. СТО своим постановлением «О реорганизации охраны границ РСФСР»³² ответственность за охрану всех границ РСФСР возлагает на ВЧК и её Особый отдел по охране государственных границ. Согласно данному постановлению охрана границы осуществлялась посредством выставления заградительных постов в пограничной полосе, которые объединялись в пограничные участки на которых содержались армейские части, выполнявшие оперативные задания пограничных органов ВЧК. Согласно постановлению вся граница разбивалась на районы. Управление войсками осуществлялось начальником Особого отдела ВЧК через соответствующего начальника войск ВЧК в определённом районе и его штаб.

Однако уже 19 января 1921 г. в целях сокращения численности армии и сосредоточения всей вооруженной силы республики в одном ведомстве СТО постановляет: «Все части и отряды, состоящие в ведении ВЧК, свести в особый вид войск, именуя их «Войсками ВЧК», подчинив их во всех отношениях ВЧК...»³³. В последующем коллегия ВЧК утверждает «Основные положения организации войск ВЧК», которые объявляются приказом по войскам ВЧК 29 января 1921 г. и, по сути, дублируют основные положения постановления СТО от 19 января 1920 г. 15 февраля 1921 г. Ф.Э. Дзержинский утверждает «Инструкцию частям войск ВЧК, охраняющим границы РСФСР», в соответствие с которой охрана всех границ РСФСР возлагается на Особый отдел ВЧК, который несет за указанную охрану полную ответственность и осуществляет её через свои специальные органы на границе – особые отделы ВЧК по охране границ, а 14 июля 1921 г. издаётся приказ по войскам ВЧК Республики «О структуре органов и войск ВЧК, охраняющих государственную границу»³⁴. Согласно данному приказу все пограничные части, придаваемые особым отделам пограничных округов (или особым отделам по охране границ) должны состоять «...из отдельных батальонов и отдельных эскадронов, оперативно подчиненных начальникам соответствующих особых отделений или отделов, при коих эти батальоны и эскадроны находятся».

7. Главное политическое управление при НКВД РСФСР³⁵ (с января 1924 г. объединённое главное политическое управление при СНК СССР³⁶). В интересах окончательного решения вопроса о порядке охраны государственной границы РСФСР и во изменение своего постановления от 21 октября 1921 г. СТО постановлением от 27 сентября 1922 г. «О создании Отдельного

²⁹ См.: Там же. – С. 41.

³⁰ См.: Пограничные войска СССР 1918 – 1928. – С. 482.

³¹ Далее – ВЧК.

³² См.: Пограничные войска СССР 1918 – 1928. – С. 164.

³³ См.: Выписку из приказа по войскам ВЧК с объявлением приказа Реввоенсовета республики об изменениях в организации Вооружённых Сил республики от 29 января 1921 г. / Пограничные войска СССР 1918 – 1928. – С. 167.

³⁴ См.: Пограничные войска СССР 1918 – 1928 – С. 176.

³⁵ Далее – ГПУ, если не оговорено иное.

³⁶ Далее – ОГПУ. См.: Об утверждении Основного Закона (Конституции) Союза Советских Социалистических Республик : постановление 2-го Съезда Советов ССР от 31 января 1924 г. URL: http://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1924/red_1924/5508660/chapter/9/#900 (дата обращения: 12.03.2014).

пограничного корпуса»³⁷ формирует Отдельный пограничный корпус войск ГПУ. Согласно данному постановлению военному ведомству предписывается для формирования Отдельного пограничного корпуса войск ГПУ передать в распоряжение ГПУ весь наличный людской состав и сторожевые суда, выделенные на охрану границ. С этого момента охрана сухопутной и морской границ РСФСР во всех отношениях сосредоточивается в «одних руках». Уже 22 октября 1922 г. СТО утверждает «Положение об Отдельном пограничном корпусе войск ГПУ».

В этот период ГПУ (ОГПУ) принимается ряд важных правовых актов регулирующих правовые отношения в сфере пограничной деятельности, в частности: приказ ГПУ от 4 января 1923 г. «О переброске на охрану границы особых кавалерийских частей»; «Положение о штабе губернского (областного) пограничного отряда» от 19 мая 1923 г.; приказ ГПУ от 28 июля 1923 г. «О сформировании Отдела погранохраны ГПУ»; приказ ГПУ от 31 июля 1923 г. «О реорганизации пограничной охраны в Сибири и Киргизском крае»; приказ ГПУ от 12 октября 1923 г. «О реорганизации морской погранохраны ГПУ»; «Положение об управлении пограничной охраны губернии» от 23 февраля 1924 г., а так же приказы ОГПУ от 25 февраля и 24 апреля 1924 г. «О реорганизации пограничной охраны»; приказ ОГПУ от 12 мая 1924 г. «О реорганизации морской пограничной охраны Черного моря»; «Положение о шефстве в пограничной охране, войсках и флотилиях ОГПУ» от 28 мая 1924 г.; директива отдела пограничной охраны ОГПУ от 30 июля 1925 г. «О поднятии боеспособности пограничной охраны» и др.³⁸

Подводя итог становления организационной структуры пограничной охраны советского государства и формирования основных институтов правового обеспечения пограничной деятельности следует отметить, что в марте 1923 года в основном завершается формирование пограничной охраны войск ГПУ и впервые устанавливается постоянная дислокация пограничных отрядов, вводится их нумерация «...пограничная охрана получила наконец свою наиболее целесообразную и действенную форму организации. На границе стал один хозяин, что позволяло надёжно обеспечить безопасность нашей Родины на переднем крае»³⁹.

Формирование системы пограничных органов, осуществлялось на основе общих социально-политических и организационных принципах военного строительства с учётом особенностей, которые вытекали из задач, характера действий и того места, которое занимали пограничные войска в системе органов государственного управления. Организационная структура пограничной охраны – пограничная застава, пограничная комендатура, пограничный отряд, пограничный округ, сформированная в этот период, более 80 лет лежала в основе пограничных войск и вполне себя оправдала. Кроме того, следует отметить, что начиная с создания пограничной охраны «...принимались все меры к тому, чтобы сочетать агентурно-оперативную работу с войсковой охраной и чётко координировать действия пограничных войск и органов ВЧК»⁴⁰.

Рассматривая категорию «содержание правового обеспечения развития организационной структуры пограничных органов», в современном её понимании, следует обратить внимание на то, что понятие «содержание» включает в себе «...единство всех составных элементов объекта, его свойств, внутр. процессов, связей, противоречий и тенденций»⁴¹. Вместе с тем, в юридической литературе существуют различные точки зрения относительно самого содержания указанного понятия, что, по мнению В.М. Редкоуса, «...закладывает противоречивость в предлагаемые научные определения данного понятия»⁴². Так Ю.А. Тихомиров, применительно к правовому

³⁷ См.: Пограничные войска СССР 1918 – 1928. – С. 198.

³⁸ См.: Пограничные войска СССР 1918 – 1928. – С. 206 - 217.

³⁹ См. подр.: 60 лет на страже государственных границ СССР. – С. 43.

⁴⁰ См.: Там же. – С. 35.

⁴¹ См.: Философский энциклопедический словарь / Л. Ф. Ильичев [и др.]. – М. : Сов. Энциклопедия, 1983. – С. 620.

⁴² См. подр.: Редкоус, В. М. Административно-правовое обеспечение национальной безопасности в государствах – участниках содружества независимых государств : дис. ... д-ра юрид. наук / Редкоус Владимир Михайлович. – М.: Изд-во Рос. университет дружбы народов, 2011. – С. 31.

обеспечению органов государственной власти, выделяет такие его составные элементы как: «...издание правовых актов..., изучение правовых актов..., правовое воспитание и правовую пропаганду..., применение юридических норм..., совершенствование законодательных и иных актов, изменение, отмена устаревших»⁴³ и ряд других. В.А. Козбаненко отмечает, что элементами правового обеспечения являются «...профессиональная правовая культура и служебная этика»⁴⁴. По мнению В.В. Дралова «...содержание правового обеспечения составляют правовая деятельность уполномоченных субъектов, правовые средства, правосознание участников правоотношений и процесс формирования их правового сознания»⁴⁵. Вместе с тем, В.Э. Хандожко считает, что содержание правового обеспечения пограничной деятельности образуют следующие направления деятельности «административно-процессуальная деятельность, уголовно-процессуальная деятельность, проведение разбирательств, правовая работа»⁴⁶. При этом, по его мнению, основными видами правовой работы в пограничных органах являются «организационно-правовая работа, правотворческая деятельность, правовой контроль, правовая защита, информационно-правовая работа, правовое воспитание»⁴⁷.

В учебном пособии, посвящённом обеспечению пограничной деятельности, в качестве составных элементов правового обеспечения пограничной деятельности называются «... правосознание, правовое воспитание, правовое образование, правовая культура, правовая психология...»⁴⁸. Концепция правового обеспечения Внутренних войск Министерства внутренних дел Российской Федерации на период до 2015 года, в качестве составных элементов правового обеспечения выделяет «...правовую работу, нормотворческую деятельность, защиту правовыми средствами интересов внутренних войск, правоохранительную деятельность, правовую подготовку...»⁴⁹. А Концепция правового обеспечения деятельности таможенных органов Российской Федерации, по моему мнению, сводится только к правовой работе⁵⁰. Вместе с тем, несмотря на различные подходы к формированию основных элементов правового обеспечения, описанных в научной и учебной литературе, а также в подзаконных нормативных правовых актах, и их разнообразии, следует отметить, что они взаимно дополняют друг друга и, при целостном их рассмотрении, позволяют сформировать единое представление об основных элементах правового обеспечения развития организационной структуры пограничных органов.

Изложенное позволяет предположить, что основными составными элементами, образующими содержание правового обеспечения развития организационной структуры пограничных органов, являются:

⁴³ См. подр.: Административное право и процесс : полн. курс. / Ю. А. Тихомиров, – М., 2001. – С. 49.

⁴⁴ См. подр.: Козбаненко, В. А. Правовое обеспечение статуса государственных гражданских служащих (теоретико-административные аспекты) : дис. доктора юрид. наук / Козбаненко Виктор Анатольевич. – М. Изд-во Гос. ун-т управления, 2003. – С. 32.

⁴⁵ См.: Дралов, В. В. Правовое обеспечение федеральных органов государственной власти: понятие и сущностная характеристика / В. В. Дралов // Журн. «Чинovníк». – 2004. – вып. № 204 (30). URL: <http://chinovnik.uara.ru/modern/article.php?id=470> (дата обращения: 11.06.2011).

⁴⁶ См. подр.: Хандожко, В.Э. Правовая работа в системе правового обеспечения пограничной деятельности : учеб.-метод. пособ. / В.Э. Хандожко – М.: – 2011. – С. 16.

⁴⁷ См. Там же. – С. 38.

⁴⁸ См. подр.: Правовое обеспечение пограничной деятельности : учеб. пособие. Часть первая / кандидат юридических наук, полковник юстиции Винниченко А.Г. [и др.]. – М. : Изд-во Пограничная академия ФСБ России, 2007. – С. 25.

⁴⁹ См.: Об утверждении Концепции правового обеспечения Внутренних войск Министерства внутренних дел Российской Федерации на период до 2015 года и Плана мероприятий по реализации Концепции правового обеспечения Внутренних войск Министерства внутренних дел Российской Федерации на период до 2015 года: приказ Министерства внутренних дел Рос. Федерации от 5 июля 2005 г. № 219.

⁵⁰ См.: О решении коллегии ГТК России «О Концепции правового обеспечения деятельности таможенных органов Российской Федерации и Программе её реализации на 2001-2003 годы» : приказ Государственного таможенного комитета Российской Федерации от 29 декабря 2000 г. № 1253 (утратил силу).

- 1) правовая работа;
- 2) правовое регулирование (законотворческая деятельность, делегированное правотворчество, подзаконное правотворчество);
- 3) защита правовыми средствами органов военного управления и их должностных лиц;
- 4) правовое обучение (правая подготовка);
- 5) правовое воспитание (правовая пропаганда);
- 6) правовая информатизация;
- 7) правовое сознание;
- 8) правовая культура;
- 9) правовая психология;
- 10) применение права (использование права, соблюдение права, исполнение права).

При этом, В.А. Козбаненко справедливо обосновывает положение, согласно которому «Все описанные нами социально-правовые элементы и меры между собой взаимосвязаны и оказывают один на другое как непосредственно прямое, так и опосредованное косвенное влияние»⁵¹ образуя тем самым систему⁵² данного правового явления. Однако в связи с тем, что понятие правовое обеспечение «...до настоящего времени остаётся слабо разработанным, а его использование в юридической науке и практике ограничено...»⁵³ говорить о системе данного правового явления, как окончательно сформировавшемся, не представляется возможным.

Вместе с тем, анализ правового обеспечения развития организационной структуры пограничных позволяет выделить основные элементы, которые создают правовую основу правового обеспечения и элементы, которые реализуют данную правовую основу. По данному функциональному признаку в юридической литературе⁵⁴ элементы правового обеспечения принято делить на две составные части – правоформирование и правореализацию (правоприменение).

Рассматривая вопрос какие субъекты влияют на правовое обеспечение развития организационной структуры пограничных органов следует отметить, что среди юристов так же не существует единого мнения относительно их перечня. Одни из них считают, что в сфере военного управления и обеспечения общественной безопасности правовое обеспечение осуществляют: в соединениях, воинских частях, учреждениях, военно-учебных заведениях, предприятиях и организациях Министерства обороны Российской Федерации «...органы военного управления, в том числе их должностные лица, юридические службы, старшие юрисконсульты армии (флотилии), помощники командира полка по правовой работе»⁵⁵; в органах внутренних дел – «начальник (командир) органа и штабные (организационно-инспекторские) аппараты, ...коллегиальные органы, создаваемые в органах внутренних дел»⁵⁶. Следует отметить, что указанная позиция не даёт полного представления об основных элементах правового обеспечения

⁵¹ См. подр.: Козбаненко, В. А. Указ. соч. – С. 69-70.

⁵² Система (от греч. *σύνθεσις* – целое, составленное из частей, соединение) – совокупность элементов, находящихся в отношениях и связях друг с другом, которая образует определенную целостность, единство. См. подр.: Новая философская энциклопедия: В 4 т. / Ин-т. философии РАН, Нац. общ.-научн. фонд; Научно-ред. совет: предс. В. С. Степин, заместители предс: А. А. Гусейнов, Г. Ю. Семигин, уч. секр. А. П. Огурцов. – М.: Изд-во Мысль, – Т. III. – 2010. – С. 552.

⁵³ См.: Глубокий, С. А. Указ. соч. – С. 109 – 133.

⁵⁴ См. подр.: Жигалина, О. С. Правовое обеспечение деятельности таможенных органов Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук / Жигалина Оксана Сергеевна. – Саратов. : Изд-во. Саратовский государственный социально-экономический университет, 20072. – С. 148.; Козбаненко, В. А. Указ. соч. – С. 68-69.; Редкоус, В. М. Указ. соч. – С. 37 – 38.; Хандожко, В. Э. Правовая работа в системе правового обеспечения пограничной деятельности : учебно-методическое пособие. – М. : Пограничная академия ФСБ России, 2011. – С. 10.

⁵⁵ См.: О юридической службе Вооруженных Сил Российской Федерации [Электронный ресурс] : приказ Министерства обороны Российской Федерации от 21 марта 1998 г. № 100 // Справочная правовая система «Гарант». Текст приказа официально опубликован не был.

⁵⁶ См. подр.: Кардашевский, В. В. Административно-правовое и организационное обеспечение исполнения управленческих решений штабными подразделениями органов внутренних дел (по материалам Главного управления внутренних дел г. Москвы) : дис. ... канд. юрид. наук / Кардашевский Владимир Викторович. – М., 2005. – С. 109 – 113. (193 с.).

и не включает в себя представительные и законодательные органы государственной власти, а также органы государственной власти, наделённые правом законодательной инициативы.

Уместно согласиться с точкой зрения О.С. Жигалиной, которая полагает, что в правовом обеспечении деятельности таможенных органов участвуют: «Федеральное Собрание Российской Федерации; Президент Российской Федерации; Правительство Российской Федерации; Министерство финансов Российской Федерации...; Федеральная таможенная служба Российской Федерации; Центральный банк Российской Федерации; Конституционный Суд Российской Федерации; Всемирная таможенная организация.»⁵⁷. Данную точку зрения разделяет и Н.И. Арзамасцев, который полагает, что: «Субъектами административно-правового обеспечения общественной безопасности ...являются государство, негосударственные организации и объединения...»⁵⁸. Следует отметить, что и приведённый выше перечень субъектов правоотношений также не является полным, так как не включает субъекты, реализующие правовые отношения в интересах правового обеспечения того или иного вида государственной деятельности.

Интересную позицию по данному вопросу занимает Н.Н. Толмачёва. Согласно её суждениям все субъекты правового обеспечения делятся на две основные категории, «К первой относятся те, на которых правовыми актами или в соответствии с договорами возложены обязанности по созданию и (или) предоставлению правовой информации. ...Вторая категория ...включает в себя непосредственных получателей правовой информации, участвующих в законодательной и правореализационной деятельности...»⁵⁹.

Учитывая мнения вышеуказанных авторов, а также основываясь на положениях действующего российского законодательства считаем, что субъекты правоотношений в сфере правового обеспечения развития организационной структуры пограничных органов можно разделить на две основные категории. К первой категории предлагается отнести субъекты, наделённые полномочиями устанавливать и изменять организационную структуру пограничных органов: Президент Российской Федерации; Федеральное Собрание Российской Федерации; Правительство Российской Федерации; Федеральную службу безопасности Российской Федерации. Ко второй группе – субъекты, обеспечивающие реализацию замысла правоустанавливающих органов и занимающихся правоприменением: первый заместитель Директора – руководитель Пограничной службы Российской Федерации, руководители (командиры, начальники) органов безопасности, а так же должностные лица органов федеральной службы безопасности, принимающие непосредственное участие в создании и обеспечении достаточных правовых условий для развития организационной структуры пограничных органов и наделённые полномочиями вырабатывать предложения по вопросам совершенствования организационной структуры пограничных органов. При этом следует отметить, что начальники пограничных органов, в отличие от начальников территориальных органов безопасности, не обладают полномочиями по проведению организационных мероприятий в подчинённых подразделениях.

Обобщая положения данной статьи, можно сделать следующие выводы:

1. Становление правового обеспечения развития организационной структуры пограничных органов, в рассмотренный мною исторический отрезок времени, прошло определённый этап своего формирования. За этот период на более качественный уровень были подняты вопросы правового регулирования пограничной деятельности; улучшилась юридическая техника

⁵⁷ См. подр.: Жигалина, О.С. Указ. соч. – С. 149.

⁵⁸ См. подр.: Арзамасцев, Н. И. Административно-правовое обеспечение органами внутренних дел общественной безопасности при чрезвычайных ситуациях техногенного характера : дис. ... канд. юрид. наук / Арзамасцев Николай Иосифович. – М., 20025. – С. 132.

⁵⁹ См. подр.: Толмачёва, Н. Н. Правовое обеспечение деятельности законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук / Толмачёва Наталья Николаевна. – М. : Изд-во. Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2002. – С. 27 – 28.

подготовки нормативных правовых актов; зародились основы правовой работы в пограничных органах; начинается становление правового обучения; формируются правовое сознание и правовая культура воинов границы. Вместе с тем перечень субъектов правоотношений в сфере правового обеспечения развития организационной структуры пограничных органов, в этот исторический период, был достаточно широк. Основными из них были:

1. Всероссийский Центральный Исполнительный Комитет.
2. Народный комиссариат по делам финансов.
3. Народный комиссариат торговли и промышленности.
4. Совет Рабочей и Крестьянской Обороны (Совет Труда и Оборона).
5. Народный комиссариат по военным делам.
6. Всероссийская чрезвычайная комиссия по борьбе с контрреволюцией и саботажем при СНК РСФСР.

7. Главное политическое управление (ОГПУ).

К данному перечню основных субъектов правоотношений следует так же отнести должностных лиц указанных органов исполнительной власти, принимавших непосредственное участие в создании и обеспечении достаточных правовых условий для укрепления законности и повышения эффективности оперативно-служебной деятельности пограничных органов.

2. Современное содержание правового обеспечения развития организационной структуры пограничных органов можно охарактеризовать, как единство таких элементов как: правовая работа; правовое регулирование (законотворческая деятельность, делегированное правотворчество, подзаконное правотворчество); защита правовыми средствами органов военного управления и их должностных лиц; правовое обучение (правая подготовка); правовое воспитание (правовая пропаганда); правовая информатизация; правовое сознание; правовая культура; правовая психология; применение права (использование права, соблюдение права, исполнение права). При этом все вышеперечисленные элементы между собой взаимосвязаны и оказывают один на другое как непосредственно прямое, так и опосредованное, косвенное влияние.

3. Все основные элементы правового обеспечения развития организационной структуры пограничных органов по их функциональному признаку в юридической литературе принято делить на две составные части – правоформирование (правовое регулирование (законотворческая деятельность, делегированное правотворчество, подзаконное правотворчество); правовое обучение (правая подготовка); правовое воспитание (правовая пропаганда); правовая информатизация; правовое сознание; правовая культура и правовая психология) и правореализацию (использование, соблюдение, исполнение и применение права).

4. Анализ юридической литературы и практики показывает, что правовое обеспечение развития организационной структуры пограничных органов отнесено к полномочиям не только органов государственной власти, руководителей (командиров, начальников) органов безопасности и их юридических служб (юрисконсультов), но и к полномочиям других должностных лиц органов федеральной службы безопасности принимающих непосредственное участие в создании и обеспечении достаточных правовых условий для развития организационной структуры пограничных органов в пределах установленной компетенции.

Библиографический список:

1. Лисинский, Н. П. Развитие основ применения пограничных органов ФСБ России по обеспечению национальной безопасности Российской Федерации в пограничной сфере / Н. П. Лисинский [и др.] : монография. – М.: Пограничная академия ФСБ России, 2013. – 250 с. – Секретно. Инв. № 15393.

2. Редкоус, В. М. Административно-правовое обеспечение национальной безопасности в государствах – участниках содружества независимых государств : дис. ... д-ра юрид. наук / Редкоус Владимир Михайлович. – М.: Изд-во Рос. университет дружбы народов, 2011. – 431 с.

3. Хандожко, В. Э. Правовая работа в системе правового обеспечения пограничной деятельности : учеб.-метод. пособ. / В. Э. Хандожко – М.: – 2011. – 210 с.

4. Пограничные войска СССР 1918 – 1928 : сб. документов и материалов / под ред. П. И. Зырянова. – М. Издательство «НАУКА», 1973 – 927 с.

5. 60 лет на страже государственных границ СССР: сб. ст. / под ред. генерал-майора И.П. Полежаева. – М.: Ордена Трудового Красного Знамени военное издательство Министерства обороны СССР. – 324 с.

Кудашкин А.В., доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры гражданского права Военного университета;

Николаев Ю.А., соискатель ученой степени к.ю.н. кафедры гражданского права Военного университета, vpravo@mail.ru

Некоторые вопросы, связанные с созданием и деятельностью интегрированных структур в оборонно-промышленном комплексе России (на примере ОАО «ОДК» и ОАО «Корпорация «МИТ»)

Комплекс мероприятий по формированию системообразующих интегрированных структур (далее – ИС) в оборонно-промышленном комплексе (далее – ОПК), направлен на создание условий сохранения и развития научно-технического потенциала, обеспечения обороноспособности и безопасности государства, концентрации интеллектуальных, производственных, кадровых, финансовых и сырьевых ресурсов для реализации перспективных программ в области разработки и промышленного производства вооружений, военной и специальной техники (далее – ВВСТ).

Роль ИС в оборонно-промышленном комплексе сложно переоценить. Такая форма позволяет сочетать гибкость и мобильность формально самостоятельных организаций, что также важно для организаций ОПК, и масштаб деятельности крупных корпораций. Создание ИС в современной динамично развивающейся экономике является способом снижения коммерческих рисков, сокращения накладных расходов, что неизбежно отражается на себестоимости продукции. Достижение названных целей остро необходимо для российских организаций ОПК, занятых поиском конкурентных преимуществ для работы в условиях открытого рынка.

Конечной целью формирования интегрированных структур ОПК должна стать логически выстроенная цепочка элементов системы ГОЗ: единый государственный заказчик - головной исполнитель (интегрированная структура) - устойчивая совокупность организаций комплектаторов - эффективные механизмы (правовые и экономические) управляющего воздействия интегрированной структуры на организации комплектаторы в вопросе ценообразования и консолидированной ответственности за реализацию программных заданий.

Однако процесс создания и эффективного функционирования мощных объединений промышленных, научно-исследовательских и конструкторских организаций сталкивается с проблемой отсутствия соответствующей нормативной правовой базы адекватной масштабу проводимого реформирования отечественного ОПК.

Согласно действующей практике формирование интегрированной структуры осуществляется на основе нормативного правового акта и носит преимущественно формальный характер, правовым актом утверждается структура, составляющая только первый уровень промышленной кооперации предприятий задействованных в производстве ВВСТ.

Фактически на основании нормативного акта государство делегирует свои функции по управлению государственной собственностью⁶⁰, путем внесения в качестве вклада Российской Федерации в уставный капитал головной организации создаваемой ИС находящихся в федеральной собственности акций, возложив на ИС (головной исполнитель) всю полноту ответственности за реализацию заданий Государственной программы вооружений (далее – ГПВ) и государственного оборонного заказа (далее – ГОЗ)⁶¹.

⁶⁰ См.: Галицкий С. Проблемы холдингового законодательства // Налоги. 2006. № 23.

⁶¹ См., например: Постановление Правительства РФ от 02.06.2014 № 504 «Об установлении понятия грубого нарушения условий государственного контракта по государственному оборонному заказу». Вступает в силу с 1 июля 2014 г. // СЗ РФ. 2014. № 23. Ст. 2993.

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ОРГАНИЗАЦИИ ОБОРОНЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, СТРОИТЕЛЬСТВА ВООРУЖЕННЫХ СИЛ, РУКОВОДСТВА И УПРАВЛЕНИЯ ИМИ. ВОИНСКАЯ ОБЯЗАННОСТЬ И ВОЕННАЯ СЛУЖБА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В свою очередь ИС осуществляющая деятельность в узко специфической сфере⁶² и в условиях монопольного рынка, неся всю полноту ответственности за реализацию заданий ГПВ и ГОЗ неспособна без государственной поддержки, включая нормативное правовое обеспечение эффективно решать весь комплекс проблем и задач, связанных с разработкой и производством ВВСТ.

Рассмотрим проблематику создания и функционирования ИС ОПК на конкретных примерах.

1. Открытое акционерное общество «Объединенная двигателестроительная корпорация» (далее – ОДК) создано во исполнение Указа Президента Российской Федерации от 16 апреля 2008 г. № 497⁶³ и Распоряжения Правительства Российской Федерации от 04 октября 2008 г. №1446-р⁶⁴ с целью консолидации интеллектуального и производственного потенциала отечественного двигателестроения для обеспечения конкурентоспособности продукции российского двигателестроения на мировом рынке.

На момент создания ОДК отрасль авиационного двигателестроения характеризовалась высокой внутренней конкуренцией и многотемностью продуктовых линеек каждого из заводов, что привело к фактическому ослаблению предприятиями друг друга. Экономические противоречия между предприятиями, а также конфликт интересов между серийными заводами и конструкторскими бюро делали невозможным способность конкурировать с мировыми лидерами отрасли (GE, Rolls-Royce, Pratt & Whitney, Safran, Siemens (энергетические ГТУ), Solar Turbines (энергетические ГТУ)). В этой связи значительная часть предприятий на момент вхождения в ОДК находилась в предбанкротном состоянии.

С учетом этого первоочередной задачей, стоявшей перед ОДК, была консолидация предприятий отрасли, выстраивание крепкой холдинговой структуры и формирование стройной системы управления в такой структуре.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации № 497 от 16 апреля 2008 года и утвержденной Советом директоров ОАО «ОПК «ОБОРОНПРОМ» стратегией развития двигателестроительного холдинга, в 2011-2012 годах в ОДК консолидировано порядка 85% активов двигателестроительной отрасли России⁶⁵.

Кроме того в рамках реализации Указа Президента Российской Федерации от 17.05.2012 года № 621⁶⁶ и соответствующего Распоряжения Правительства Российской Федерации ведется работа по преобразованию федерального государственного унитарного предприятия «Научно-производственный центр газотурбостроения «Салют» (г. Москва) в открытое акционерное общество, 100% акций которого находятся в федеральной собственности. В конечной фазе реализации указанных мероприятий ФГУП «НПЦ газотурбостроения «Салют» войдет в состав ОДК, что также позволит консолидировать в холдинге предприятия, акции которых принадлежат ФГУП «НПЦ газотурбостроения «Салют».

В соответствии с решением Президента Российской Федерации от 24.01.2013 о проведении интеграции ремонтных предприятий ОАО «Оборонсервис» с

⁶² Согласно п. «м» ст. 71 Конституции Российской Федерации оборонное производство; определение порядка продажи и покупки оружия, боеприпасов, военной техники и другого военного имущества находится в ведении Российской Федерации. Следовательно, заказчиком и покупателем ВВСТ может быть только государство. Деятельность ИС ОПК являющейся коммерческой организацией направлена на реализацию заданий ГОЗ установленных нормативным правовым актом Правительства Российской Федерации и связана с удовлетворением федеральных нужд в области обороны и безопасности государства и соответственно извлечение прибыли не является основной целью деятельности ИС.

⁶³ СЗ РФ. 2008. № 16. Ст. 1674.

⁶⁴ СЗ РФ. 2008. № 41. Ст. 4686.

⁶⁵ Состоялось внесение акций ОАО «УМПО», ОАО «Металлист-Самара», ОАО «Кузнецов», ОАО «НПО «Сатурн», ОАО «Пермские моторы», ОАО «СТАР», ОАО «ММП имени В.В. Чернышева», ОАО «Климов», ОАО «НПП «Мотор», ОАО «Авиадвигатель», ОАО «Энергетик-ПМ», ОАО «Пермский моторный завод», ЗАО «Металлист-ПМ», ЗАО «РЭМОС-ПМ», ЗАО «Инструментальный завод-ПМ», ЗАО «Моторсервис-ПМ», ЗАО «Железнодорожник-ПМ» и ОАО «УЗГА» в уставный капитал ОАО «УК «ОДК»

⁶⁶ СЗ РФ. 2012. № 21. Ст. 2628.

организациями оборонно-промышленного комплекса, в целях повышения эффективности сервисного обслуживания и ремонта продукции проводится работа по включению авиационных ремонтных заводов в холдинг ОДК. На сегодняшний день ОАО «ОДК» осуществляет полномочия единоличного исполнительного органа ОАО «218 АРЗ», ОАО «570 АРЗ», ОАО «712 АРЗ», ОАО «ААРЗ». Кроме того в состав советов директоров (общий количественный состав совета директоров каждого общества - 5 членов) указанных авиационных ремонтных заводов включены 4 представителя ОАО «ОПК «ОБОРОНПРОМ» (ОАО «ОДК»), в состав ревизионных комиссий (общий количественный состав ревизионной комиссии каждого общества - 3 члена) включены 2 представителя ОАО «ОПК «ОБОРОНПРОМ» (ОАО «ОДК»). Таким образом, ОАО «ОДК» на данный момент имеет достаточный корпоративный и оперативный (управленческий), но не акционерный контроль, и сроки передачи акций до настоящего времени не определены.

Открытое акционерное общество «Объединенная двигателестроительная корпорация» является вертикально интегрированной структурой, объединяющей основные активы двигателестроительной отрасли России. В стратегический контур ОДК входят 18 предприятий, расположенных на территории пяти федеральных округов в десяти городах России. 17 из 18 предприятий являются акционерными обществами.

При этом в настоящее время ОДК объединяет в своем стратегическом контуре все ключевые компетенции в области разработки, производства и послепродажного обслуживания двигателей гражданской, военной авиации, вертолетов, наземных газотурбинных установок, ракетных двигателей и морских ГТД.

Целостность вертикально-интегрированного (производственного) холдинга должна обеспечиваться управлением входящими в него участниками исходя из известной в мировой практике формулы «децентрализация операций при централизации контроля», что обеспечивает жизнеспособность и синергетический эффект объединения в целом.

Названная формула может работать только в случае четко выстроенной кооперации внутри холдинга.

Однако в настоящее время такая кооперация в большинстве холдингов оборонно-промышленного комплекса, в том числе в ОДК, только выстраивается, что влечет за собой как производственные, так и организационные проблемы, а также проблемы управленческого характера (недостаточная исполнительская дисциплина, возникновение конфликтов на почве перераспределения компетенций между предприятиями, которые могли позиционироваться на протяжении длительного периода времени как конкуренты).

Кроме того в вертикально интегрированной структуре должны быть четко разделены полномочия головной (материнской) компании и всех нижестоящих структур. Как на производственном (кооперационном) уровне каждая структурная единица (в ОДК – конкретная производственная площадка (завод)) должна осуществлять определенные функции в рамках кооперации, так и головная организация должна централизованно выполнять функции управления и контроля, при этом необходимо уходить от создания двух и более головных организаций с пересекающимися или дублирующимися полномочиями и функционалом. Такая структура приводит к «превращению» одной из таких «головных организаций» в административный барьер, который зачастую может сделать невозможным выполнение основной производственной миссии всего холдинга, ведет к дополнительным финансовым рискам.

Указанная выше проблема может быть особо критичной для организаций оборонно-промышленного комплекса ввиду наличия нескольких контролирующих министерств (Минпромторг России, Минобороны России как государственный заказчик), «усложненных» требований к приемке продукции, что и в настоящем виде делает практически любой холдинг ОПК «тяжеловесным» и сложно управляемым в стратегических вопросах. Так, например, документы стратегического характера многим организациям ОПК необходимо согласовывать с федеральными органами исполнительной власти Российской Федерации, а также Государственной корпорацией «Ростехнологии», которые зачастую могут иметь различные требования к содержанию подобного рода документов; необходимые процессы смены управляющего звена конкретных предприятий не всегда осуществимы.

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ОРГАНИЗАЦИИ ОБОРОНЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, СТРОИТЕЛЬСТВА ВООРУЖЕННЫХ СИЛ, РУКОВОДСТВА И УПРАВЛЕНИЯ ИМИ. ВОИНСКАЯ ОБЯЗАННОСТЬ И ВОЕННАЯ СЛУЖБА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Стратегией развития ОАО «ОДК» на период до 2025 года предусмотрено создание глубоко интегрированной холдинговой системы, в которую организационно входят ОДК, ее дочерние и зависимые общества, производственная деятельность которых организована на принципах проектно-программного управления.

2. Указом Президента Российской Федерации от 11.05.2009 г. № 525⁶⁷, в целях корпоративной интеграции предприятий, связанных единой технологической цепочкой (разработка – производство – обеспечение эксплуатации – снятие с вооружения) в структуру, обладающую интеллектуальными, производственными и финансовыми ресурсами, создано Открытое акционерное общество «Корпорация «Московский институт теплотехники» и проведено акционирование предприятий, входящих в корпорацию.

В качестве приоритетного направления деятельности ОАО «Корпорация «МИТ» и акционерных обществ корпорации определено: разработка, производство и обеспечение эксплуатации ракетных комплексов с твердотопливными ракетами. В состав корпорации вошли: ОАО «Воткинский завод», ОАО «ЦКБ «Титан», ОАО «ПО «Баррикады», ОАО «Ижевский мотозавод «Аксион-холдинг», ОАО «ЦНИИСМ», ОАО «ФНПЦ «Алтай», ОАО «ГОКБ «Прожектор», ОАО «ММЗ «Вымпел», ОАО «НПК «АльтЭн».

При этом головная организация ИС ОАО «Корпорация «МИТ» осуществляет деятельность в отрасли экономики, в которой реализацию единой государственной политики осуществляет Федеральное космическое агентство, а ряд организаций входящих в состав Корпорации «МИТ» (ОАО «Титан», ОАО «ПО «Баррикады», ОАО «ФНПЦ «Алтай», ОАО «ЦНИИСМ») осуществляют деятельность в отрасли экономики, в которой реализацию единой государственной политики осуществляет Минпромторг России⁶⁸.

Кроме того, помимо приоритетного направления деятельности ОАО «Корпорация «МИТ» ряд организаций участвуют в создании ОТРК «Искандер» (например, ОАО «Воткинский завод», ОАО «ЦКБ «Титан», ОАО «ПО «Баррикады»)⁶⁹.

Таким образом, организации входящие в структуру ОАО «Корпорация «МИТ» в рамках только ФЦП «Развитие ОПК» участвуют одновременно в реализации нескольких инвестиционных проектов государственными заказчиками, которых выступают различные органы исполнительной власти.

Установленный порядок предоставления бюджетных инвестиций акционерным обществам (ст. 80 БК РФ) предусматривает заключение договора об участии Российской Федерации в собственности субъекта инвестиций, по условиям которого общество обязано передать в собственность Российской Федерации акции на сумму эквивалентную предоставляемым инвестициям, а также предоставлять отчет об использовании бюджетных инвестиций, обеспечить проведение проверок главным распорядителем средств федерального бюджета и уполномоченных органов контроля и надзора за соблюдением обществом условий предоставления бюджетных инвестиций⁷⁰.

Подведомственность организаций ИС различным органам власти требует выполнения дополнительного объема однотипных работ по разработке, согласованию и утверждению проектной документации, проведению оценки эффективности использования бюджетных средств⁷¹, проведению государственной экспертизы проектной документации⁷², получению

⁶⁷ См.: 65 лет Московскому институту теплотехники // Национальная оборона. 2011. № 4.

⁶⁸ См.: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 20.08.2009 г. № 1226-р «Об утверждении стратегических организаций, а также федеральных органов исполнительной власти, обеспечивающих реализацию единой государственной политики в отраслях экономики, в которых осуществляют деятельность эти организации» // СЗ РФ. 2009. № 35. Ст. 4288.

⁶⁹ 65 лет Московскому институту теплотехники. Там же.

⁷⁰ См.: Пункт 11 Постановления Правительства РФ от 10.12.2012 г. № 1272 «О мерах по реализации Федерального закона «О федеральном бюджете на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов» // СЗ РФ. 2012. № 51. Ст. 7208.

⁷¹ Постановление Правительства РФ от 12.08.2008 г. № 590 «О порядке проведения проверки инвестиционных проектов на предмет эффективности использования средств федерального бюджета, направляемых на капитальные вложения» // СЗ РФ. 2008. № 34. Ст. 3916.

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ОРГАНИЗАЦИИ ОБОРОНЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, СТРОИТЕЛЬСТВА ВООРУЖЕННЫХ СИЛ, РУКОВОДСТВА И УПРАВЛЕНИЯ ИМИ. ВОИНСКАЯ ОБЯЗАННОСТЬ И ВОЕННАЯ СЛУЖБА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

разрешения на строительство⁷³, заключению договоров об участии Российской Федерации в собственности субъекта инвестиций, дополнительному выпуску акций и оценке их рыночной стоимости, составлению различных отчетов, обеспечению допуска контролирующих и надзорным органам и т.д.

Наличие условия перекрестного подчинения по подведомственности организаций включенных в ИС оказывает негативное воздействие на деятельность ИС и возможность эффективного корпоративного управления. На определенный период времени до принятия очередного нормативного правового акта о передаче в уставный капитал головной организации ИС акций находящихся в федеральной собственности, полученных в результате дополнительного выпуска структурными обществами ИС в процессе реализации инвестиционных проектов, крупным акционером таких обществ помимо головной организации становится Российская Федерация⁷⁴, данное обстоятельство может оказать влияние на принятие решения по вопросам корпоративного управления⁷⁵.

Масштабные изменения Гражданского кодекса Российской Федерации, внесенные Федеральным законом от 05 мая 2014 г. № 99-ФЗ⁷⁶, вступающие в силу с 01.09.2014 г., касаются

⁷² Постановление Правительства РФ от 05.03.2007 г. № 145 «О порядке организации и проведения государственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий» // СЗ РФ. 2007. № 11. Ст. 1336.

⁷³ Ст. 51 Градостроительного кодекса Российской Федерации от 29.12.2004 № 191-ФЗ // СЗ РФ. 2005. № 1 (часть 1). Ст. 16.

⁷⁴ Пункт 2 Указа Президента Российской Федерации от 25 декабря 2012 г. № 1683 «О развитии открытого акционерного общества «Корпорация «Московский институт теплотехники» установлено, что акции, дополнительно выпущенные открытыми акционерными обществами, поступающие в собственность Российской Федерации, после вступления в силу настоящего Указа подлежат на основании решений Правительства Российской Федерации внесению в качестве вклада Российской Федерации в уставный капитал открытого акционерного общества «Корпорация «Московский институт теплотехники» в порядке оплаты размещаемых этим акционерным обществом дополнительных акций в связи с увеличением его уставного капитала // СЗ РФ. 2012. № 53 (часть II). Ст. 7859.

По состоянию на 9 февраля 2013 года в собственности Российской Федерации находились акции следующих акционерных обществ, входящих в структуру ОАО «Корпорация «МИТ»: ФНПЦ «Алтай», г. Бийск 19,52 процентов минус 1 акция; ГОКБ «Прожектор», г. Москва 12,99 процентов минус 1 акция; ПО «Баррикады», г. Волгоград 12,24 процентов минус 1 акция; Воткинский завод, Удмуртская Республика 11,97 процентов минус 1 акция; ЦКБ «Титан», г. Волгоград 1,36 процентов минус 1 акция // См.: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 09.02.2013 г. № 144-р «О внесении изменений в раздел II прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества на 2011-2013 годы, утв. распоряжением Правительства Российской Федерации от 27.11.2010 г. № 2102-р» // СЗ РФ. 2013. № 7. Ст. 671.

Пунктом 3 Распоряжения Правительства Российской Федерации от 9 февраля 2013 г. № 144-р установлено Росимуществу совместно с Роскосмосом и Минпромторгом России осуществить в 16-месячный срок (выдел. авт.) реализацию мероприятий, по внесению в качестве вклада Российской Федерации в уставный капитал открытого акционерного общества «Корпорация «Московский институт теплотехники» находящиеся в федеральной собственности акции открытых акционерных обществ в порядке оплаты размещаемых этим акционерным обществом дополнительных акций в связи с увеличением его уставного капитала // Там же.

По состоянию на 8 июля 2013 года объем акций находящихся в собственности Российской Федерации акционерных обществ входящих в структуру ОАО «Корпорация «МИТ» существенно увеличился: ФНПЦ «Алтай», г. Бийск 28,34 процентов минус 1 акция; ГОКБ «Прожектор», г. Москва 29,22 процентов минус 1 акция; ПО «Баррикады», г. Волгоград 22,75 процентов минус 1 акция; Воткинский завод, Удмуртская Республика 31,42 процентов минус 1 акция; ЦКБ «Титан», г. Волгоград 10,43 процентов минус 1 акция // См.: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 08.07.2013 г. № 1155-р «О внесении изменений в раздел II прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества на 2011-2013 годы, утв. Распоряжением Правительства РФ от 27.11.2010 г. № 2102-р» // СЗ РФ. 2013. № 28. Ст. 3874.

⁷⁵ Так, например, в соответствии с п. 1 ст. 48 Федерального закона от 26.12.1995 г. № 208-ФЗ «Об акционерных обществах» к компетенции общего собрания акционеров относятся: внесение изменений и дополнений в устав общества или утверждение устава общества в новой редакции (п.п. 1 п. 1 ст. 48); увеличение уставного капитала общества путем увеличения номинальной стоимости акций или путем размещения дополнительных акций (п.п. 6 п. 1 ст. 48) // СЗ РФ. 1996. № 1. Ст. 1.

Таким образом, наличие двух акционеров у дочернего общества ИС (головная организация ИС и Российская Федерация) не позволяет максимально оперативно решать вопросы, требующие неоднократного созыва общего собрания акционеров.

⁷⁶ Федеральный закон от 05.05.2014 г. № 99-ФЗ «О внесении изменений в главу 4 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 19. Ст. 2304.

общих положений о корпорациях, вопросов управления в корпорации, прав и обязанностей участников корпорации. В то же время следует констатировать, что указанные изменения не могут учитывать всего комплекса особенностей интегрированных структур ОПК, которые вытекают из специфики участия в исполнении ГОЗ и соответственно специфики управления ОПК, которая должна обеспечивать приоритетное решение вопросов обороноспособности государства. ИС участвуют также в исполнении ФЦП «Развитие оборонно-промышленного комплекса Российской Федерации...» и иных целевых программ в области обороны, например, в сфере авиационной промышленности, Постановлением Правительства РФ от 15.04.2014 № 303 утверждена государственная программа Российской Федерации «Развитие авиационной промышленности на 2013 - 2025 годы».

О какой специфике, проблемах или особенностях идет речь:

Во-первых, это непубличный характер ИС, в том смысле, который в новую классификацию юридических лиц, вкладывает ГК РФ (юридический аспект), с одной стороны, а с другой - фактически публичный характер деятельности ИС применительно к сферам деятельности (ГОЗ и ФЦП), т.е. реализация государственно-значимых задач в сфере обороноспособности и безопасности государства. Такая «фактическая публичность» обуславливает межведомственное взаимодействие, включая вопросы ведомственной принадлежности и подотчетности ИС и ее отдельных субъектов, а также вопросы контроля и надзора за деятельностью ИС. Указанная особенность порождает несколько уровней принятия управленческих решений, которыми следует руководствоваться ИС в своей деятельности, например, Минпромторг России, Роскосмос, Минобороны России, а для ряда ИС ОПК еще и решения государственных корпораций, например для ОАО «ОДК» - решения ГК «Ростехнологии».

Во-вторых, структура ИС достаточна сложна, статус ее отдельных составных частей не достаточно определен, что подчас порождает проблемы в принятии решений и реализации их исполнения (так, например, в настоящее время существует 4-х звенная система принятия решения по отдельным вопросам в отношении ДЗО, входящих в ОДК), что влияет на оперативность управления ДЗО.

В-третьих, необходимо отметить, неопределенность правового статуса головных организаций ИС. Неопределенность такого статуса порождает существенные проблемы в текущей деятельности головной организации: на сегодняшний день ряд интегрированных структур не является субъектом ВТС, некоторые из них не являются единственным исполнителем в сфере ГОЗ. Нерешенность этих вопросов ставит вопрос о месте ИС в вопросах международного сотрудничества, выполнения работ, услуг в интересах иностранных заказчиков, а также государственных заказчиков (например, Минобороны России).

Отсутствие у ИС статуса субъекта ВТС и единственного исполнителя значительно снижает управляемость организациями, входящими в ИС и собственно дезавуирует саму идею создания ИС. Следует отметить, что в силу разнообразия ИС, такие вопросы возникают не у всех, но они есть, например, у ОДК, т.к. оно не является финалистом выпускающей продукции, т.е. ОДК поставляет двигатели для финалистов (ОАО «Объединенная авиастроительная корпорация», ОАО «Вертолеты России» и т.д.).

Кроме того, участие головных организаций, в том числе в вопросах контрактования, осуществляется по достаточно сложной схеме, которая при проверках надзорных и контролирующих органов генерирует у них вопросы о целесообразности участия головных организаций в исполнении государственных контрактов в качестве участников (т.к. с одной стороны есть госзаказчик, например, Минобороны России, а с другой – изготовитель двигателя, т.е. конкретный завод, и на практике возникает вопрос – а какова роль и в чем заключается участие головной организации ИС в этом процессе).

Таки образом, в-четвертых, проблемой на сегодня является внутренняя организационная структура ИС, которая весьма разнообразна и не отличается достаточной системностью, т.е. она формируется «вживую», хотя и под контролем, например, ГК «Ростехнологии». ИС могут формироваться как единое юридическое лицо (т.е. ранее самостоятельные заводы-предприятия лишаются статуса самостоятельных юридических лиц), или одной крупной организации корпоративно подчиняются иные предприятия в указанной отрасли (если государство имеет

контрольный пакет акций), или создается специализированная управляющая организация (например, ОАК, ОДК).

Очередным этапом формирования «консолидированных» государством компаний, стал Указ Президента Российской Федерации от 02.12.2013 г. № 874 «О системе управления ракетно-космической отраслью»⁷⁷ предусматривающий создание открытого акционерного общества «Объединенная ракетно-космическая корпорация» в качестве приоритетных направлений, деятельности которого определено обеспечение разработки, производства, испытаний, поставки, модернизации, реализации, сопровождения эксплуатации, гарантийного и сервисного обслуживания, ремонта ракетно-космической техники военного, двойного, научного и социально-экономического назначения в интересах государственных и иных заказчиков, включая иностранных, и оказание услуг в области космической деятельности, а также проведение единой технической политики при создании современной космической техники, в том числе по централизации закупок электронной компонентной базы иностранного производства и оптимизации ее номенклатуры.

В состав ОАО «ОРКК» предусмотрено включение как самостоятельных организаций не входящих в интегрированные структуры, так и ранее созданных корпораций, в т.ч. узкоспециализированного ОАО «Корпорация «МИТ».

Создание сверхцентрализованной корпорации, в состав которой войдут ранее созданные ИС со своими неразрешенными внутрикорпоративными вопросами без принятия соответствующей нормативной правовой базы повлечет нарастание как внутренних, так и внешних проблем⁷⁸, среди которых можно выделить:

- межведомственное взаимодействие, включая вопросы ведомственной принадлежности и подотчетности ИС и ее отдельных субъектов, а также вопросы контроля и надзора за деятельностью ИС;

- взаимодействие ИС с органами власти (государственными заказчиками) по всем направления деятельности;

- вопросы международного сотрудничества, выполнение работ, услуг в интересах иностранных заказчиков;

- порядок отчуждения и пользования акциями ИС;

- вопросы привлечения и использования средств иностранных инвесторов⁷⁹;

- вопросы безусловного соблюдения государственных интересов в области создания ВВСТ и соблюдения законодательства о государственной тайне;

- соблюдение интересов всех субъектов ИС, регламентация вопросов распределение прибыли, ценообразования, порядок предоставления бюджетных инвестиций субъектам ИС, в т.ч. в случае предоставления бюджетных инвестиций через головную организацию;

⁷⁷ СЗ РФ. 2013. № 49 (часть VII). Ст. 6398.

⁷⁸ Как отметил Д. Рогозин, первоначально единственным акционером новой корпорации будет оставаться государство, однако уже через 2-3 года часть акций ОРКК планируется приватизировать. «По истечении этого срока для привлечения частных инвестиций планируется выход на IPO», - заявил Д.Рогозин // См., например: Производителей ракет объединят в ОРКК и выведут на IPO // РБК весь мир. <http://top.rbc.ru/economics/04/09/2013/874753.shtml>. Дата обращения. 21.05.2014.

Таким образом, открытая продажа акций ОАО «ОРКК», не исключая возможность появления крупных иностранных акционеров, не позволит гарантировать безусловную защиту интересов Российской Федерации, в т.ч. по созданию боевой ракетной техники.

⁷⁹ Федеральным законом от 29.04.2008 г. № 57-ФЗ «О порядке осуществления иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства», установлены изъятия ограничительного характера для иностранных инвесторов и для группы лиц, в которую входит иностранный инвестор, при их участии в уставных капиталах хозяйственных обществ, имеющих стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства, и (или) совершении ими сделок, влекущих за собой установление контроля над указанными хозяйственными обществами // СЗ РФ. 2008. № 18. Ст. 1940.

- распределение ответственности за деятельность ИС, включая ответственность по каждому приоритетному направлению деятельности.

В этой связи назрела острая необходимость в возможно короткий срок разработать и принять специальный федеральный закон об интегрированных (холдинговых) структурах в оборонно-промышленном комплексе Российской Федерации, в рамках которого, должны быть урегулированы, в т.ч. указанные выше проблемные вопросы. Острота проблемы и необходимость разработки и принятия специального федерального закона об ИС ОПК многократно поднималась представителями законодательной власти и экспертного сообщества⁸⁰.

Библиографический список:

Витковский А.И. Оборонно-промышленный комплекс в системе национальной безопасности Российской Федерации: состояние и проблемы законодательного обеспечения. В книге: Законодательное обеспечение стратегии экономического развития // Аналитический вестник Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. 2005. № 02 (254).

Производителей ракет объединят в ОРКК и выведут на IPO // РБК весь мир. <http://top.rbc.ru/economics/04/09/2013/874753.shtml>. Дата обращения. 21.05.2014.

65 лет Московскому институту теплотехники // Национальная оборона. 2011. № 4.

⁸⁰ См.: Досье на проект федерального закона № 99049555-2 «О холдингах» // СПС «ГАРАНТ». Дата обращения 16.06.2014.

По мнению Витковского А.И. совершенствование законодательного и нормативного правового обеспечения процесса реформирования и развития ОПК относится к числу важнейших задач. Специалистами оборонного комплекса России рекомендуется скорейшее принятие ряда законодательных и нормативно-правовых актов, в том числе первоочередных: федерального закона «Об интегрированных структурах» // См.: *Витковский А.И.* Оборонно-промышленный комплекс в системе национальной безопасности Российской Федерации: состояние и проблемы законодательного обеспечения. В книге: Законодательное обеспечение стратегии экономического развития // Аналитический вестник Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. 2005. № 02 (254).

Выступление Миронова С.М., Председателя Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации // О докладе Совета Федерации «О состоянии законодательства, регулирующего деятельность оборонно-промышленного комплекса Российской Федерации» Москва. ОАО «Московский научно-производственный комплекс «Авионика» 6 декабря 2010. Сборник материалов: http://www.budgetrf.ru/Publications/Magazines/VestnikSF/2011/06_418/VSF_NEW_06_418.pdf.

Рекомендации заседания Экспертного совета при Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по законодательному обеспечению оборонно-промышленного комплекса и военно-технического сотрудничества на тему «О роли и месте корпораций в системе оборонно-промышленного комплекса Российской Федерации». 6 июня 2014 года. Москва.

Свиных Е.А., кандидат юридических наук, доцент,
vpravo@mail.ru

**ПОНЯТИЕ «ОБЕСПЕЧЕНИЕ ОБОРОНЫ СТРАНЫ И БЕЗОПАСНОСТИ
ГОСУДАРСТВА» В КОНТЕКСТЕ ЗАКОНА О КОНТРАКТНОЙ СИСТЕМЕ***

В Федеральном законе от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»⁸¹ (далее – Закон о контрактной системе) определены специальные правила, регулирующие отношения в сфере закупок товаров, работ и услуг для обеспечения обороны страны и безопасности государства. В этой связи возникает потребность в раскрытии смысловой «начинки» понятия «обеспечение обороны страны и безопасности государства» в контексте Закона о контрактной системе. Корректное применение требований данного Закона невозможно без четкого и ясного представления об условиях, наличие которых необходимо для осуществления заключенного в правовой норме предписания.

Первоначально заметим, что при формулировании правовых норм в утратившем силу Федеральном законе от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»⁸² (далее – Закон о размещении заказов) законодатель не использовал понятие «обеспечение обороны страны и безопасности государства», а оперировал другим термином – «нужды обороны страны и безопасности государства». Однако в Законе о контрактной системе этот термин практически не употребляется. По всей видимости, это связано с содержащейся в Законе о размещении заказов ошибкой словоупотребления. Потребность в товарах, работах или услугах испытывает публичный субъект права, а не обеспечиваемое им состояние (безопасность государства) или меры, предпринимаемые публичным субъектом права по подготовке к вооруженной защите, вооруженная защита Российской Федерации, целостности и неприкосновенности ее территории (оборона страны). При рассмотрении сквозь призму осуществляемых закупок таких функций публично-правовых образований, как обеспечение обороны страны и безопасности государства, последние следует отнести к цели удовлетворения потребности в товарах, работах, услугах, а не к самой потребности в каких-либо материальных благах.

В качестве замены словосочетания «нужды обороны страны и безопасности государства» в Законе о контрактной системе в большинстве случаев применяется термин «обеспечение обороны страны и безопасности государства». Вместе с тем, по неясным причинам, законодатель не отказался и от словосочетания «нужды обороны страны и безопасности государства». Оно используется в ст. 109 Закона о контрактной системе «Особенности заключения государственных контрактов на оказание услуг связи для обеспечения обороны страны, безопасности государства, правопорядка с единственным исполнителем». Представляется, что необходимо исключить указанное словосочетание из текста Закона в связи с вышеописанной некорректностью словоупотребления.

Оборот «обеспечение обороны страны и безопасности государства» используется в Законе о контрактной системе несколько раз.

Во-первых, при определении целей установления Правительством Российской Федерации запрета на допуск товаров, происходящих из иностранных государств, работ, услуг, соответственно выполняемых, оказываемых иностранными лицами, и ограничения допуска указанных товаров, работ, услуг для целей осуществления закупок (ч. 3 ст. 14 Закона о контрактной системе).

* Рецензент – **В.М. Корякин**, доктор юридических наук.

⁸¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2013. – № 14, ст. 1652.

⁸² Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2005. – № 30 (ч. 1), ст. 3105.

Во-вторых, в формулировке основания для освобождения заказчика от обязанности осуществлять закупки у субъектов малого предпринимательства и социально ориентированных некоммерческих организаций в размере не менее чем 15% совокупного годового объема закупок (ч. 1 ст. 30 Закона о контрактной системе).

В-третьих, при определении законодателем особенностей заключения государственных контрактов с единственным исполнителем на оказание услуг связи для обеспечения обороны страны и безопасности государства (ст. 109 Закона о контрактной системе).

Как уже указывалось в начале настоящей статьи, использование понятия «обеспечение обороны страны и безопасности государства» в содержании правовых норм Закона о контрактной системе требует установления смыслового значения данного термина. Данная необходимость вызвана правоприменительными целями. Как правильно замечает А.Ф. Черданцев, в ходе правоприменения возникает необходимость конкретизировать содержательные элементы нормы права, выраженные в общей и абстрактной форме, и таким образом приблизить содержание нормы права к конкретным ситуациям⁸³.

Рассматривая вышеприведенные случаи использования термина «обеспечение обороны страны и безопасности государства» в статьях Закона о контрактной системе, можно обратить внимание на различие функциональных назначений этого понятия.

В двух случаях (ч. 1 ст. 30, ст. 109 Закона о контрактной системе) понятие «обеспечение обороны страны и безопасности государства» применяется для обозначения *цели удовлетворения потребности в закупаемых товарах, работах, услугах*. При этом данное понятие позволяет сформулировать условия и пределы реализации установленного правила поведения, т.е. является составным элементом гипотезы правовой нормы⁸⁴, регулирующей поведение заказчиков и участников закупки.

В ч. 3 ст. 14 Закона о контрактной системе понятие «обеспечение обороны страны и безопасности государства» позволяет указать на *цель установления Правительством Российской Федерации запрета*. Из содержания Закона о контрактной системе прямо не следует, что понятие «обеспечение обороны страны и безопасности государства» в таком случае является компонентом гипотезы правовой нормы, регулирующей поведение заказчиков и участников закупки. Однако Правительством Российской Федерации, реализуя предоставленное ему полномочие и устанавливая запрет, определяет гипотезу правовой нормы, в том числе, и посредством формулирования *цели удовлетворения потребности в закупаемых товарах, работах, услугах*. В п. 1 постановления Правительства Российской Федерации от 24 декабря 2013 г. № 1224 определено, что запрет на допуск товаров, происходящих из иностранных государств, работ (услуг), выполняемых (оказываемых) иностранными лицами, устанавливается «для целей осуществления закупок товаров, работ (услуг) для нужд обороны страны и безопасности государства»⁸⁵.

Исходя из вышеизложенного, следует прийти к выводу, что понятие «обеспечение обороны страны и безопасности государства» понимается во всех случаях как цель удовлетворения потребности в закупаемых товарах, работах, услугах и используется для формулирования гипотезы правовых норм, регулирующих поведение заказчиков и участников закупки.

Как показывает анализ правоприменительной практики, неопределенность содержания и объема понятия «обеспечение обороны страны и безопасности государства» создает сложности при определении условий действия норм права. Это, в свою очередь, влечет неясность при

⁸³ См.: Черданцев А.Ф. Толкование советского права. – М., 1979. – С. 6.

⁸⁴ См.: Теория государства и права. Часть 2. Теория права: учебник / Под ред. М.Н. Марченко. – М., 2011. – С. 217. (Автор главы – О.Э. Лейст).

⁸⁵ Об установлении запрета и ограничений на допуск товаров, происходящих из иностранных государств, работ (услуг), выполняемых (оказываемых) иностранными лицами, для целей осуществления закупок товаров, работ (услуг) для нужд обороны страны и безопасности государства : постановление Правительства Рос. Федерации от 24 декабря 2013 г. № 1224 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2013. – № 52 (ч. II), ст. 7206.

решении вопроса об обязательности исполнения правила поведения. Дело в том, что гипотеза как необходимый элемент структуры юридической нормы-правила, выступает условием обязательности диспозиции⁸⁶.

Проиллюстрируем существующие правоприменительные проблемы на следующих примерах.

В п. 1 постановления Правительства Российской Федерации от 24 декабря 2013 г. № 1224 установлен общий запрет на допуск любых товаров, происходящих из иностранных государств, работ (услуг), выполняемых (оказываемых) иностранными лицами, для целей осуществления закупок товаров (работ, услуг) для нужд обороны страны и безопасности государства⁸⁷.

Вместе с тем ни Закон о контрактной системе, ни постановление Правительства Российской Федерации от 24 декабря 2013 г. № 1224 не позволяют сформировать ясного представления о круге нужд, целью удовлетворения которых являлось бы обеспечение обороны страны и безопасности государства. Это, в свою очередь, препятствует точному соблюдению установленного запрета. Ведь для соблюдения запрета заказчик должен построить силлогизм (умозаключение) по следующей упрощенной схеме. Вначале, исходя из гипотезы и диспозиции правовой нормы, определяется большая посылка силлогизма: «При закупках товаров для обеспечения обороны страны и безопасности государства заказчику запрещается закупать товары, происходящие из иностранных государств». Затем правовая норма сравнивается с фактическими обстоятельствами закупки (меньшая посылка): «заказчик закупает товары для обеспечения обороны страны и безопасности государства». И наконец, делается заключение: «Следовательно, заказчику запрещено закупать товары, происходящие из иностранных государств».

Однако в разбираемом нами случае заказчик не сможет построить силлогизм вследствие невозможности определения меньшей посылки: государственному заказчику неизвестно, какие нужды относятся к нуждам, целью удовлетворения которых является обеспечение обороны страны и безопасности государства.

В период действия Закона о размещении заказов, когда действовал аналогичный рассматриваемому нами запрет⁸⁸, в Минэкономразвития России поступил вопрос о необходимости соблюдения установленного запрета. Заявитель спрашивал о возможности допуска к участию в торгах организаций, предлагающих к закладке в государственный материальный резерв продовольственную продукцию, произведенную организациями Республики Беларусь.

Минэкономразвития России посчитало возможным сделать разъяснение и указало, что в случае, если Росрезервом размещается заказ на поставку сельскохозяйственной продукции и продовольствия для нужд обороны страны и безопасности государства, производство которых осуществляется на территории Российской Федерации и соответствует требованиям заказчика, то должны закупаться исключительно российские товары⁸⁹.

Однако в разъяснении Минэкономразвития России не учтено, что конечная цель выпуска материальных ценностей из государственного резерва (ст. 13 Федерального закона от 29 декабря

⁸⁶ См.: Нормы советского права: проблемы теории / Под ред. М.И. Байтина, В.К. Бабаева. – Саратов, 1987. – С. 103. (Автор главы – В.К. Бабаев).

⁸⁷ Обоснование данного положения приведенц в: Свиных Е.А. Правовая характеристика предмета запрета на допуск товаров, происходящих из иностранных государств, работ (услуг), выполняемых (оказываемых) иностранными лицами, для целей осуществления закупок товаров, работ (услуг) для нужд обороны страны и безопасности государства // Право в Вооруженных Силах. – 2014. – № 3.

⁸⁸ Об установлении запретов и ограничений допуска товаров, происходящих из иностранного государства или группы иностранных государств, работ, услуг, выполняемых, оказываемых иностранными лицами, для целей размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд обороны страны и безопасности государства : постановление Правительства Российской Федерации от 13 июня 2006 г. № 369 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2006. – № 25, ст. 2729.

⁸⁹ О возможности допуска к участию в торгах организаций, предлагающих к закладке в государственный материальный резерв продовольственную продукцию, произведенную организациями Республики Беларусь : письмо Минэкономразвития России от 11 июня 2009 г. № Д05-2928. [Электронный ресурс]. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правов. системы «КонсультантПлюс».

1994 г. № 79-ФЗ «О государственном материальном резерве»⁹⁰) неизвестна как на момент закупки продукции, так и на момент ее закладки в государственный материальный резерв. При этом далеко не все из возможных целей выпуска материальных ценностей (например, освежение и замена, разбронирование материальных ценностей, оказание гуманитарной помощи) напрямую связаны с обеспечением обороны страны и безопасности государства.

В настоящее время в п. 10 ч. 2 ст. 4 Федерального закона «О государственном оборонном заказе» 2012 г.⁹¹ (далее – Закон о гособоронзаказе) в отличие от положений п. 2 ст. 2 Федерального закона «О государственном оборонном заказе» 1995 г.⁹² прямо предусмотрена возможность включения в состав государственного оборонного заказа (далее – ГОЗ) поставок продукции для накопления материальных ценностей государственного материального резерва. В силу же п. 1 ст. 3 Закона о гособоронзаказе в рамках ГОЗ осуществляются закупки товаров для федеральных нужд в целях обеспечения обороны и безопасности Российской Федерации. Таким образом, по результатам анализа положений действующего законодательства следует дать положительный ответ на вопрос об отнесении закупок товаров для накопления материальных ценностей государственного материального резерва к закупкам товаров, необходимых для обеспечения обороны страны и безопасности государства, вне зависимости от возможных целей выпуска материальных ценностей.

Другой пример, иллюстрирующий сложности, связанные с отсутствием четкого понимания содержания и объема понятия «обеспечение обороны страны и безопасности государства», касается применения ч. 1 ст. 30 Закона о контрактной системе. Напомним, что в названной статье предусматриваются преференции участникам закупок, являющимся субъектами малого предпринимательства и социально ориентированным некоммерческим организациям.

В период действия Закона о размещении заказов во многом схожие преференции участникам размещения заказа - субъектам малого предпринимательства предоставлялись согласно ч. 1 ст. 15 данного Закона. При этом по Закону о размещении заказов, как и по Закону о контрактной системе, обязанность предоставлять указанные преференции отсутствовала в случае закупки товаров, работ, услуг, необходимых для обеспечения обороны страны и безопасности государства. Одним из отличий положений Закона о размещении заказов от Закона о контрактной системе является то, что размещение заказов у субъектов малого предпринимательства осуществлялось в обязательном порядке только на поставку тех товаров, выполнение тех работ и оказание тех услуг, которые были включены в перечень товаров, работ, услуг, установленный Правительством Российской Федерации

В одном из дел, рассмотренных арбитражным судом г. Москвы, суд признал, что работы по обслуживанию систем дистанционной передачи сигнала о пожаре на пульт «01» относятся к сфере «оказания услуг в области охраны общественного порядка и безопасности государства».

Предметом судебного рассмотрения стало заявление государственного заказчика (ГУ «Дирекция по эксплуатации, движению и учету основных фондов Западного окружного управления образования Департамента образования г. Москвы») об оспаривании решения Управления ФАС России по г. Москве, вынесенного по итогам рассмотрения жалобы участника размещения заказа (ГУП г. Москвы «Московский центр пожарной безопасности») на действия государственного заказчика.

Предметом размещаемого заказа являлось, как уже было указано выше, выполнение работ по обслуживанию систем дистанционной передачи сигнала о пожаре на пульт «01». Участник размещения заказа посчитал, что данные работы относятся к сфере оказания услуг в области охраны общественного порядка и безопасности государства. Как следствие, по его мнению, государственный заказчик был не вправе, ссылаясь на установленную в ч. 1 ст. 15 Закона о

⁹⁰ Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1995. – № 1, ст. 3.

⁹¹ О государственном оборонном заказе : федер. закон от 29 декабря 2012 г. № 275-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2012. – № 53 (ч. 1), ст. 7600.

⁹² О государственном оборонном заказе : федер. закон от 27 декабря 1995 г. № 213-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1996. – № 1, ст. 6.

размещении заказов обязанность, ограничивать круг участников размещения заказа исключительно субъектами малого предпринимательства. Управление ФАС России по г. Москве вынесло решение в пользу участника размещения заказа.

Суды, как первой, так и апелляционной инстанции, поддержали позицию Управления ФАС России по г. Москве⁹³. При этом любопытны используемые ими аргументы отнесения услуг, связанных с противопожарной защитой, к услугам в области охраны общественного порядка и безопасности. По мнению судов, это следует из справочников Общероссийского классификатора видов экономической деятельности (далее – ОКВЭД)⁹⁴ и Общероссийского классификатора видов экономической деятельности, продукции и услуг (далее – ОКДП)⁹⁵.

Первоначально следует отметить, что даже если признать верным выбор судами источника аргументации (ОКВЭД и ОКДП), то их выводы все равно ошибочны. Объект размещения заказа относится к такому виду продукции как системы передачи извещений о проникновении и пожаре, работающие по прочим линиям связи (код 3319282). Согласно ОКДП это вид продукции относится к подклассу «Аппаратура медицинская, средства измерения» (код 3310000), а не к указанному в судебных актах подклассу «Услуги в области охраны общественного порядка и безопасности» (код 7523000).

Однако наши рассуждения изначально не имеют какого-либо практического значения ввиду невозможности определения на основе ОКДП круга нужд, целью удовлетворения которых является обеспечение обороны страны и безопасности государства. Это связано с тем, что ОКДП не предназначен для решения этой задачи.

Как следует из ОКДП, закреплённая в нем идея интеграции состоит в создании единой классификационной схемы для описания предприятий по видам их экономической деятельности и конечным результатам деятельности - производимой продукции и предоставляемым услугам (Курсив наш. – Е.С.). Следовательно, разработчиками ОКДП даже не предполагалась возможность его применения для определения целей, достижение которых планируется заказчиками за счет закупок товаров, работ, услуг.

Отнесение определенных услуг к таким подклассам как «Услуги в области обороны» (код 7522000) или «Услуги в области охраны общественного порядка и безопасности» (код 7523000) вовсе не означает, что невключенные в эти подклассы услуги не могут оказываться в целях обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Снять проблемы определения условий действия норм права, закреплённых в Законе о контрактной системе, позволило бы легальное определение понятия «обеспечение обороны страны и безопасности государства». Как правильно считает Ю.В. Кудрявцева, дефиниции «уточняют, раскрывают положения, являющиеся составными частями элементов нормы»⁹⁶. В нашем случае, дефиниция понятия «обеспечение обороны страны и безопасности государства» предназначалась бы для «обслуживания» гипотез правовых норм.

Несмотря на позитивный эффект, который был бы достигнут вследствие предлагаемого введения легальной дефиниции, считаем, что в настоящее время отсутствуют предпосылки для формулирования логически выверенного и непротиворечивого определения понятия «обеспечение обороны страны и безопасности государства».

В качестве основных препятствий для этого следует назвать следующие.

⁹³ Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 14 августа 2012 г. № 09АП-20091/2012-АК по делу № А40-26156/12-119-254. [Электронный ресурс]. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правов. системы «КонсультантПлюс».

⁹⁴ О принятии и введении в действие ОКВЭД : постановление Госстандарта России от 6 ноября 2001 г. № 454-ст. [Электронный ресурс]. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правов. системы «КонсультантПлюс».

⁹⁵ ОК 004-93. Общероссийский классификатор видов экономической деятельности, продукции и услуг (утв. постановлением Госстандарта России от 6 августа 1993 г. № 17). – М.: ИПК Издательства стандартов, 1996.

⁹⁶ Кудрявцев Ю.В. Нормы права как социальная информация. – М., 1981. – С. 70.

Во-первых, на нормативном уровне не определено понятие «безопасность государства», которое является составным элементом рассматриваемого нами термина.

Понятие «безопасность государства» наряду с терминами «безопасность» и «государственная безопасность» используется в Конституции Российской Федерации⁹⁷ (см., например, ч. 5 ст. 13, ч. 3 ст. 55, п. «м» ст. 71, п. «д» ч. 1 ст. 114), однако Конституция не раскрывает содержание и юридическую природу этого понятия. Не сделано это и в Федеральном законе от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности»⁹⁸, в ст. 1 которого безопасность государства выделена в качестве одного из компонентов национальной безопасности.

По мнению А.Ф. Черданцева, если в законе не определено тем или иным способом значение юридических терминов, то им следует придавать то значение, в котором они употребляются в юридической науке и практике. Данное правило, по сути дела, отсылает нас от языка права к правовому метаязыку (науки и практики), в котором содержатся высказывания о языке права⁹⁹.

Анализ юридической доктрины позволяет прийти к выводу об отсутствии однозначного понимания понятия «безопасность государства» и, как следствие, содержания деятельности по обеспечению безопасности государства.

Так, по мнению проф. А.Ю. Шумилова, безопасность государства представляет собой совокупность общественных отношений, которая выражается в защищенности жизненно важных интересов (прежде всего – конституционного строя) основного института политической системы современного общества от внешних и внутренних угроз и позволяет ему функционировать и развиваться. В свою очередь, под обеспечением безопасности государства А.Ю. Шумилов понимает организацию и реализацию системы мер (различного характера) с целью нейтрализации или локализации потенциальных или реальных угроз нормальному функционированию и развитию государства¹⁰⁰.

Заметим, что отдельные авторы определяют содержание деятельности по обеспечению безопасности государства гораздо шире. Например, в коллективной монографии «Правовая основа обеспечения национальной безопасности Российской Федерации» при определении отличий безопасности государства от государственной безопасности отмечается, что безопасность государства предполагает не только противодействие внешним и внутренним угрозам, исходящим от иностранных спецслужб и организаций, преступных сообществ, групп и отдельных лиц, но и укрепление экономического, политического, оборонного, научно-технического и т.п. потенциала государства¹⁰¹. Расширение авторами указанной монографии диапазона мер, принимаемых для обеспечения безопасности государства, можно объяснить их подходом к пониманию объекта безопасности государства.

Определение объекта безопасности государства является дискуссионным вопросом в правовой науке. Одним из проявлений отсутствия однозначного подхода к пониманию объекта безопасности государства является проблема соотношения понятий «безопасность государства» и «государственная безопасность». К примеру, Р.Ф. Идрисов указывает на недопустимость отождествления этих понятий в связи с тем, что в силу своей объективной природы государство в собственном функционировании может порождать угрозы безопасности¹⁰². Д.В. Ирошников, также различая государственную безопасность и безопасность государства, считает, что при употреблении термина «безопасность государства» подразумевается безопасность не государства

⁹⁷ Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2014. – № 15, ст. 1691.

⁹⁸ Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2011. – № 1, ст. 2.

⁹⁹ См.: Черданцев А.Ф. Указ. соч. С. 40.

¹⁰⁰ См.: Оперативно-розыскная деятельность : учебник / Под ред. К.К. Горяинова, В.С. Овчинского, Г.К. Синилова, А.Ю. Шумилова. – М., 2004. – С. 16-17.

¹⁰¹ См.: Правовая основа обеспечения национальной безопасности Российской Федерации : монография / Под ред. А.В. Опалева. – М., 2004. – С. 17-18.

¹⁰² См.: Идрисов Р.Ф. Теоретические и правовые проблемы обеспечения национальной безопасности Российской Федерации: автореф. дис. ... докт. юрид. наук. – М., 2002. – С. 12.

как политической системы власти, а страны, т.е. категории, характеризуемой в большей степени историческими и культурными факторами, включающими население, общность территории, язык и т.п.¹⁰³

Вследствие того, что определение объекта безопасности государства не является целью нашего исследования, ограничимся лишь указанием на существующую в связи с дискуссионностью данного вопроса затруднительность определение круга мер, реализация которых направлена на обеспечение безопасности государства. В результате этого невозможно разграничить закупки товаров, работ, услуг, необходимых для обеспечения обороны страны и безопасности государства, и закупки для обеспечения иных публичных нужд.

Во-вторых, в большинстве случаев деятельность субъектов, признаваемых заказчиками по Закону о контрактной системе, связана с выполнением целого комплекса функций, лишь часть из которых относится к обеспечению обороны страны и безопасности государства. Особенно ярко это заметно при осуществлении деятельности, связанной с обеспечением обороны страны.

В отличие от понятия «безопасность государства» законодатель использует легальную дефиницию понятия «оборона». Согласно п. 1 ст. 1 Федерального закона от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ «Об обороне»¹⁰⁴ (далее – Закон об обороне) 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.

Содержание деятельности по обеспечению обороны страны раскрывается через понятие «организация обороны». В ст. 2 Закона об обороне установлен открытый перечень мер, принимаемых для организации обороны.

Несмотря на достаточную определенность понятия «обеспечение обороны страны», сложности при отграничении закупок товаров, работ, услуг, необходимых для обеспечения обороны страны и безопасности государства, от иных закупок все равно возникают. Это связано с широким кругом государственных органов и органов местного самоуправления, на которые возложена функция обеспечения обороны страны. Так, к обороне привлекаются не только Вооруженные Силы РФ, но также и внутренние войска Министерства внутренних дел Российской Федерации, инженерно-технические, дорожно-строительные воинские формирования при федеральных органах исполнительной власти и спасательные воинские формирования федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на решение задач в области гражданской обороны, Служба внешней разведки Российской Федерации, органы федеральной службы безопасности, органы государственной охраны, федеральный орган обеспечения мобилизационной подготовки органов государственной власти Российской Федерации, а также создаваемые на военное время специальные формирования (ст. 1 Закона об обороне). К решению вопросов обороны страны привлекаются также органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления. Например, организация и осуществление мероприятий по гражданской обороне отнесена Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹⁰⁵ (п. 7.1 и п. 23 ч. 1 ст. 14) к вопросам местного значения.

В тоже время для многих государственных органов и органов местного самоуправления обеспечение обороны страны является далеко неединственной функцией. Следовательно, ведомственный критерий не позволяет разграничить закупки, осуществляемые заказчиками для обеспечения обороны страны, от осуществляемых этими же заказчиками закупок для обеспечения иных нужд.

Невозможно отделить закупки, осуществляемые заказчиками для обеспечения обороны страны, от иных закупок и по функциональному признаку бюджетных расходов. При таком подходе к закупкам, осуществляемым заказчиками для обеспечения обороны страны, будут

¹⁰³ См.: Ирошников Д.В. Правовая политика Российской Федерации в сфере государственной безопасности : теоретический аспект : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2011. – С. 13.

¹⁰⁴ Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1996. – № 23, ст. 2750.

¹⁰⁵ Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2003. – № 40, ст. 3822.

относиться только те закупки, расходы на которые предусмотрены соответствующими разделами классификации расходов бюджетов. Однако не следует забывать, что финансирование, например, Вооруженных Сил Российской Федерации помимо расходов по разделу «Национальная оборона» осуществляется по разделам федерального бюджета «Общегосударственные вопросы», «Жилищно-коммунальное хозяйство», «Образование», «Культура, кинематография и средства массовой информации», «Здравоохранение и спорт», «Социальная политика». Ассигнования, выделяемые по этим разделам, составляют около 20 % общего объема финансирования Вооруженных Сил Российской Федерации¹⁰⁶.

Заметим также, что в п. 3 ст. 21 Бюджетного кодекса Российской Федерации в отдельный раздел выделены лишь расходные обязательства на национальную оборону. Расходные же обязательства на национальную безопасность объединены в одном разделе с обязательствами на правоохранительную деятельность. Это препятствует выделению закупок для обеспечения обороны страны и безопасности государства на основе классификации расходов бюджетов.

В «чистом виде» к закупкам товаров, работ, услуг, необходимых для обеспечения обороны страны и безопасности государства можно отнести только закупки товаров, работ, услуг в рамках ГОЗ. В п. 1 ст. 3 Закона о гособоронзаказе прямо определено, что к ГОЗ относятся установленные нормативным правовым актом Правительства Российской Федерации задания на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для федеральных нужд *в целях обеспечения обороны и безопасности Российской Федерации* (Курсив наш. – Е.С.). В тоже время сохраняется неопределенность в отношении тех закупок, которые осуществляются вне рамок ГОЗ, но при этом также осуществляются в связи с необходимостью обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Таким образом, следует констатировать невозможность формулирования логически выверенного и непротиворечивого определения понятия «обеспечение обороны страны и безопасности государства», позволяющего, как заказчикам, так и участникам закупки, четко определить цель осуществления закупки товаров, работ, услуг.

В этой связи представляется необходимым отказ от использования данного понятия в формулировках гипотез правовых норм, закрепленных в Законе о контрактной системе и принятых в соответствии с ним нормативных правовых актов, за исключением положений ч. 3 ст. 14 Закона о контрактной системе. Считаю целесообразной замену в формулировках гипотез норм права понятия «обеспечение обороны страны и безопасности государства»: в ч. 1 ст. 30 Закона о контрактной системе – на понятие «закупки товаров, работ, услуг в рамках государственного оборонного заказа»; в ст. 109 Закона о контрактной системе – на указание конкретных федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих закупки услуг связи для обеспечения обороны страны и безопасности государства; в постановлении Правительства Российской Федерации от 24 декабря 2013 г. № 1224 – на понятие «закупки товаров, работ, услуг в рамках государственного оборонного заказа».

Библиографический список

1. Идрисов Р.Ф. Теоретические и правовые проблемы обеспечения национальной безопасности Российской Федерации: автореф. дис. ... докт. юрид. наук. – М., 2002.
2. Ирошников Д.В. Правовая политика Российской Федерации в сфере государственной безопасности : теоретический аспект : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2011.
3. Кудрявцев Ю.В. Нормы права как социальная информация. – М.: Юрид. лит., 1981.
4. Нормы советского права: проблемы теории / Под ред. М.И. Байтина, В.К. Бабаева. – Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 1987.

¹⁰⁶ См.: На проект Федерального закона «О внесении изменения в статью 26 Федерального закона «Об обороне» : заключение Правительства Рос. Федерации от 30 января 2006 г. № 261п-П4. [Электронный ресурс]. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правов. системы «КонсультантПлюс».

5. Оперативно-розыскная деятельность : учебник / Под ред. К.К. Горяинова, В.С. Овчинского, Г.К. Сенилова, А.Ю. Шумилова. – М.: ИНФРА-М, 2004.
6. Правовая основа обеспечения национальной безопасности Российской Федерации : монография / Под ред. А.В. Опалева. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2004.
7. Свиных Е.А. Правовая характеристика предмета запрета на допуск товаров, происходящих из иностранных государств, работ (услуг), выполняемых (оказываемых) иностранными лицами, для целей осуществления закупок товаров, работ (услуг) для нужд обороны страны и безопасности государства // Право в Вооруженных Силах. – 2014. – № 3.
8. Теория государства и права. Часть 2. Теория права: учебник / Под ред. М.Н. Марченко. – М.: Зерцало-М, 2011.
9. Черданцев А.Ф. Толкование советского права. – М.: Юрид. лит., 1979.

Соколов М.С., кандидат юридических наук,
сотрудник Центра исследований проблем
российского права «Эквитас»,
vpravo@mail.ru

**Основные направления реализации Стратегии национальной безопасности
Российской Федерации в области информационной безопасности¹⁰⁷**

Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года¹⁰⁸ (далее – Стратегия национальной безопасности) является базовым документом по планированию развития системы обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, в котором излагаются порядок действий и меры по обеспечению национальной безопасности. Она является основой для конструктивного взаимодействия органов государственной власти, организаций и общественных объединений для защиты национальных интересов Российской Федерации и обеспечения безопасности личности, общества и государства¹⁰⁹.

Так как Стратегия является базовым документом в области обеспечения национальной безопасности, то относительно конкретных видов безопасности она содержит лишь общие положения, касающиеся их обеспечения. Иными словами, на ее основе должны создаваться новые документы, определяющие государственные задачи в области обеспечения других видов безопасности.

В контексте обеспечения информационной безопасности Стратегия национальной безопасности содержит ряд важных положений. Определяется, что силы и средства обеспечения национальной безопасности сосредотачивают свои усилия и ресурсы на обеспечении национальной безопасности во внутривнутриполитической, экономической, социальной сферах, в сфере науки и образования, в международной, духовной, информационной, военной, оборонно-промышленной и экологической сферах, а также в сфере общественной безопасности¹¹⁰.

Среди факторов оказывающих негативное влияние на обеспечение национальных интересов Российской Федерации названы вероятные рецидивы односторонних силовых подходов в международных отношениях, а также совершенствование форм противоправной деятельности в кибернетической и биологической областях, в сфере высоких технологий. Также отмечается усиление глобального информационного противоборства¹¹¹.

В рамках стратегического сдерживания предусматривается разработка и системная реализация комплекса взаимосвязанных политических, дипломатических, военных, экономических, информационных и иных мер, направленных на упреждение или снижение угрозы деструктивных действий со стороны государства – агрессора (коалиции государств)¹¹².

Для развития системы распределенных ситуационных центров в среднесрочной перспективе потребуется преодолеть технологическое отставание в важнейших областях информатизации, телекоммуникаций и связи, определяющих состояние национальной безопасности, разработать и внедрить технологии информационной безопасности в системах государственного и военного управления, системах управления экологически опасными производствами и критически важными объектами, а также обеспечить условия для гармонизации

¹⁰⁷ Рецензент – Туганов Ю.Н., д.ю.н., доцент.

¹⁰⁸ Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года :утв. указом Президента Рос. Федерации от 12 мая 2009 г. № 537 // Собр. законодательства Рос. Федерации – 2009. – № 20, ст. 2444

¹⁰⁹ Там же : п. 4.

¹¹⁰ Стратегия национальной безопасности Российской Федерации : п. 7.

¹¹¹ Там же : п. 10.

¹¹² Там же : п. 26.

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ОРГАНИЗАЦИИ ОБОРОНЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, СТРОИТЕЛЬСТВА ВООРУЖЕННЫХ СИЛ, РУКОВОДСТВА И УПРАВЛЕНИЯ ИМИ. ВОИНСКАЯ ОБЯЗАННОСТЬ И ВОЕННАЯ СЛУЖБА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

национальной информационной инфраструктуры с глобальными информационными сетями и системами¹¹³.

Угрозы информационной безопасности в ходе реализации Стратегии предотвращаются за счет совершенствования безопасности функционирования информационных и телекоммуникационных систем критически важных объектов инфраструктуры и объектов повышенной опасности в Российской Федерации, повышения уровня защищенности корпоративных и индивидуальных информационных систем, создания единой системы информационно-телекоммуникационной поддержки нужд системы обеспечения национальной безопасности¹¹⁴.

Вместе с тем, данные положения носят достаточно общий и декларативный характер. Назвать их руководством к действию по наращиванию возможностей в какой-либо стратегической сфере нельзя. Да информационная сфера имеет стратегическое значение, да освоение военного потенциала информационных и кибернетических технологий представляет серьезную опасность для нашего государства и международного сообщества в целом, но все это показано в общем массиве других ключевых факторов современной обстановки без расстановки каких-либо приоритетов.

Исходя из этого, сложно сделать выводы о реальном значении информационной сферы для обеспечения национальной безопасности Российской Федерации.

Однако есть в рамках Стратегии национальной безопасности положения, не только отражающие взаимосвязь информационной безопасности с другими видами безопасности, но и фактически закладывающие перспективные направления ее обеспечения.

Так, отмечается, что угрозами военной безопасности являются: политика ряда ведущих зарубежных стран, направленная на достижение преобладающего превосходства в военной сфере, прежде всего в стратегических ядерных силах, путем развития высокоточных, информационных и других высокотехнологичных средств ведения вооруженной борьбы, стратегических вооружений в неядерном оснащении, формирования в одностороннем порядке глобальной системы противоракетной обороны и милитаризации околоземного космического пространства, способных привести к новому витку гонки вооружений, а также на распространение ядерных, химических, биологических технологий, производство оружия массового уничтожения либо его компонентов и средств доставки.

Негативное воздействие на состояние военной безопасности Российской Федерации и ее союзников усугубляется отходом от международных договоренностей в области ограничения и сокращения вооружений, а также действиями, направленными на нарушение устойчивости систем государственного и военного управления, предупреждения о ракетном нападении, контроля космического пространства, функционирования стратегических ядерных сил, объектов хранения ядерных боеприпасов, атомной энергетики, атомной и химической промышленности, других потенциально опасных объектов¹¹⁵.

Здесь, прежде всего, обращает на себя внимание указание на то, что достижение преобладающего превосходства в военной сфере возможно путем развития информационных средств вооруженной борьбы. Ранее, такой роли у информационных средств не было. Теперь автоматизированные информационные системы и инфраструктура воспринимаются уже не в качестве вспомогательных, а в качестве самостоятельных и наиболее современных средств вооруженной борьбы, способных дать решающее преимущество в ходе боевых действий.

Логическим продолжением данного тезиса является указание на основные цели для такого оружия – системы государственного и военного управления. Таким образом, фактически определяется необходимость обеспечения безопасности автоматизированных систем управления критически важных объектов в различных сферах, имеющих стратегическое значение для Российской Федерации.

¹¹³ Там же : п. 108.

¹¹⁴ Там же : п. 109.

¹¹⁵ Там же : п. 30.

Указанное положение свидетельствует о признании на высшем государственном уровне различных подвидов информационной безопасности: информационной безопасности Вооруженных Сил Российской Федерации, информационной безопасности энергетической отрасли, информационной безопасности экономики и др. В свою очередь, в рамках теоретических источников такая необходимость получила научное обоснование уже достаточно давно. В частности, К.В. Фатеев выделяет в качестве одного из видов военной безопасности – военную информационную безопасность¹¹⁶.

Следует отметить, что в правовых источниках предпосылки такого разграничения появились еще в Доктрине информационной безопасности Российской Федерации (далее – Доктрина информационной безопасности) при определении особенностей обеспечения информационной безопасности в различных сферах – правоохранительной и судебной, экономики, внутренней и внешней политики, духовной жизни, обороны, в области науки и техники, в общегосударственных информационных и телекоммуникационных системах¹¹⁷.

Однако примененный в Доктрине подход опирается на слишком разнородные объекты, что мешает дальнейшему его использованию для выделения соответствующих подвидов информационной безопасности.

Отдельного внимания в этой связи заслуживает соотношение военной и информационной безопасности. В рамках отечественной правовой основы их определения построены по-разному.

Под информационной безопасностью Российской Федерации понимается состояние защищенности ее национальных интересов в информационной сфере, определяющихся совокупностью сбалансированных интересов личности, общества и государства¹¹⁸.

В основе определения информационной безопасности лежит объект – информационная сфера, то есть вид безопасности определяется ключевым объектом.

В свою очередь, определение военной безопасности построено на основе характерных угроз (военных угроз), то есть именно вид угроз стал фактором определяющим вид безопасности.

Военная безопасность Российской Федерации – состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внешних и внутренних военных угроз, связанных с применением военной силы или угрозой ее применения, характеризующее отсутствием военной угрозы либо способностью ей противостоять¹¹⁹.

Такое различие подходов к определению рассматриваемых видов безопасности приводит к их взаимному пересечению. С одной стороны, пределы действия военных угроз не определены, то есть они существуют в отношении всего спектра охраняемых объектов независимо от их масштаба – личность, общество, государство. В свою очередь, в рамках определения информационной безопасности, подразумевается глобальный характер защищенности интересов в информационной сфере от любых угроз, в том числе и военных.

С другой стороны, как уже отмечалось, негативное воздействие на состояние военной безопасности оказывает нарушение устойчивости систем государственного и военного управления, то есть элементов информационной инфраструктуры. Практически то же самое отмечено и в рамках Военной доктрины Российской Федерации (далее – Военная доктрина) при перечислении основных внутренних военных опасностей – дезорганизация функционирования органов государственной власти, важных государственных, военных объектов и информационной инфраструктуры Российской Федерации¹²⁰. Исходя из этого, получается, что военная безопасность не может быть достигнута без обеспечения информационной.

¹¹⁶ Фатеев К.В. Военная безопасность Российской Федерации и правовые режимы ее обеспечения (теоретико-правовое исследование). – М.: Военный университет, 2004. – С. 90-92.

¹¹⁷ Доктрина информационной безопасности Российской Федерации : утв. Президентом Рос. Федерации 9 сент. 2000 г., № Пр-1895 : п. 6 // Рос. газ. – 2000 г. – 28 сент.

¹¹⁸ Доктрина информационной безопасности Российской Федерации : утв. Президентом Рос. Федерации от 9 сент. 2000 г. № Пр-1895 : ст. 1 // Российская газета – 2000 г. – 28 сент.

¹¹⁹ Военная доктрина Российской Федерации : утв. Указом Президента РФ от 5 февраля 2010 г. № 146 : п. «а» ст. 6 // Собр. законодательства Рос. Федерации – 2010. – № 7, ст. 724.

¹²⁰ Там же : п. «в» ст. 9.

Таким образом, общими объектами рассматриваемых видов безопасности становятся – интересы личности, общества и государства в информационной сфере и информационная инфраструктура. В результате такой ситуации в содержании документов стратегического планирования некоторые угрозы дублируются.

Представляется, что решение обозначенной проблемы возможно путем применения единого подхода к определению данных видов безопасности. Например, если взять за основу вид сферы, ее структурные элементы их целевое назначение и свойства, то это позволит устранить указанные недостатки. Кроме того, следует подходить к решению этого вопроса комплексно, то есть выработать единую систему знаний и понятийный аппарат применительно ко всей системе национальной безопасности и ее стратегическим сферам (военной, информационной, экономической, экологической, общественной). Тогда появится возможность определить степень взаимного проникновения этих сфер, что позволит точнее определять их защищенность, и классифицировать общий массив угроз.

В рамках анализа Стратегии национальной безопасности, не будет преувеличением сказать, что затронутая в ней проблематика информационной безопасности, получила наиболее широкое освещение в последующих документах. Так, в целях конкретизации отдельных положений Стратегии национальной безопасности были разработаны:

Основные направления государственной политики в области обеспечения безопасности автоматизированных систем управления производственными и технологическими процессами критически важных объектов инфраструктуры Российской Федерации¹²¹;

Основы государственной политики Российской Федерации в области международной информационной безопасности¹²²;

Конвенция об обеспечении международной информационной безопасности (концепция)¹²³;

Основные направления научных исследований в области обеспечения информационной безопасности Российской Федерации¹²⁴;

Прежде всего, хотелось бы обратить внимание на Основные направления государственной политики в области обеспечения безопасности автоматизированных систем управления производственными и технологическими процессами критически важных объектов инфраструктуры Российской Федерации, потому что именно эта проблематика, уже затрагивалась ранее в основополагающих документах стратегического планирования – Стратегии национальной безопасности и Военной доктрине.

Исходя из этого, становятся очевидны намерения руководства страны выделить в отдельное направление – обеспечение информационной безопасности критически важных объектов, о чем и говорится в самом начале данного документа.

Определено, что настоящие Основные направления разработаны в целях реализации основных положений Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года, в соответствии с которой одним из путей предотвращения угроз информационной безопасности Российской Федерации является совершенствование безопасности функционирования

¹²¹ Основные направления государственной политики в области обеспечения безопасности автоматизированных систем управления производственными и технологическими процессами критически важных объектов инфраструктуры Российской Федерации : утв. Президентом Российской Федерации 3 фев. 2012 г. // URL: <http://www.scrf.gov.ru/documents/6/113.html> (дата обращения 25.05.2014).

¹²² Основы государственной политики Российской Федерации в области международной информационной безопасности на период до 2020 г. : утв. Президентом Российской Федерации 17 апр. 2014 г. // URL: <http://www.scrf.gov.ru/documents/6/114.html> (дата обращения 25.05.2014).

¹²³ Конвенция об обеспечении международной информационной безопасности (концепция) // URL : <http://www.scrf.gov.ru/documents/6/112.html> (дата обращения 25.05.2014).

¹²⁴ Основные направления научных исследований в области обеспечения информационной безопасности Российской Федерации : утв. Исполняющим обязанности Секретаря Совета Безопасности Российской Федерации, председателя научного совета при Совете Безопасности Российской Федерации 7 марта 2008 г. // URL: <http://www.scrf.gov.ru/documents/6/94.html> (дата обращения 25.05.2014).

информационных и телекоммуникационных систем критически важных объектов инфраструктуры и объектов повышенной опасности в Российской Федерации¹²⁵.

Как отмечают отдельные исследователи, проблема защиты критической инфраструктуры от кибернетических атак была сформулирована в США еще в начале 2000-х годов. На государственном уровне была признана полная зависимость американской инфраструктуры от информационных систем, сетей и их уязвимости. Одной из наиболее серьезных угроз была названа возрастающая сложность и взаимосвязанность критической инфраструктуры, обусловленная использованием компьютерных сетей, вследствие чего разрушение одной из информационных систем объектов жизнеобеспечения может привести к разрушению других. Учитывая это, приоритетной задачей стратегии национальной безопасности США стало обеспечение информационной безопасности, и в частности защита критической инфраструктуры от киберугроз¹²⁶.

Широкую известность на мировом уровне проблема обеспечения безопасности автоматизированных систем управления техническими и производственными процессами (далее – АСУ ТП) получила, как раз благодаря одному серьезному инциденту, связанному с обнаружением вредоносного кода «Stuxnet» на иранской атомной станции. После этого, экспертным исследованиям подверглись не только сами критически важные производственные объекты, но и продукция ведущих мировых производителей АСУ, в которой было найдено значительное число уязвимостей.

Так в результате многочисленных исследований уязвимости были найдены не только в SCADA-системах¹²⁷ «Siemens», получивших известность в связи инцидентом на иранской АЭС, но и в системах других производителей, в частности «Iconics», «7-Technologies», «Datac» и «Control Microsystems». Многие уязвимости позволяют атакующим удаленно исполнять код в самых важных системах, отвечающих за контроль оборудования и получение входящей информации¹²⁸.

Вместе с тем, специалисты уверены, что за созданием таких сложных вредоносных программ как «Stuxnet» и «Duqu» стоят высококвалифицированные кадры и значительные финансовые средства, а в дальнейшем следует ожидать появления новых подобных вирусов¹²⁹.

Положительным фактом является то, что данная проблематика наконец-то получила внимание на государственном уровне и в нашей стране. Более того, рассматриваемый документ включает целый ряд важных нововведений, некоторые из которых являются существенным шагом вперед для российской правовой науки.

В частности, даны определения таких понятий как «критическая информационная инфраструктура Российской Федерации», «компьютерная атака», а также «силы и средства обнаружения и предупреждения компьютерных атак».

Несмотря на противоречивость и дискуссионный характер некоторых определений, а также их несогласованность с терминами из других источников, стремление к правовому

¹²⁵ Основные направления государственной политики в области обеспечения безопасности автоматизированных систем управления производственными и технологическими процессами критически важных объектов инфраструктуры Российской Федерации : ст. 1.

¹²⁶ Бик. В.В., Климчук А.А., Панченко В.Н., Петров В.В. Формирование организационно-правовой основы защиты национальной инфраструктуры от киберугроз. – Киев : Академпресс, 2013 – С. 6.

¹²⁷ SCADA-система (от англ. supervisory control and data acquisition) – система диспетчерского управления и сбора данных. В иностранной литературе данная аббревиатура используется для обозначения программного компонента АСУ ТП, а в широком смысле для обозначения программно-аппаратного комплекса управления в целом.

¹²⁸ См. напр.: ИТ-эксперты призывают к безопасности SCADA-систем // URL: http://www.itsec.ru/newstext.php?news_id=75493 (дата обращения 22.03.2011); Black Hat: все промышленные системы уязвимы // URL: http://www.itsec.ru/newstext.php?news_id=79447 (дата обращения 05.08.2011); Доклад об уязвимостях SCADA отменен после разговора с DHS и Siemens // URL: http://www.itsec.ru/newstext.php?news_id=77381 (дата обращения 23.05.2011).

¹²⁹ Специалисты: в 2012 году ожидается продолжение кибершпионажа и масштабных атак // URL: http://www.itsec.ru/newstext.php?news_id=82482 (дата обращения 27.12.2011).

закреплению сущности базовых понятий в области информационной безопасности заслуживает одобрения.

Неслучайно в числе направлений решения основных задач государственной политики в области обеспечения безопасности автоматизированных систем управления критически важных объектов, указано совершенствование нормативной правовой базы¹³⁰.

Среди основных задач на данном направлении отмечены:

определение и разграничение полномочий федерального органа исполнительной власти в области обеспечения безопасности, иных федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих деятельность в области обеспечения безопасности, органов государственного надзора и контроля, управления деятельностью критически важных объектов и иных элементов критической информационной инфраструктуры¹³¹;

нормативно-правовое обеспечение функционирования единой государственной системы обнаружения компьютерных атак на критическую информационную инфраструктуру и мониторинга уровня ее реальной защищенности¹³²;

введение ответственности за нарушение порядка разработки, ввода в действие, эксплуатации и модернизации автоматизированных систем управления КВО и иных элементов критической информационной инфраструктуры¹³³;

усиление ответственности за создание и (или) применение средств компьютерных атак¹³⁴;

Также, можно говорить о том, что информационная инфраструктура наконец-то стала восприниматься как самостоятельный объект безопасности. В настоящее время основное внимание в отечественном законодательстве уделяется информации и вопросам ее защиты, а информационная инфраструктура рассматривается лишь как второстепенный объект, юридический статус которого напрямую зависит от вида обрабатываемой информации. Такое отношение привело к тому, что потенциал правовой защиты информационной инфраструктуры почти не освоен. До сих пор в рамках отечественного законодательства о юридической ответственности не учитываются ни масштаб, ни целевое назначение информационной инфраструктуры и ее структурных элементов, что не позволяет установить реальную степень общественной опасности при посягательствах на критически важные информационные системы и определить соразмерные санкции.

Представляется, что следующим шагом в развитии соответствующих положений Стратегии национальной безопасности, Военной доктрины и рассматриваемых Основ государственной политики, должно стать нормативное закрепление информационной инфраструктуры в качестве полноценного объекта информационной безопасности, определение ее основных видов, свойств и структурных элементов, а также реализация всего потенциала правовой защиты, включая ужесточение юридической ответственности за посягательства на автоматизированные системы и сети государственного и военного управления.

Особо важное значение, в этой связи, имеют Основы государственной политики Российской Федерации в области международной информационной безопасности на период до 2020 г. Данный документ конкретизирует отдельные положения Стратегии национальной

¹³⁰ Основные направления государственной политики в области обеспечения безопасности автоматизированных систем управления производственными и технологическими процессами критически важных объектов инфраструктуры Российской Федерации : п. «а» ст. 7.

¹³¹ Там же : п. «а» ст. 8.

¹³² Там же : п. «д» ст. 8.

¹³³ Основные направления государственной политики в области обеспечения безопасности автоматизированных систем управления производственными и технологическими процессами критически важных объектов инфраструктуры Российской Федерации : п. «е» ст. 8.

¹³⁴ Там же : п. «ж», ст. 8.

безопасности, Доктрины информационной безопасности Российской Федерации, Концепции внешней политики Российской Федерации и других документов стратегического планирования¹³⁵.

В числе других документов стратегического планирования снова следует отметить Военную доктрину Российской Федерации (далее – Военная доктрина), а также Концепцию долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г. В указанных документах информационным технологиям, их военному и социально-экономическому потенциалу соответственно, уделяется самое серьезное внимание. В контексте развития правовой основы, обращает на себя внимание тот факт, что в основных положениях данных документов четко обозначена их связь друг с другом. Таким образом, законодатель фактически дает понять, что правовая основа обеспечения безопасности Российской Федерации является межотраслевой. Такое же наблюдение можно сделать и относительно обеспечения отдельных видов безопасности – информационной, военной, экономической.

Если регулирование основной массы общественных отношений в военной, экономической и информационной сферах, опирается на источники одноименных отраслей права, то в случае с обеспечением соответствующих видов безопасности уже нельзя говорить о монополии какой-либо одной отрасли.

Еще большая «диверсификация» правовой основы наблюдается, когда речь идет о таком явлении как международная информационная безопасность, ведь регулирование общественных отношений связанных с ее обеспечением в равной степени зависит от уровня развития международного, информационного, военного и экономического права.

Целью государственной политики Российской Федерации является содействие установлению международного правового режима, направленного на создание условий для формирования системы международной информационной безопасности¹³⁶.

Рассматриваемый документ предназначен:

а) для продвижения на международной арене российских инициатив в области формирования системы международной информационной безопасности, включая совершенствование правового, организационного и иных видов ее обеспечения;

б) для формирования межгосударственных целевых программ в области международной информационной безопасности, в осуществлении которых участвует Российская Федерация, а также государственных и федеральных целевых программ в данной области;

в) для организации межведомственного взаимодействия при реализации государственной политики Российской Федерации в области международной информационной безопасности;

г) для достижения и поддержания технологического паритета с ведущими мировыми державами за счет более широкого использования информационных и коммуникационных технологий в реальном секторе экономики.

В числе основных угроз в области международной информационной безопасности обозначено использование информационных технологий в качестве информационного оружия в военно-политических целях противоречащих международному праву, для осуществления враждебных действий и актов агрессии, направленных на дискредитацию суверенитета, нарушение территориальной целостности государств и представляющих угрозу международному миру, безопасности и стратегической стабильности¹³⁷.

Здесь снова прослеживается прямая связь с уже неоднократно упомянутыми положениями Военной доктрины, касающимися перечисления основных военных угроз¹³⁸.

¹³⁵ Основы государственной политики Российской Федерации в области международной информационной безопасности на период до 2020 г. : ст. 4.

¹³⁶ Основы государственной политики Российской Федерации в области международной информационной безопасности на период до 2020 г. : ст. 9.

¹³⁷ Основы государственной политики Российской Федерации в области международной информационной безопасности на период до 2020 г. : п. «а», ст. 8.

¹³⁸ Там же : п. «б», ст. 10.

Также подчеркивается, что в современном обществе информационные и коммуникационные технологии являются основным фактором, определяющим уровень социально-экономического развития и состояние национальной безопасности¹³⁹.

Таким образом, рассматриваемые Основы государственной политики не просто конкретизируют и развивают положения основополагающих документов стратегического планирования, но и опираются на них. Иными словами, между рассмотренными источниками существует тесное взаимодействие, присутствуют как прямые, так и обратные связи, что свидетельствует о наличии полноценной системы, обладающей целым набором положительных свойств. В частности, эти документы разработаны и приняты практически одновременно, с разницей в один – два года, что позволило обеспечить их общее единство, согласованность, актуальность и соответствие современной обстановке.

К сожалению, из этой системы, выпадает такой важный документ, как Доктрина информационной безопасности. Стратегия национальной безопасности раскрывает общие положения в данной области, однако задачи по их конкретизации, решаются в документах посвященных обеспечению отдельных видов безопасности, например, в Военной доктрине.

В то же время в отношении информационной безопасности такой преемственности нет, существующая Доктрина информационной безопасности была утверждена в 2000 г., то есть разрабатывалась еще на основе Концепции национальной безопасности Российской Федерации. Соответственно ее нельзя считать документом, конкретизирующим положения Стратегии национальной безопасности Российской Федерации применительно к информационной сфере.

Сложилась ситуация, когда источники посвященные отдельным вопросам информационной безопасности лучше интегрированы в правовую основу обеспечения национальной безопасности Российской Федерации и являются более современными, чем основополагающий документ в данной области – Доктрина информационной безопасности.

Таким образом, назрела реальная необходимость приведения к общему знаменателю всех документов стратегического планирования, а в особенности тех из них, которые отражают официальную позицию военно-политического руководства нашей страны относительно обеспечения стратегических видов безопасности: общественной, информационной, военной, экономической, экологической.

Рассматривая вопросы дальнейшего развития положений Стратегии национальной безопасности в области обеспечения информационной безопасности нельзя не сказать о некоторых концептуальных документах, в частности о Конвенции ООН «Об обеспечении международной информационной безопасности» и о Стратегии кибербезопасности Российской Федерации.

Концепция конвенции ООН «Об обеспечении международной информационной безопасности» была разработана совместными усилиями Министерства иностранных дел Российской Федерации и Совета Безопасности Российской Федерации. Данная концепция является самым современным на сегодняшний день документом, отражающим официальную позицию руководства нашей страны относительно международно-правового регулирования обеспечения информационной безопасности в общемировом масштабе.

В преамбуле концепции отмечается, что международная информационная безопасность является одним из ключевых элементов системы международной безопасности, а также то, что информационная безопасность имеет важное значение для реализации основных прав и свобод человека и гражданина. Кроме того, подчеркивается необходимость усиления координации и укрепления сотрудничества между государствами в борьбе с преступным использованием информационных технологий.

В качестве цели концепции определено противодействие использованию информационно-коммуникационных технологий для нарушения международного мира и безопасности, а также

¹³⁹ Там же : ст. 20.

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ОРГАНИЗАЦИИ ОБОРОНЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, СТРОИТЕЛЬСТВА ВООРУЖЕННЫХ СИЛ, РУКОВОДСТВА И УПРАВЛЕНИЯ ИМИ. ВОИНСКАЯ ОБЯЗАННОСТЬ И ВОЕННАЯ СЛУЖБА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

установление мер, способствующих тому, чтобы деятельность государств в информационном пространстве:

- 1) способствовала общему социальному и экономическому развитию;
- 2) осуществлялась таким образом, чтобы быть совместимой с задачами поддержания международного мира и безопасности;
- 3) соответствовала общепризнанным принципам и нормам международного права, включая принципы мирного урегулирования споров и конфликтов, неприменения силы, невмешательства во внутренние дела, уважения прав и основных свобод человека;
- 4) была совместимой с правом каждого искать, получать и распространять информацию и идеи, как это зафиксировано в документах ООН, с учетом того, что такое право может быть ограничено законодательством для защиты интересов национальной и общественной безопасности каждого государства, а также для предотвращения неправомерного использования и несанкционированного вмешательства в информационные ресурсы;
- 5) гарантировала свободу технологического обмена и свободу обмена информацией с учетом уважения суверенитета государств и их существующих политических, исторических и культурных особенностей.

В числе угроз международному миру и безопасности в информационном пространстве отмечены¹⁴⁰:

использование информационных технологий и средств для осуществления враждебных действий и актов агрессии;

целенаправленное деструктивное воздействие в информационном пространстве на критически важные структуры другого государства;

использование международного информационного пространства государственными и негосударственными структурами, организациями, группами и отдельными лицами в террористических, экстремистских и иных преступных целях.

Таким образом, данный документ можно считать логическим продолжением и дальнейшим развитием положений документов стратегического планирования в контексте обеспечения информационной безопасности на международном уровне.

Важным моментом является и тот факт, что Российская Федерация в очередной раз пытается донести до мирового сообщества необходимость международно-правового урегулирования информационных отношений, а также адаптации общепризнанных принципов и норм международного права применительно к глобальной информационной сфере в целях обеспечения международной информационной безопасности.

В этой связи, делается акцент на недопустимости милитаризации глобальной информационной сферы и принятии государствами взаимных обязательств не совершать враждебные действия в отношении критически важной информационной инфраструктуры друга драга, а также на необходимости разработки эффективных механизмов международного контроля и равного участия в освоении перспективных информационных технологий и в управлении глобальными информационно-телекоммуникационными сетями. В частности, вторая глава конвенции носит название: – «Основные меры предотвращения и разрешения военных конфликтов в информационном пространстве».

Инициативы Российской Федерации в области обеспечения международной информационной безопасности являются наиболее многочисленными и актуальными. Вместо того, чтобы поддержать их и включиться в совместную работу по реализации, руководство ряда крупных стран предпочитает разрабатывать военные стратегии и доктрины для действий в информационном пространстве, а также перезаключать военные договоры, распространяя их действие на информационную сферу, при этом, не забывая наращивать силы и средства информационного противоборства и совершенствовать тактику их применения¹⁴¹.

¹⁴⁰ Конвенция об обеспечении международной информационной безопасности (концепция) : ст. 4.

¹⁴¹ См. напр.: Международную стратегию США по киберпространству (International Strategy for Cyberspace) // URL: http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/international_strategy_for_cyberspace.pdf (дата обращения 19.05.2011).

В этой связи И.В. Крутских справедливо отмечает, что в международном сообществе в последнее десятилетие сложился консенсус по поводу актуальности вызовов международной информационной безопасности, однако выработка единого видения того, каким образом необходимо на них в практическом плане реагировать находится на начальном этапе. В значительной мере переговорный процесс тормозится из-за необходимости преодолевать стереотипы дипломатии «холодной войны», больше ориентированной на обеспечение односторонних преимуществ, навязывание одной идеологической «правды», закрепление прав сильного¹⁴².

Соответственно, несмотря на современный и объективный характер конвенции и ее благородные цели, вряд ли стоит рассчитывать на ее скорое одобрение и принятие в рамках ООН. Представляется, что передовые державы мира воздержаться от каких-либо обязательств в этой области до тех пор, пока информационно-технологический и кадровый потенциал России не будет на порядок превосходить их собственный. Именно к такому выводу можно прийти, анализируя опыт достижений договоренностей об ограничении обычных и стратегических ядерных вооружений.

Вместе с тем, если давать оценку конвенции, как перспективному источнику международного права, следует отметить, что при дальнейшем совершенствовании она вполне может стать базовым документом в области обеспечения международной информационной безопасности. В содержательном аспекте она развивает те установки, которые были даны в «Основах государственной политики Российской Федерации в области обеспечения международной информационной безопасности» и фактически обозначает официальную позицию нашей страны по данным вопросам на долгосрочную перспективу.

Следующим концептуальным документом, представляющим интерес в контексте рассматриваемых проблем, является Концепция стратегии кибербезопасности Российской Федерации¹⁴³ подготовленная рабочей группой Совета Федерации под руководством главы комиссии Совета Федерации по развитию информационного общества Р. Гатарова. Следует отметить, что данный документ вызвал далеко неоднозначную реакцию общественности в ходе открытого обсуждения на сайте Совета Федерации.

Как указано в преамбуле – настоящая Концепция обосновывает необходимость и своевременность разработки Стратегии кибербезопасности Российской Федерации, определяет ее принципы и направления, а также ее место в системе нормативных актов государства¹⁴⁴.

Отмечается, что в настоящее время в Российской Федерации принят ряд документов, направленных на обеспечение различных аспектов национальной информационной безопасности. Среди них Доктрина информационной безопасности Российской Федерации, Стратегия развития информационного общества и другие документы. Однако существующее регулирование не охватывает в необходимой мере систему отношений, возникающих в рамках киберпространства как элемента информационного пространства. Тут же следует подчеркнуть, что подобная постановка вопроса (киберпространство как элемент информационного пространства) в ранее рассмотренных документах не встречается, так же как и сам термин «киберпространство».

Прежде всего, в содержании концепции обращает на себя внимание третий раздел: – «Место Стратегии в системе действующего законодательства». В содержании данного раздела указано, что Стратегия имеет свой собственный предмет регулирования и не вступает в противоречие с действующими нормативными актами и не создает избыточного регулирования. Стратегия призвана:

¹⁴² Информационная безопасность как составляющая национальной безопасности государства : материалы международной научно-практической конференции Минск, 11-13 июля 2013 г. в 3 т. – Минск, 2013 – С. 96 – 97.

¹⁴³ Концепция стратегии кибербезопасности Российской Федерации (проект) // URL : <http://special.council.gov.ru/press-center/discussions/38324/> (дата обращения 25.05.2014).

¹⁴⁴ Концепция стратегии кибербезопасности Российской Федерации (проект) : преамбула.

1) устранить имеющиеся пробелы в регулировании обеспечения кибербезопасности Российской Федерации;

2) создать основания для включения в процесс обеспечения кибербезопасности Российской Федерации в качестве действующих лиц наравне с государственными органами структуры гражданского общества и бизнес-организации;

3) систематизировать действия всех заинтересованных сторон в целях повышения уровня кибербезопасности Российской Федерации;

4) сформулировать модель угроз кибербезопасности Российской Федерации, а также направления и меры противодействия им.

Далее перечисляется ряд источников информационного права, в том числе регулирующих обеспечение информационной безопасности, и указывается, как с ними согласуется рассматриваемый документ. При этом ни Стратегии национальной безопасности, ни Военной доктрины в этом перечне нет, в свою очередь в содержании перечисленных источников понятия «кибербезопасность» и «киберпространство» не применяются. На это указывают и сами авторы: – «анализ показывает, что в официальных российских документах в области информационной безопасности термин «кибербезопасность» не выделяется из объема понятия «информационная безопасность» и не используется отдельно»¹⁴⁵.

Авторы также отмечают, что в большинстве зарубежных стран он выделен в самостоятельную дефиницию, а регулирование киберпространства на национальном уровне невозможно в силу его трансграничности. В связи с этим существует необходимость обозначения в российских документах термина «кибербезопасность», что позволит установить соответствие между российскими и иностранными нормативными актами, а также даст возможность участвовать в международной нормотворческой работе в сфере кибербезопасности¹⁴⁶.

Однако в рассматриваемом документе нет указаний на то, что мешает принимать участие в такой работе сейчас, тем более в контексте реализации многочисленных инициатив Российской Федерации в области международной информационной безопасности. Обоснование разработки и интеграции термина «кибербезопасность» в национальное законодательство, только лишь на том основании, что в других государствах он применяется, а у нас нет, и поэтому отсутствует возможность полноценного участия в работе по созданию новых норм международного права, представляется крайне слабым и не выдерживает никакой критики. При этом потребуются внести изменения в большое количество нормативных правовых актов имеющих фундаментальное значение для обеспечения информационной безопасности Российской Федерации, а также расширить функционал уполномоченных органов государственной власти. Такая работа потребует значительных материальных и временных затрат, а результат не принесет никакого положительного эффекта.

К сожалению, в Концепции так и не нашлось ответа на вопрос: – «зачем внедрять в нормативные акты новый термин, если он не несет никакой юридической нагрузки? Не добавляет оптимизма в этой связи и подход авторов к его определению. Согласно приводимому в Концепции определению: «кибербезопасность – совокупность условий, при которых все составляющие киберпространства защищены от максимально возможного числа угроз и воздействий с нежелательными последствиями»¹⁴⁷.

Очевидно, что при такой постановке вопроса обеспечить кибербезопасность будет практически невозможно ведь для этого необходимо учесть все условия, при которых «все составляющие киберпространства» защищены от максимального возможного числа угроз и «воздействий с нежелательными последствиями».

Не меньший интерес представляет и определение киберпространства под которым, в рамках Концепции, понимается сфера деятельности в информационном пространстве, образованная совокупностью коммуникационных каналов Интернета и других

¹⁴⁵ Концепция стратегии кибербезопасности Российской Федерации : Раздел 2.

¹⁴⁶ Там же.

¹⁴⁷ Там же : п. 4.

телекоммуникационных сетей, технологической инфраструктуры, обеспечивающей их функционирование, и любых форм осуществляемой посредством их использования человеческой активности (личности, организации, государства)¹⁴⁸.

Исходя из этого, можно предположить, что речь идет о какой-то части глобальной информационной инфраструктуры. Однако как при этом быть с «любыми формами человеческой активности» осуществляемыми с ее помощью? Ведь таким образом, охватывается и вредоносная активность, а в рамках определения «кибербезопасности» говорится о защищенности всех составляющих киберпространства. Также следует отметить, что относительно информационной инфраструктуры, как объекта информационной безопасности уже сложилась определенная система научно-правовых взглядов, в рамках законодательства отмечаются и раскрываются отдельные ее виды и особенности. Поэтому при упоминании данного объекта в содержании определений новых терминов, например таких как «кибербезопасность» и «киберпространство» требуется раскрыть их соотношение с уже существующими базовыми терминами «информационная безопасность», «информационное пространство» содержащимися в основополагающих документах. Вместо этого, в Концепции даются их авторские определения отличные от тех, которые отражены в базовых источниках.

В частности информационная безопасность определяется как состояние защищенности личности, организации и государства и их интересов от угроз, деструктивных и иных негативных воздействий в информационном пространстве¹⁴⁹.

Сразу следует подчеркнуть, что в Доктрине информационной безопасности дается другое определение: – под информационной безопасностью Российской Федерации понимается состояние защищенности ее национальных интересов в информационной сфере, определяющихся совокупностью сбалансированных интересов личности, общества и государства¹⁵⁰.

Причем в концептуальном определении опять фигурируют привычные клише «защищенность личности, государства», «состояние защищенности интересов», то есть авторы концепции опять повторяют те же ошибки, что были допущены при подготовке документа почти пятнадцатилетней давности. При этом многие ученые неоднократно подчеркивали бесперспективность использования неопределенного круга объектов, например, интересов личности, общества и государства, при построении определений различных видов безопасности. В частности, В.М. Корякин и Ю.А. Шурыгина отмечают, на современном этапе вообще не сформированы критерии, по которым можно было бы оценить степень безопасности личности, общества, государства. Соответственно, не представляется возможным говорить о достижении состояния безопасности, так как невозможно определить, по каким позициям мы приходим к такому выводу. Кроме того, нужно иметь в виду, что не все интересы личности должны находиться в состоянии безопасности, а только те, которые не противоречат нормам права и требованиям морали¹⁵¹.

Исходя из этого, представляется, что авторы Концепции неправильно понимают данные термины и применение производных от «кибернетики» понятий в данном случае является неоправданным¹⁵².

Подводя итог рассмотрению данной Концепции следует отметить, что пока она ставит больше вопросов, чем ответов. Налицо достаточно слабая проработка основных позиций, в том числе противоречивый понятийный аппарат и неопределенность цели создания.

¹⁴⁸ Там же : п. 3.

¹⁴⁹ Там же : п. 2.

¹⁵⁰ Доктрина информационной безопасности Российской Федерации : ст. 1.

¹⁵¹ Корякин В.М., Шурыгина Ю.А. Понятие безопасности военной службы и ее место в общей системе обеспечения национальной безопасности Российской Федерации // ЭНИ «Военное право». 2012. № 3.

¹⁵² Позиция автора настоящей статьи относительно производных от термина «кибернетика» понятий подробно изложена в статье «Кибернетическая безопасность – понятие, значение и эволюция от военных основ к самостоятельному виду безопасности». // ЭНИ «Военное право». 2012. № 1.

В целом, данный документ претендует на охват очень широкого круга проблем, сопоставимого с тем, который раскрывается в Доктрине информационной безопасности, поэтому указание на то, что Концепция не вступает в противоречие с действующими источниками вызывает серьезные сомнения.

Несмотря на массу критических замечаний, затронутая в Концепции проблематика при должной проработке является весьма перспективной. Если исходить из такого понимания термина «кибербезопасность» при котором он обозначает защищенность автоматизированных систем управления, в том числе в государственной и военной сферах, то тогда Концепция Стратегии кибербезопасности в действительности приобретает заявленное значение и становится в один ряд с ранее рассмотренными документами стратегического планирования. В таком случае речь уже будет идти ни о какой-то неопределенной части глобальной информационной инфраструктуры, непонятно зачем выделяемой из общей системы объектов информационной безопасности, а о конкретном виде национальной критически важной инфраструктуры – инфраструктуре управления, или другими словами – кибернетической инфраструктуре.

Соответственно, в отношении кибернетической инфраструктуры, выступающей технологической основой для реализации государственного, в том числе военного, управления и поддержки принятия управленческих решений должен быть установлен особый правовой режим, она должна быть лучше защищена как в техническом, так и в правовом отношении.

Благодаря этому открываются возможности для полной реализации потенциала правовой защиты информационной инфраструктуры, включая ужесточение юридической ответственности за посягательства на системы управления различного уровня и назначения.

Такой подход уже оправдывает разработку отдельного документа, в том числе развивающего положения рассмотренных Основ государственной политики в области обеспечения безопасности, автоматизированных систем управления производственными и технологическими процессами критически важных объектов инфраструктуры Российской Федерации до доктринального уровня.

Вместе с тем, относительно большинства рассмотренных документов можно констатировать, что в них гуманитарным аспектам обеспечения информационной безопасности не уделяется должного внимания. Правовые проблемы затрагиваются, как правило, в общем порядке совместно с другими, однако при этом не дается конкретных предложений по их решению. Соответственно, основное внимание уделяется организационным и техническим мерам обеспечения информационной безопасности, а потенциал правовых остается реализован далеко не в полной мере.

В этом плане представляется абсолютно справедливым мнение И.Л. Бачило о том, что нельзя выразить удовлетворение относительно адекватного состояния законодательства в сфере информационных отношений, в сфере достаточно сложного переплетения отношений различных субъектов информационно-коммуникативной среды в национальном и интернациональном масштабах. В стратегиях и планах их реализации правовой момент остается как бы в арьергарде, на последнем месте системного видения всех проблем информатизации, решения задач электронного правительства и т.д.¹⁵³

Прямым подтверждением данного мнения является состояние понятийного аппарата в рассматриваемой области. Даже в рамках небольшого числа рассмотренных документов он не отличается слаженностью и единством. Имеются существенные отличия в определениях базовых понятий. При этом авторы нового документа, как правило не обращаются к уже существующим источникам, а предпочитают закреплять свое видение относительно сущности тех или иных терминов. Все это приводит к тому, что у разветвленной сети источников информационного права отсутствует единая система понятийных координат. Данная проблема широка настолько, что заслуживает отдельного исследования.

¹⁵³ Бачило И.Л. Государство и право XXI в. Реальное и виртуальное. – «ЮРКОМПАНИ», 2012. – С. 35.

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ОРГАНИЗАЦИИ ОБОРОНЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, СТРОИТЕЛЬСТВА ВООРУЖЕННЫХ СИЛ, РУКОВОДСТВА И УПРАВЛЕНИЯ ИМИ. ВОИНСКАЯ ОБЯЗАННОСТЬ И ВОЕННАЯ СЛУЖБА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Таким образом, подводя итог исследованию основных направлений реализации Стратегии национальной безопасности Российской Федерации в области обеспечения информационной безопасности получены следующие выводы:

1) Ключевыми тенденциями государственной политики Российской Федерации в области информационной безопасности на современном этапе являются:

- стремление к правовому единству в области регулирования общественных отношений в информационной сфере и использование разработок различных отраслей права;

- комплексный подход к обеспечению информационной безопасности – объединение в междисциплинарный комплекс научных знаний для решения гуманитарных, социальных, технических и других задач;

- повышенное внимание к вопросам обеспечения безопасности национальной информационной инфраструктуры и информационных ресурсов;

- стремление к формированию международно-правовой основы обеспечения информационной безопасности и к урегулированию информационных отношений в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права;

2) в современных условиях основными направлениями реализации Стратегии национальной безопасности в области обеспечения информационной безопасности являются:

- обеспечение безопасности автоматизированных систем государственного и военного управления, систем управления технологическими и производственными процессами (АСУ ТП), а также других видов кибернетической инфраструктуры;

- развитие и реализация российских инициатив в области международной информационной безопасности;

3) документами стратегического планирования, развивающими положения Стратегии национальной безопасности в области информационной безопасности являются:

Основные направления государственной политики в области обеспечения безопасности автоматизированных систем управления производственными и технологическими процессами критически важных объектов инфраструктуры Российской Федерации;

Основы государственной политики Российской Федерации в области международной информационной безопасности на период до 2020 г.;

Основные направления научных исследований в области обеспечения информационной безопасности Российской Федерации;

4) В числе основных недостатков рассмотренных документов стратегического планирования можно отметить:

- недостаточное внимание к правовым мерам обеспечения информационной безопасности (правовой защите информации, правовой защите информационной инфраструктуры);

- несогласованность понятийного аппарата даже в рамках взаимосвязанных источников и отсутствие точного описания ключевых объектов информационной безопасности: информации, информационной инфраструктуры, субъектов и системы регулирования общественных отношений в информационной сфере;

- большая разница во времени принятия между базовым документом – Доктриной информационной безопасности и источниками посвященными отдельным вопросам обеспечения информационной безопасности, что порождает ряд коллизий и нестыковок, а также различия в подходах к реализации защитных мер.

Список использованных источников и литературы

1. Бачило И.Л. Государство и право XXI в. Реальное и виртуальное. – «ЮРКОМПАНИ», 2012 г.

2. Бик. В.В., Климчук А.А., Панченко В.Н., Петров В.В. Формирование организационно-правовой основы защиты национальной инфраструктуры от киберугроз. – Киев : Академпресс, 2013;

3. Корякин В.М., Шурыгина Ю.А. Понятие безопасности военной службы и ее место в общей системе обеспечения национальной безопасности Российской Федерации // ЭНИ «Военное право». 2012. № 3.

4. Фатеев К.В. Военная безопасность Российской Федерации и правовые режимы ее обеспечения (теоретико-правовое исследование). – М.: Военный университет, 2004;

5. Информационная безопасность как составляющая национальной безопасности государства : материалы международной научно-практической конференции Минск, 11-13 июля 2013 г. в 3 т. – Минск, 2013;

Кот П.А., майор юстиции, офицер юридической службы,
vpravo@mail.ru

**К ВОПРОСУ О ПРАВОВОЙ ПРИРОДЕ ДЕЛ О МАТЕРИАЛЬНОЙ
ОТВЕТСТВЕННОСТИ ВОЕННОСЛУЖАЩИХ***

Федеральным законом от 12 июля 1999 г. № 161-ФЗ «О материальной ответственности военнослужащих» предусмотрены две формы привлечения военнослужащих к материальной ответственности за ущерб, причиненный по их вине имуществу воинской части: административный порядок и судебный порядок.

При административном порядке военнослужащие привлекаются к материальной ответственности решением соответствующего командира (начальника) воинской части; при судебном порядке решение о взыскании с виновного военнослужащего денежных сумм в целях возмещения причиненного материального ущерба принимается судом по иску командира (начальника) воинской части.

Судебный порядок привлечения военнослужащих к материальной ответственности является более трудоемким в процедурном отношении, требует от органов военного управления тщательной подготовки, умения правильно и юридически безупречно выстраивать свою позицию в суде. В то же время решение командира о привлечении военнослужащего к материальной ответственности, подкрепленное авторитетом судебной власти, является наиболее надежным способом возмещения причиненного материального ущерба. Оно менее подвержено проявлениям субъективизма, произвола и беззакония, нарушениям прав военнослужащих, привлекаемых к ответственности.

Следует отметить, что некоторыми авторами в качестве самостоятельной выделяется третья форма привлечения военнослужащих к материальной ответственности – добровольная¹. По нашему мнению, такой подход является не совсем оправданным, поскольку добровольному возмещению ущерба в любом случае должна предшествовать процедура выявления виновных лиц, размера ущерба, условий его возникновения и т.п., а также издание соответствующего приказа о взыскании суммы ущерба либо принятие судебного решения.

Основанием для дифференциации форм возмещения ущерба является его размер. Согласно п. 1 ст. 8 Федерального закона «О материальной ответственности военнослужащих» если размер ущерба не превышает одного оклада месячного денежного содержания военнослужащего и одной месячной надбавки за выслугу лет, то взыскание производится по приказу командира (начальника) воинской части путем удержаний из денежного довольствия военнослужащего, причинившего ущерб. Вопрос о возмещении ущерба, размер которого превышает один оклад месячного денежного содержания военнослужащего и одну месячную надбавку за выслугу лет, решается судом по иску командира (начальника) воинской части.

В практике реализации законодательства о материальной ответственности военнослужащих нередко возникают проблемы, связанные с определением правовой природы указанной категории дел. Дело в том, что согласно п. 1 ст. 8 Федерального закона «О материальной ответственности военнослужащих» обращение командира (начальника) воинской

* Рецензент – В.М. Корякин, доктор юридических наук.

¹ Белоусов, Ю.В. Некоторые вопросы совершенствования порядка возмещения ущерба, причиненного военнослужащими (по законодательству Украины) [Электронный ресурс] / Ю.В. Белоусов, Н.И. Чудык-Белоусова // Режим доступа: <http://www.google.ru/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=4&ved=0CDgQFjAD&url=http%3A%2F%2Fvoenprav.ru%2Fdocs%2F20-1776.doc&ei=NvHUuqHMsGh4gTYqoDgDQ&usq=AFQjCNEJmaBUl6nLln20dnwyudVNHttfuQ&cad=rjt>; Панин, А. Юридическая ответственность военнослужащих за невыполнение общих и специальных обязанностей / А. Панин // Военно-юридический журнал. 2009. № 5. С. 13; Цой, В.И. Подсудность военным судам гражданских дел о материальной ответственности военнослужащих / В.И. Цой // Военно-юридический журнал. 2011. № 7. С. 14.

части в суд о возмещении ущерба, причиненного военнослужащим имуществу воинской части, именуется иском. Аналогичным образом именуется такое обращение и в Постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 29 мая 2014 г. № 8 «О практике применения судами законодательства о воинской обязанности, военной службе и статусе военнослужащих»².

Исходя из указанной терминологии, можно предположить, что взыскание с военнослужащего причиненного ущерба осуществляется в рамках искового производства. Однако исковое производство согласно ГПК РФ относится к спорам, возникающим из гражданских правоотношений, которым свойственно равенство участников. Отношения же между военнослужащими и командованием по поводу материальной ответственности не являются спорами о гражданских правах, они носят публично-правовой характер.

На данное противоречие неоднократно обращалось внимание в военно-юридической литературе. Так, В.И. Цой указывает, что требования командования воинских частей о возмещении материального ущерба носят имущественный характер. Однако вытекают они из публичных правоотношений, которым присуща высокая степень властности и распорядительности. Гражданские дела о привлечении военнослужащего к материальной ответственности не связаны с нарушением субъективных прав, т.е. в указанной категории дел нет спора о праве гражданском³. А.Ф. Воронов также полагает, что «правоотношения между военнослужащим (с одной стороны) и государством, Российской Федерацией, в лице командования (с другой стороны) всегда являются отношениями властными, публично-правовыми, каких бы конкретно предметов они ни касались»⁴.

К аналогичному выводу пришла профессор Л.А. Грось, которая пишет, что содержание Федерального закона «О материальной ответственности военнослужащих», а также разъяснений Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 14 февраля 2000 г. № 9 не оставляет сомнений относительно публично-правового характера рассматриваемых правоотношений независимо от того, предъявлено ли в суд заявление о взыскании ущерба с военнослужащего или военнослужащий обращается в суд с заявлением об оспаривании приказа о взыскании с него ущерба. Следовательно, рассмотрение дел о материальной ответственности военнослужащих требует применения присущих производству по делам из публичных правоотношений норм, содержащихся в ч. 3 и 4 ст. 245, ст. 249, ч. 3 ст. 252, ч. 2 ст. 256 ГПК РФ. К сожалению, указывает данный автор, в названном выше Постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации обращение к суду о взыскании ущерба с военнослужащего, в т.ч. и связанного с исполнением им обязанностей военной службы, называется иском⁵. Так может быть названо лишь заявление о применении к военнослужащему мер гражданско-правовой ответственности⁶.

Как констатируется в п. 5 Постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 29 мая 2014 г. № 8, военная служба предполагает осуществление полномочий государства по обеспечению своего суверенитета и иных важнейших государственных интересов, а военнослужащие являются носителями публичной власти. В связи с этим правоотношения, связанные с исполнением военнослужащими общих, должностных и специальных обязанностей, являются публично-правовыми.

Таким образом, поскольку материальная ответственность военнослужащих непосредственно связана и вытекает из исполнения ими обязанностей военной службы, имеются

² Аналогичный подход использовался и в действовавшем до 4 июня 2014 г. Постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 14 февраля 2000 г. № 9 «О некоторых вопросах применения законодательства о воинской обязанности, военной службе и статусе военнослужащих».

³ Цой, В.И. Указ. соч. С. 13

⁴ Воронов, А.Ф. О применении военными судами положений Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 10 февраля 2009 г. № 2 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих» при рассмотрении подсудных им дел / А.Ф. Воронов // Право в Вооруженных Силах. 2009. № 5. С. 64.

⁵ Данный подход сохранен и в Постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 29 мая 2014 г. № 8.

⁶ Грось, Л.А. О значении правильного определения отраслевой принадлежности норм материального права для выбора вида гражданского судопроизводства в суде общей юрисдикции и способа исполнения (реализации) судебного решения / Л.А. Грось // Исполнительное право. 2012. № 2. С. 24.

все основания для того, чтобы в целях устранения выявившегося противоречия внести в Федеральный закон «О материальной ответственности военнослужащих» изменения, касающиеся замены термина «иск» на термин «заявление». В связи с этим предлагается:

а) абзац третий п. 3 ст. 8 указанного законодательного акта изложить в следующей редакции:

«Вопрос о возмещении ущерба, размер которого превышает один оклад месячного денежного содержания военнослужащего и одну месячную надбавку за выслугу лет, решается судом по *заявлению* командира (начальника) воинской части. *Заявление* о возмещении ущерба, причиненного командиром (начальником) воинской части, предъявляется вышестоящим в порядке подчиненности командиром (начальником) воинской части»;

б) первое предложение п. 2 ст. 9 изложить в следующей редакции:

«В случае, когда причинивший ущерб военнослужащий (гражданин, призванный на военные сборы) уволен с военной службы (убыл с военных сборов ввиду их окончания) и не был привлечен к материальной ответственности, взыскание с него ущерба производится судом по *заявлению* командира (начальника) воинской части, в размере, установленном настоящим Федеральным законом».

Реализация данного предложения будет способствовать укреплению начал законности и справедливости при решении вопросов привлечения военнослужащих к материальной ответственности.

Библиография:

1. Белоусов, Ю.В. Некоторые вопросы совершенствования порядка возмещения ущерба, причиненного военнослужащими (по законодательству Украины) [Электронный ресурс] / Ю.В. Белоусов, Н.И. Чудык-Белоусова // Режим доступа: <http://www.google.ru/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=4&ved=0CDgQFjAD&url=http%3A%2F%2Fvoenprav.ru%2Fdocs%2F20-1776.doc&ei=NVHUuqHM5Gh4gTYqoDgDQ&usq=AFQjCNEJmaBU16nLln20dnwydVHNTTfuQ&cad=rjt>

2. Воронов, А.Ф. О применении военными судами положений Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 10 февраля 2009 г. № 2 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих» при рассмотрении подсудных им дел / А.Ф. Воронов // Право в Вооруженных Силах. 2009. № 5.

3. Грось, Л.А. О значении правильного определения отраслевой принадлежности норм материального права для выбора вида гражданского судопроизводства в суде общей юрисдикции и способа исполнения (реализации) судебного решения / Л.А. Грось // Исполнительное право. 2012. № 2.

4. Панин, А. Юридическая ответственность военнослужащих за невыполнение общих и специальных обязанностей / А. Панин // Военно-юридический журнал. 2009. № 5.

5. Цой, В.И. Подсудность военным судам гражданских дел о материальной ответственности военнослужащих / В.И. Цой // Военно-юридический журнал. 2011. № 7.

Багдасарян И.А., заведующая кафедрой военного права
Военного университета Минобороны России;

Корякин В.М., доктор юридических наук,
профессор Военного университета Минобороны России,
vravo@mail.ru

СПЕЦИФИКА ПРОЯВЛЕНИЯ КОРРУПЦИИ В СФЕРЕ ПРОХОЖДЕНИЯ ВОЕННОЙ СЛУЖБЫ

Введение

После 1 января 2010 г., когда вступил в силу т.н. «пакет» антикоррупционных законодательных актов¹, в отечественной системе законодательства сформировалась относительно самостоятельная подотрасль – антикоррупционное законодательство Российской Федерации, которое насчитывает в настоящее время несколько десятков правовых актов различного уровня (не менее 6 законодательных актов, более 15 актов Президента и Правительства Российской Федерации, более сотни ведомственных нормативных правовых актов, в том числе Минобороны России). Успешная реализация антикоррупционных мер, предусмотренных указанными нормативными актами, позволит, по замыслу их разработчиков, существенно минимизировать вредоносные последствия коррупции и станет важным звеном для превращения Российской Федерации в ведущую конкурентоспособную мировую державу.

Пока же коррупция является одной из основных угроз национальной безопасности России, ведущим фактором выраженного социального неравенства вопреки официальным усилиям государства. Многие ожидания народа, связанные с демократическими и социально-экономическими преобразованиями в начале XXI в., оказались обманутыми в результате неспособности государства и гражданского общества найти в себе силы для преодоления инерции коррупционного разложения. Как отмечается в Национальной стратегии противодействия коррупции, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 13 апреля 2010 г. № 460, несмотря на предпринимаемые государством и обществом меры, коррупция по-прежнему серьезно затрудняет нормальное функционирование всех общественных механизмов, препятствует проведению социальных преобразований и модернизации национальной экономики, вызывает в российском обществе серьезную тревогу и недоверие к государственным институтам, создает негативный имидж России на международной арене и правомерно рассматривается как одна из угроз безопасности Российской Федерации.

1. Признаки коррупции как противоправного социального явления

Судя по статистическим данным, ситуация с состоянием коррупционной преступности в стране в целом и в военной организации государства в частности остается сложной. Как отметил Главный военный прокурор С.Н. Фридинский в интервью «Российской газете», в 2013 г. военные прокуроры направили следователям более 570 коррупционных материалов на армейских чиновников и командиров. Девять уголовных дел в отношении высших офицеров сейчас рассматривают в судах². В целом же отмечается некоторое снижение общего числа правонарушений коррупционной направленности. Однако говорить о каких-то положительных тенденциях пока рано. Как довольно резко по форме, но верно по сути отметил известный

¹ Речь идет о вступивших в силу с 1 января 2009 г. федеральных законах от 25 декабря 2008 г.: № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»; № 274-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О противодействии коррупции»; № 280-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с ратификацией Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции от 31 октября 2003 года и Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 года и принятием Федерального закона «О противодействии коррупции».

² Гаврилов, Ю. Прокурор не промахнется / Ю. Гаврилов // Российская газета, 2014, 2 июня.

российский криминолог В.В. Лунеев, мы «довольствуемся статистической ложью, а она не отражает и сотой доли реалий»³. По данным исследователей НИИ Генеральной прокуратуры, у нас ежегодно реально совершается до 25 – 26 млн. преступлений, тогда как регистрируется только 2 – 2,5 млн. деяний⁴.

Долгое время в российском законодательстве отсутствовало легальное определение коррупции, что не способствовало созданию единого подхода к познанию этого явления и формированию системы комплексного противодействия ему. Федеральный закон «О противодействии коррупции» (ст. 1) определяет коррупцию через перечисление некоторых противоправных деяний, предусмотренных УК РФ:

а) злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп либо иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами;

б) совершение указанных выше деяний от имени или в интересах юридического лица.

В научных исследованиях справедливо отмечается, что приведенное выше законодательное определение коррупции имеет довольно узкую трактовку, так как данное социально-правовое явление намного глубже и содержательнее, в силу чего вполне обоснованным является предложение о закреплении в законе более широкого определения коррупции, основанного на анализе работ ведущих отечественных специалистов, изучающих сущность и причины коррупции⁵.

Формирование антикоррупционного законодательства, становление и развитие антикоррупционной политики в нашей стране, постановка ее на плановую, системную основу – все это явилось катализатором интереса правовой науки к данному явлению, всплеску научных публикаций, посвященных анализу различных аспектов как коррупции в целом, так и различных форм ее проявления в военной организации государства. Число научных исследований феномена коррупции весьма велико. Так, в подготовленном в Военном университете учебнике по антикоррупционной проблематике приведена библиография исследований «военной» коррупции, насчитывающая 25 монографических изданий и около 80 научных статей.

Исходя из положений действующего антикоррупционного законодательства и обобщая научные исследования феномена коррупции, можно выделить следующие ее признаки как противоправного, антисоциального явления:

– *во-первых*, коррупционные деяния всегда носят корыстный⁶ характер, т.е. мотивом их совершения является стремление правонарушителя к получению незаконной выгоды в виде денег, имущества и иных благ для себя или для третьих лиц. Как указывает известный исследователь коррупции А.В. Куракин, для признания того или иного правонарушения коррупционным необходимо, чтобы его субъект использовал предоставленные ему государством служебные (властные) полномочия в личных интересах (целях), в интересах третьих лиц или групп. Субъект коррупционного правонарушения, как правило, всегда имеет прямую или косвенную, материальную, личную или иную заинтересованность в использовании своего правового статуса⁷.

³ Лунеев, В.В. Проблемы противодействия экономической преступности / В.В. Лунеев // Государство и право. 2014. № 2. С. 33.

⁴ Теоретические исследования и анализ латентной преступности : монография / под ред. С.М. Иншакова. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2011. С. 20.

⁵ Поляков, М.М. Административно-правовые способы предупреждения коррупционных правонарушений : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Поляков Максим Михайлович : 12.00.14. М., 2009. С. 10.

⁶ *Корысть* – выгода, материальная польза. (Ожегов, С.И. Словарь русского языка / С.И. Ожегов. М.: Русский язык, 1986. С. 256).

⁷ Куракин, А.В. Административно-правовые средства предупреждения коррупции в системе государственной службы Российской Федерации : автореф. ... дис. д-ра юрид. наук / Куракин Алексей Валентинович : 12.00.14. Люберцы, 2008. С. 19.

Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 16 октября 2009 г. № 19⁸ определяет корыстную заинтересованность как стремление должностного лица путем совершения неправомерных действий получить для себя или других лиц выгоду имущественного характера, не связанную с незаконным безвозмездным обращением имущества в свою пользу или пользу других лиц (например, незаконное получение льгот, кредита, освобождение от каких-либо имущественных затрат, возврата имущества, погашения долга, оплаты услуг, уплаты налогов и т.п.). Кроме корысти мотивом совершения коррупционных деяний является также иная личная заинтересованность, т.е. стремление должностного лица извлечь выгоду неимущественного характера, обусловленное такими побуждениями, как карьеризм, семейственность, желание приукрасить действительное положение дел, получить взаимную услугу, заручиться поддержкой в решении какого-либо вопроса, скрыть свою некомпетентность и т.п.⁹;

– *во-вторых*, коррупционные деяния всегда носят умышленный характер. Под умыслом в военно-юридической литературе понимается форма вины, которая в зависимости от соотношения сознания и воли (интеллектуального и волевого моментов) делится на два вида: прямой умысел и косвенный умысел¹⁰. Коррупционное правонарушение признается совершенным с прямым умыслом, если правонарушитель осознавал общественную опасность своих действий (бездействия), предвидел возможность или неизбежность наступления общественно опасных последствий и желал их наступления. Коррупционное правонарушение признается совершенным с косвенным умыслом, если совершившее его лицо осознавало общественную опасность своих действий (бездействия), предвидело возможность наступления общественно опасных последствий, не желало, но сознательно допускало эти последствия либо относилось к ним безразлично. Умысел предполагает применение к правонарушителям повышенных мер юридической ответственности. Что же касается вины в форме неосторожности, то следует сказать: коррупция «случайной» и неосторожной не бывает;

– *в-третьих*, одной из сторон коррупционного отношения всегда выступает лицо, наделенное властными, контрольными, распорядительными полномочиями, и при этом данное лицо противоправно, в корыстных целях использует это свое служебное (должностное) положение. В административных правоотношениях такие лица именуется должностными лицами, разновидностью которых являются воинские должностные лица. Под воинскими должностными лицами понимаются должностные лица органов военного управления, командиры (начальники) воинских частей, начальники органов военной полиции, начальники гарнизонов, иные лица, постоянно, временно или по специальному полномочию выступающие от имени Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, в которых федеральным законом предусмотрена военная служба, осуществляющие функции представителя власти либо выполняющие организационно-распорядительные, административно-хозяйственные функции, принявшие оспариваемое решение, совершившие оспариваемые действия (бездействие), имеющие обязательный характер и затрагивающие права и свободы заявителей, в том числе руководители управлений, департаментов, учреждений и организаций Вооруженных Сил, других войск, воинских формирований и органов¹¹;

– *в-четвертых*, общественная опасность коррупционных деяний состоит в причинении вреда интересам государства, интересам государственной (военной) службы, установленному порядку государственного и военного управления, безопасности государства. Коррупция крайне негативно сказывается на общем социальном развитии общества, поскольку, как отмечается в научной литературе, «коррупция подрывает рыночные механизмы и демократические

⁸ П. 15 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 16 октября 2009 г. № 19 «О судебной практике по делам о злоупотреблении должностными полномочиями и о превышении должностных полномочий».

⁹ Там же.

¹⁰ Военно-юридический энциклопедический словарь / под общ. ред. А.В. Кудашкина, К.В. Фатеева. М.: За права военнослужащих, 2008. С. 336.

¹¹ П. 2 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».

преобразования современного российского общества, приводит к резкому социальному расслоению и криминализации социума, к глубокому кризису нравственно-правового индивидуального и общественного сознания, поэтому она может быть отнесена к одному из самых опасных явлений, представляющих угрозу национальной безопасности государства»¹². В связи с этим отнюдь не выглядит преувеличением утверждение о том, что «государство, которое не осуществляет планомерной и системной борьбы с коррупцией, погибает»¹³;

– *в-пятых*, коррупционные отношения в большинстве случаев носят латентный или, как указывается во многих научных публикациях, теневой характер. В отличие от многих других противоправных деяний коррупционные сделки носят в большинстве случаев неформальный, согласительный характер их совершения. Деяния коррупционной направленности, как правило, не влекут за собой жалоб потерпевших, так как виновными признаются обе стороны незаконной сделки, и они обе получают взаимную выгоду от ее совершения;

– *в-шестых*, характерным признаком коррупции является ее многоликость, множественность форм ее проявления, способность коррупционных действий к постоянному изменению и совершенствованию сообразно изменениям общественных отношений. Многие формы проявления коррупции вообще не криминализованы, т.е. не признаны уголовным и иным законодательством в качестве противоправных и наказуемых деяний. В.В. Лунеев к числу таких некриминализованных форм проявления коррупции относит, в частности: 1) коррупционный лоббизм (система воздействия на должностных лиц в целях принятия ими того или иного решения); 2) коррупционный фаворитизм; 3) коррупционный протекционизм; 4) nepотизм (кумовство, покровительство по службе родственникам, «своим» людям); 5) тайные взносы на выборы с последующей расплатой государственными должностями или лоббированием интересов взносодателя; 6) келейное проведение приватизации, акционирования и залоговых аукционов; 7) незаконное предоставление налоговых и таможенных льгот; 8) переход государственных служащих (сразу после отставки) на должности президентов «подкормленных» банков, корпораций¹⁴.

2. Особенности проявления коррупции в военной организации государства

Все перечисленные выше признаки коррупции в полной мере присущи коррупционным проявлениям, имеющим место в военной организации государства. Вместе с тем, обладая общими, «родовыми» признаками, присущими коррупции как общественно-политическому и криминальному явлению вообще, «военная» коррупция обладает явно и рельефно выраженной спецификой, как по формам своего проявления, так и по негативным последствиям. Основными факторами, определяющие специфику проявления коррупционных отношений в военной организации государства, являются следующие.

Первый фактор: характер задач, возложенных на Вооруженные Силы и другие войска, предопределяет особую общественную опасность «военной» коррупции, поскольку она самым прямым и непосредственным образом влияет на обороноспособность и военную безопасность государства. В соответствии с п. 2 ст. 10 Федерального закона от 31 мая 1996 г № 61-ФЗ «Об обороне» Вооруженные Силы Российской Федерации предназначены для отражения агрессии, направленной против Российской Федерации, для вооруженной защиты целостности и неприкосновенности территории Российской Федерации, а также для выполнения задач в соответствии с законодательством и международными договорами Российской Федерации. Коррупция создает реальную угрозу невыполнения указанных задач.

Категория общественной опасности является признаком любого противоправного действия (бездействия) и означает нанесение либо реальную угрозу нанесения существенного ущерба господствующим в государстве общественным отношениям, образу жизни. Ущерб может быть экономическим, духовным, военным; он может быть причинен конституционным правам граждан, порядку управления, общественному порядку и т.д. Учитывая комплексный характер

¹² Изотов, М.О. Коррупция в современной России: социокультурные основания и формы проявления : автореф. ... дис. филос. наук / Изотов Максим Олегович : 09.00.11. Иваново, 2012. С. 9.

¹³ Куракин, А.В. Указ. соч. С. 17.

¹⁴ Лунеев, В.В. Указ. соч. С. 38.

коррупции как противоправного, антиобщественного явления, ее последствия также носят комплексный, разрушительный характер для всех сфер повседневной жизнедеятельности военной организации государства. В связи с изложенным высказанная Президентом Российской Федерации В.В. Путиным мысль о том, что «коррупция в сфере национальной безопасности – это, по сути, государственная измена»¹⁵, является объективной, суровой реальностью современного этапа реализации антикоррупционной политики в нашей стране.

Второй фактор, определяющий специфику проявления коррупции в военной организации государства, состоит в значительном, из года в год растущем объеме финансовых средств, выделяемых на обеспечение обороны страны и безопасности государства, на развитие Вооруженных Сил и оборонно-промышленного комплекса страны (см. табл. 1).

Таблица 1

Динамика расходов федерального бюджета на национальную оборону, безопасность и правоохранительную деятельность¹⁶

Год	Объем расходов, млрд. руб.	Рост к предыдущему периоду, %	Удельный вес в общем объеме расходов, %
2012	3 709,0	119,9	30,0
2013	4 356,9	117,4	32,5
2014	4 655,1	106,8	33,0
2015	4 938,8	106,0	32,2

Для сравнения: еще 10 лет назад (в 2005 г.) на указанные цели предусматривалось выделение 1 033,7 млрд. руб.

Данное обстоятельство существенно повышает вероятность возникновения различных коррупционных схем неправомерного обращения недобросовестными военными чиновниками части этих денежных средств в свою собственность. Как показывает практика, устойчивый рост объемов финансовых средств, выделяемых содержанию и развитию и Вооруженных Сил, других войск, воинских формирований и органов, все чаще сопровождается фактами неэффективного использования этих средств, а зачастую – прямого хищения, в том числе путем злоупотребления должностными полномочиями лиц, на которых возложены обязанности осуществления руководящих функций и контроля в данной сфере. По данным ФКУ «ГИАЦ МВД России» в 2013 г. было зарегистрировано 13 364 преступления экономической направленности, связанных с освоением бюджетных средств, что на 13,6 процента больше, чем в предыдущий год и составляет 9,5 процента от общего количества выявленных преступлений экономической направленности. При этом удельный вес мошенничеств в общем массиве зарегистрированных в 2013 г. преступлений экономической направленности, связанных с освоением бюджетных средств, составил 34,7 процента¹⁷.

Следующим, *третьим фактором*, определяющим особенности коррупции в Вооруженных Силах, является закрытость военной организации государства, что обусловлено объективной необходимостью охраны сведений, составляющих государственную тайну. Однако закрытость ограничивает возможности для осуществления всеобъемлющего гражданского контроля за происходящими в армии процессами. Это предопределяет более высокую, чем в целом в обществе, латентность коррупционных правонарушений в военной организации государства. В научных исследованиях, посвященных анализу коррупции в экономической сфере, неизменно

¹⁵ Путин, В. Быть сильными: гарантии национальной безопасности для России / В.В. Путин // Российская газета, 2012, 20 февраля.

¹⁶ Таблица составлена на основании данных, содержащихся в Основных направлениях бюджетной политики Российской Федерации на 2013 г. и плановый период 2014 и 2015 гг., утвержденных Минфином России.

¹⁷ Исаев, С.С.-Х. Расследование мошенничеств, связанных с расходованием бюджетных средств : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Исаев Салман Саит-Хусайнович : 12.00.12. М., 2014. С. 4.

констатируется разлагающее действие закрытости и неподконтрольности при распределении и использовании государственных средств в Вооруженных Силах¹⁸.

В демократическом государстве стремление структур гражданского общества контролировать военную организацию является логичным и закономерным. Вопрос только в том, чтобы этот контроль был реальным, действенным, а не декларативным и формальным, а также в том, чтобы контроль не превратился во вмешательство, не привел к подмене деятельности органов военного управления деятельностью структур гражданского общества. Преодоление монополии государственных чиновников на понимание интересов антикоррупционного развития Вооруженных Сил – важнейшая задача и цель гражданского контроля над деятельностью государства в сфере обороны страны и военной безопасности государства. Различные общественные организации имеют возможность осуществлять исследовательскую работу по изучению коррупции в Вооруженных Силах и борьбе с ней, проводить просветительскую антикоррупционную деятельность. При информационной прозрачности Вооруженных Сил общественные организации способны осуществлять постоянный мониторинг коррупционной ситуации в военной организации государства. Однако на практике в силу объективной необходимости защиты сведений, составляющих государственную тайну, в полной мере реализовать антикоррупционный потенциал общественного контроля над деятельностью военной организации государства, над законностью использования выделяемых на содержание Вооруженных Сил материальных ресурсов не представляется возможным, чем нередко пользуются в личных, корыстных целях недобросовестные воинские должностные лица.

В качестве *четвертого фактора*, определяющего специфику проявления коррупции в Вооруженных Силах, выступает принцип единоначалия¹⁹, беспрекословности воинского повиновения и централизации управления военной организацией государства, что обуславливает высокую степень зависимости военнослужащих от своих командиров (начальников), власть которых распространяется не только на служебную, но, в отдельных случаях, и на внеслужебную сферу жизнедеятельности подчиненных.

Военное законодательство исходит из того, что командиру-единоначальнику должен быть предоставлен такой объем прав, который обеспечивал бы безусловный контроль командира над всеми сторонами жизни и деятельности воинской части и его самостоятельность в единоличном решении основных вопросов управления. Эта задача требует правильного распределения функций управления, обязанностей и прав между воинскими должностными лицами. Задача правового регулирования единоначалия на правовой основе состоит в том, чтобы обеспечить соблюдение принципа законности военного управления, т.е. создать достаточные правовые гарантии того, чтобы единоначалие осуществлялось не иначе, как на основе и во исполнение федеральных законов.

Из этой особенности военно-служебных отношений вытекает ряд важных юридических последствий:

- а) за служебную необходимость и целесообразность отданного приказа отвечает начальник;
- б) подача жалобы не может приостановить исполнение приказа;
- в) в случае открытого неповиновения подчиненного начальник не только вправе, но и обязан принять все меры принуждения, вплоть до ареста виновного и привлечения его к уголовной ответственности, а в исключительных случаях с этой целью может быть применено оружие;
- г) никакие органы власти не имеют права вмешиваться в законную деятельность военного командования.

¹⁸ Проява, С.М. Экономизация коррупции: механизм противодействия / С.М. Проява. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2008. С. 64.

¹⁹ Принцип единоначалия заключается в наделении командира (начальника) всей полнотой распорядительной власти и соответствующими правами по отношению к подчиненным, в возложении на него персональной ответственности за все стороны жизни и деятельности войск (сил флота). (Военная энциклопедия: в 8 т. / Т. 3. М.: Воениздат, 1995. С. 157).

Вместе с тем, как показывает практика, нередко складываются такие ситуации, когда командиры-единоначальники используют предоставленные им властные полномочия в личных корыстных целях, вынуждая подчиненных за взятки и подношения получать послабления в командирском контроле.

Определенный коррупционный потенциал содержится и в таком принципе военного управления, как его централизация, который находит свое выражение:

– в установлении единого и общего для всех видов и родов войск Вооруженных Сил командования;

– в наделении центральных органов военного управления всей полнотой прав по руководству подчиненными войсками (силами), объединению и направлению по единому плану деятельности всех нижестоящих органов военного управления;

– в безусловной обязательности правовых и организационно-распорядительных актов вышестоящих органов военного управления для нижестоящих и подчинении последних по вертикали.

Пользуясь указанной полнотой власти по отношению к нижестоящим органам военного управления, должностные лица этих органов нередко извлекают из своего должностного положения и из статуса органа, в котором замещают соответствующую должность, выгоды как материального, так и нематериального характера для себя или для третьих лиц.

Пятый фактор, определяющий специфику коррупции в военной организации государства, заключается в преобладании разрешительного характера реализации многих прав военнослужащих в ущерб уведомительному. Это создает благодатную почву для возникновения коррупционных ситуаций, когда получение соответствующего разрешения обеспечивается взятками и подношениями. Чаще всего подобного рода явления коррупционной направленности имеют место на низовом уровне воинских отношений (т.н. «бытовая коррупция»). Согласно результатам одного из опросов военнослужащих, 66 процентов опрошенных ответили утвердительно на вопрос «Приходилось ли Вам лично оказываться в ситуациях, когда при помощи денег, подарков или иной благодарности важный для Вас вопрос решался в органах военного управления и воинскими должностными лицами быстрее и эффективнее?»²⁰.

Бытовая коррупция нередко оправдывается недостаточным уровнем денежного довольствия военнослужащих и заработной платы лиц гражданского персонала, для которых получение небольшой mzды сверх основного дохода якобы помогает содержать семью или, скажем, оплатить обучение детей, лечение членов семьи и т.п. Однако никакие мотивы выживания не могут служить оправданием «бытовой» коррупции. Убедительное подтверждение тому – существенное повышение денежного довольствия военнослужащих с 1 января 2012 г., которое не оказало сколько-нибудь заметного влияния на снижение распространенности коррупционных проявлений в повседневной жизнедеятельности воинских коллективов. По всей видимости, корни этого явления лежат более глубоко, в том числе в сфере морали, нравственности, правосознания.

Нередко можно услышать мнение, что бытовая коррупция в армии помогает военнослужащим обойти слишком жесткие требования, установленные законом, сокращает проволочки, а также избавляет от необходимости следовать невыполнимым инструкциям. В соответствии с такой точкой зрения, мелкие незаконные вознаграждения являются не чем иным, как своего рода «смазкой», необходимой для нормальной работы армейского механизма в тяжелой бюрократической обстановке. Однако очень часто бытовая коррупция является основой и одновременно отражением коррупции «верхов».

Коррупционные отношения, укоренившиеся на бытовом уровне во внутрислужебных отношениях в воинских коллективах, являются мощнейшим катализатором злоупотреблений для воинских должностных лиц, средством активизации корыстной эксплуатации ими своих должностных и иных служебных возможностей. Вымогательство некой mzды с военнослужащих приобретает видимость вынужденности и определяет формирование оправдательного мотива, поскольку решение многочисленных вопросов построения служебной карьеры, уклонения от

²⁰ Корякин, В.М. Коррупция в Вооруженных Силах: теория и практика противодействия : монография / В.М. Корякин. М.: За права военнослужащих, 2009. С. 159.

дисциплинарной ответственности либо ее смягчения, а также социальной защиты военнослужащих осуществляется путем мелких взяток, подарков и подношений, требующих постоянных материальных расходов. Многочисленные поборы превращаются в условия принятия повседневных административных, кадровых и других управленческих решений, а это свидетельствует, что коррупция в военных организациях принимает системный характер.

В-шестых, немаловажным фактором, определяющим специфику проявления коррупции в Вооруженных Силах, является наличие значительного числа запретов и ограничений некоторых общегражданских прав военнослужащих, обусловленных спецификой военной службы (на свободу передвижения, на дополнительную оплачиваемую деятельность, на участие в политической жизни страны и др.). Анализ изменений, внесенных в законодательство о воинской обязанности и военной службе в последние годы, показывает ясно выраженную тенденцию к увеличению в данном законодательстве удельного веса правовых норм запретительного, ограничивающего характера. Так, например, к запретам и ограничениям прав военнослужащих, предусмотренных ст. 10 Федерального закона от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих», с 1 января 2009 г. добавлен весьма обширный перечень ограничений и запретов, установленных для государственных служащих Федеральным законом от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации». В то же время идет постепенное сокращение числа социальных гарантий военнослужащих (например, с 2012 г. отменены льготы военнослужащих по оплате путевок в санаторно-курортные учреждения; существенно сокращен круг военнослужащих, имеющих право на проезд на безвозмездной основе к месту проведения отпуска и обратно). Как показывает практика, увеличение числа запретов и ограничений, связанных с прохождением военной службы, на фоне сокращения объема прав военнослужащих, способствует возникновению соблазнов нарушить указанные запреты путем подкупа соответствующих должностных лиц.

И, наконец, еще одним, *седьмым фактором*, обуславливающим специфику проявления коррупции в Вооруженных Силах, является наличие ряда коррупциогенных факторов, присущих исключительно военной организации, воинским правоотношениям, отсутствующих в иных сферах общественной, государственной жизни. К их числу можно, в частности, отнести:

- распределение выпускников военных образовательных организаций, чего давно нет в гражданских вузах;
- перемещения военнослужащих по службе, когда они могут быть переведены на другое место службы или назначены на равную воинскую должность без их согласия;
- существенное ограничение возможности увольнения военнослужащих с военной службы по собственному желанию.

Анализ изменений и дополнений, вносимых в военное законодательство, свидетельствует об увеличивающемся дисбалансе между репрессивными мерами и нормами диспозитивного характера. Так, сравнительный количественный анализ оснований увольнения военнослужащих с военной службы свидетельствует о том, что число оснований по т.н. «негативным» мотивам почти в два раза превышает число оснований увольнения по инициативе самого военнослужащего. Налицо явный перекося в сторону своего рода репрессивных мер в отношении военнослужащих. Командование обладает весьма обширным арсеналом средств воздействия на военнослужащего путем его принудительного увольнения с военной службы. В то же время военнослужащий, не желающий далее проходить военную службу, но у которого не истек срок контракта, весьма ограничен в возможности досрочно уволиться в запас, поскольку норма об увольнении по собственному желанию сформулирована таким образом, что ее реализация целиком зависит от усмотрения соответствующего командира (начальника).

С течением времени данный дисбаланс все более увеличивается: так, только за последние годы число оснований увольнения военнослужащего по т.н. «негативным» мотивам увеличилось на четыре (см. подп. «д.1» и «д.2» п. 1, подп. «е.1» и «е.2» п. 2 ст. 51 Федерального закона от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе»). Закономерным следствием такого подхода к правовому регулированию увольнения с военной службы являются подкуп и взятка.

Как свидетельствует правоприменительная практика, а также результаты научных исследований, коррупционным проявлениям в той или иной форме подвержены практически все

сферы повседневной жизнедеятельности военных организаций, однако степень их распространенности различна. По результатам проведенных социологических опросов можно выделить пять наиболее коррупциогенных сфер жизнедеятельности военной организации государства (см. табл. 2).

Таблица 2

Наиболее коррупциогенные области воинских отношений
(в процентах к числу опрошенных)²¹

№ пп	Области воинских отношений	Количество положительных ответов (в %)
1.	Участие военных учреждений (организаций) в отношениях по закупкам товаров, выполнению работ и оказанию услуг для нужд обороны	38,9
2.	Материально-техническое обеспечение воинских частей (военных организаций)	31,7
3.	Прохождения военной службы (перемещения по службе, плановая замена и т.п.)	25,8
4.	Материальное обеспечение военнослужащих	23,5
5.	Дисциплинарные отношения с участием военнослужащих	9,5

Как видно из приведенной таблицы, в наибольшей степени подвержены коррупции те области воинских правоотношений, которые, так или иначе, связаны с материальным, финансовым обеспечением соединений и воинских частей, а также военнослужащих. Вместе с тем весьма показателен тот факт, что более четверти опрошенных военнослужащих к числу наиболее коррупционнoемких областей воинских отношений относят обширный круг вопросов, связанных с прохождением военной службы. Коррупция здесь имеет свою специфику.

3. Специфика проявления коррупции в сфере прохождения военной службы

Развернутое определение *военной службы* сформулировано А.В. Кудашкиным: это особый вид установленной государством на основании федерального закона деятельности человека в специально создаваемых им государственных организациях (вооруженных силах, войсках, воинских формированиях) и государственных органах, решающих задачи в сфере военной безопасности и обороны государства специфическими (военными) методами и средствами вооруженной борьбы, предполагающими использование оружия и вооружения индивидуального и коллективного применения в целях защиты Отечества, т.е. практического осуществления закрепленных в Конституции Российской Федерации функций государства по обеспечению его независимости, суверенитета и целостности, удовлетворение публичного интереса в сфере военной безопасности на основе принципов и положений, установленных в Конституции Российской Федерации, федеральных законах²².

В свою очередь *прохождение военной службы* представляет собой регулируемый федеральным законодательством, Положением о порядке прохождения военной службы, воинскими уставами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации процесс изменения правового положения военнослужащих в связи с наступлением определенных юридических фактов при исполнении военной службы с момента ее начала и до ее окончания²³.

²¹ Кудашкин, А.В. Организационно-методические проблемы выявления коррупционных проявлений в деятельности воинских должностных лиц / А.В. Кудашкин, С.В. Алексеев, В.Н. Беляков и др. // Электронное научное издание «Военное право». 2010. № 1 / Режим доступа: <http://www.voennoepravo.ru>

²² Кудашкин, А.В. Военная служба в Российской Федерации: теория и практика правового регулирования : монография / А.В. Кудашкин. СПб.: Изд. «Юридический центр Пресс», 2003. С. 102.

²³ Военная администрация : учебник / под общ. ред. В.М. Корякина. М.: За права военнослужащих, 2012. С. 127.

Содержание прохождения военной службы составляет обширная совокупность юридических фактов, связанных с:

- определением должностного положения военнослужащих;
- присвоением, лишением воинских званий, снижением и восстановлением в воинских званиях военнослужащих;
- военно-профессиональным обучением, подготовкой и переподготовкой (повышением квалификации) военнослужащих;
- исполнением военнослужащими обязанностей военной службы, определением и предоставлением им времени отдыха;
- аттестацией военнослужащих;
- увольнением военнослужащих с военной службы и восстановлением граждан на военной службе;
- выполнением военнослужащими особых обязанностей при введении чрезвычайного положения, военного положения и в условиях вооруженных конфликтов;
- другими обстоятельствами (событиями), с которыми связано изменение служебно-правового положения военнослужащих²⁴.

Анализ приведенного перечня юридических фактов, составляющих содержание понятия «прохождение военной службы», показывает, что в них самым тесным образом переплетены и государственные интересы, и интересы органов военного управления и воинских должностных лиц, и личные интересы каждого отдельного военнослужащего. Сосуществовать бесконфликтно эти разноплановые, разноуровневые интересы, конечно же, не могут, что и создает благодатную почву для возникновения коррупционных отношений в сфере военной службы.

Коррупция в сфере прохождения военной службы обладает определенной спецификой по сравнению с коррупционными проявлениями в иных областях общественных отношений в сфере обороны.

Эта специфика определяется следующими характерными чертами.

Во-первых, в отличие от сферы материального, финансового обеспечения предметом коррупционных сделок в области военной службы чаще всего выступают нематериальные блага (высшая воинская должность, перемещение к новому месту прохождения военной службы, направление на обучение и т.п.). Материальную выгоду (в форме взятки, подарка, услуги и т.п.) имеет, как правило, одна сторона такой сделки – соответствующее должностное лицо (командир, работник кадрового органа и др.), от которого зависит принятие кадрового решения. Вторая сторона имеет в таких сделках иную личную заинтересованность, связанную с перемещением по службе. Хотя данная сторона и может получить в результате акта коррупции определенную материальную выгоду (например, в виде получения более высокого оклада по новой воинской должности или установления районного коэффициента к окладам денежного довольствия в случае перемещения для прохождения военной службы в соответствующую местность), однако такая выгода носит косвенный характер, поскольку главный интерес взяткодателя состоит в получении нематериальной выгоды в виде перемещения по службе.

Следует отметить, что действия коррупционного характера в сфере военной службы могут совершаться и в отсутствие прямой материальной выгоды обеих сторон. Такая ситуация может иметь место, когда, например, воинское должностное лицо, пользуясь своими полномочиями, назначает на ведущие воинские должности лиц, руководствуясь не их деловыми и профессиональными качествами, а критериями личной преданности, дружбы, родства, знакомства и т.п. При этом данное лицо получает выгоду от таких кадровых решений не в материальной форме, а в создании для себя и для назначаемых лиц более комфортных условий службы.

Вторая характерная черта коррупции в сфере прохождения военной службы заключается в том, что здесь имеют место специфические формы коррупции, не присущие иным областям общественных отношений. К ним можно, в частности отнести:

²⁴ Там же.

а) блат – личные знакомства и связи с влиятельными должностными лицами, используемые военнослужащими и иными лицами в личных, корыстных интересах, включая продвижение по службе;

б) коррупционный карьеризм – стремление военнослужащего к личному благополучию, продвижению по службе с использованием подкупа, иных противоправных и аморальных методов и средств;

в) коррупционный протекционизм (лат. *protectio*, прикрытие) – подбор претендентов для назначения на должности не по деловым и профессиональным качествам, а по знакомству, по благу, по протекции, за незаконное вознаграждение;

г) коррупционный фаворитизм (фр. *favor*, благосклонность) – положение, при котором кадровая политика обуславливается влиянием любимцев, фаворитов; выдвижение, поощрение фаворитов;

д) кумовство – служебное покровительство воинского должностного лица своим родственникам и друзьям в ущерб общественным интересам и интересам военной службы;

е) nepotизм (лат. *peros, nepotis* – внук, племянник) – то же, что кумовство, покровительство по службе родственникам и «своим» людям;

ж) покровительство по службе – действия воинского должностного лица, связанные с незаслуженным поощрением кого-либо, необоснованным продвижением по службе, созданием для отдельных военнослужащих облегченных условий прохождения службы, совершением других действий, не вызываемых необходимостью и реальными заслугами поощряемого, перемещаемого по службе;

з) чинодральство – стремление должностного лица любой ценой, включая неправовые и нечестные методы, получить очередной чин, воинское (специальное) звание, вышестоящую должность и т.п.

Третья характерная черта коррупции в сфере прохождения военной службы связана с участием в данных отношениях специальных субъектов. Их обязательными участниками являются воинские должностные лица, имеющие право издавать приказы по личному составу (о назначении на должности и освобождении от должности; о присвоении воинских званий; об увольнении с военной службы и др.), а также специальные структурные подразделения органов военного управления – *кадровые органы*, под которыми в военно-юридической литературе понимаются «структурные подразделения воинских частей, предназначенные для обеспечения комплектования войск (сил) военными кадрами и организации прохождения ими военной службы в соответствии с законодательством Российской Федерации»²⁵.

Взаимодействие указанных субъектов и их роль в актах коррупции может иметь разный характер. В одних случаях инициатором принятия неправомερных (за взятку, за подарок, в силу личных, семейных, дружеских связей и т.п.) кадровых решений может выступать соответствующий командир (начальник) путем отдачи указаний и распоряжений кадровому органу о подготовке необходимых документов для перемещения по службе конкретного военнослужащего. В других случаях инициатива может исходить от соответствующего должностного лица кадрового органа, который, руководствуясь личными корыстными соображениями, готовит соответствующие документы для перемещения по службе «нужного» человека. Командир (начальник), наделенный правом назначения данного военнослужащего на воинскую должность, может использоваться, что называется, «втемную», поскольку зачастую он лично не знает продвигаемого по службе и доверяется мнению кадрового органа.

Четвертая характерная черта коррупции в сфере прохождения военной службы состоит в долгосрочном (отложенном) характере проявления ее вредных последствий. В отличие от коррупционных преступлений в сфере материального обеспечения войск, где их следствием является прямой материальный ущерб государству, проявляющийся, как правило, довольно быстро, вредоносные последствия коррупции в сфере прохождения военной службы проявляются со значительным запаздыванием по времени и выражаются в некомпетентности,

²⁵ Астахов, А.А. Справочник по кадровой работе в военных организациях: практическое издание / А.А. Астахов. М.: За права военнослужащих, 2009. С. 6.

непрофессионализме военных кадров, назначенных на руководящие должности путем подкупа, по блату, а не по деловым и моральным качествам. Коррупция в военно-кадровой политике ведет, в конечном счете, к снижению эффективности военного управления, самым негативным образом влияет на общее состояние нравственности в воинской среде, воспитывает у военнослужащих ложные идеалы, формирует в них восприятие возможности и даже правильности такого способа продвижения по службе и решения иных вопросов прохождения военной службы.

Заключение

Коррупция глубоко проникла в различные сферы повседневной жизнедеятельности военной организации государства. Она искажает военную политику и стратегию развития Вооруженных Сил, ведет к прямому или косвенному хищению средств федерального бюджета, выделяемых на оборону страны и военную безопасность государства, разлагает нравственность военнослужащих и, в конечном счете, самым негативным образом отражается на эффективности военного строительства в нашей стране, на боеготовности и боеспособности Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов.

Указанными обстоятельствами определяется непреходящая актуальность научного анализа «военной» коррупции в целях выработки научно обоснованных предложений мер по профилактике коррупционных проявлений, минимизации ее негативных последствий.

Библиография:

1. Астахов, А.А. Справочник по кадровой работе в военных организациях: практическое издание / А.А. Астахов. М.: За права военнослужащих, 2009.
2. Военная администрация : учебник / под общ. ред. В.М. Корякина. М.: За права военнослужащих, 2012.
3. Военная энциклопедия: в 8 т. / Т. 3. М.: Воениздат, 1995.
4. Военно-юридический энциклопедический словарь / под общ. ред. А.В. Кудашкина, К.В. Фатеева. М.: За права военнослужащих, 2008.
5. Гаврилов, Ю. Прокурор не промахнется / Ю. Гаврилов // Российская газета, 2014, 2 июня.
6. Изотов, М.О. Коррупция в современной России: социокультурные основания и формы проявления : автореф. ... дис. филос. наук / Изотов Максим Олегович : 09.00.11. Иваново, 2012.
7. Исаев, С.С.-Х. Расследование мошенничеств, связанных с расходованием бюджетных средств : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Исаев Салман Саит-Хусайнович : 12.00.12. М., 2014.
8. Корякин, В.М. Коррупция в Вооруженных Силах: теория и практика противодействия : монография / В.М. Корякин. М.: За права военнослужащих, 2009.
9. Кудашкин, А.В. Военная служба в Российской Федерации: теория и практика правового регулирования : монография / А.В. Кудашкин. СПб.: Изд. «Юридический центр Пресс», 2003.
10. Кудашкин, А.В. Организационно-методические проблемы выявления коррупционных проявлений в деятельности воинских должностных лиц / А.В. Кудашкин, С.В. Алексеев, В.Н. Беляков и др. // Электронное научное издание «Военное право». 2010. № 1 / Режим доступа: <http://www.voennopravo.ru>
11. Куракин, А.В. Административно-правовые средства предупреждения коррупции в системе государственной службы Российской Федерации : автореф. ... дис. д-ра юрид. наук / Куракин Алексей Валентинович : 12.00.14. Люберцы, 2008.
12. Лунеев, В.В. Проблемы противодействия экономической преступности / В.В. Лунеев // Государство и право. 2014. № 2.
13. Ожегов, С.И. Словарь русского языка / С.И. Ожегов. М.: Русский язык, 1986.
14. Поляков, М.М. Административно-правовые способы предупреждения коррупционных правонарушений : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Поляков Максим Михайлович : 12.00.14. М., 2009.
15. Проява, С.М. Экономизация коррупции: механизм противодействия / С.М. Проява. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2008.
16. Путин, В. Быть сильными: гарантии национальной безопасности для России / В.В. Путин // Российская газета, 2012, 20 февраля.
17. Теоретические исследования и анализ латентной преступности : монография / под ред. С.М. Иншакова. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2011.

Бибикова Ю.В., адъюнкт кафедры гражданского права
Военного университета Министерства обороны
Российской Федерации», bibib@yandex.ru

**Проблемы правового регулирования воспитания
несовершеннолетних граждан при воинских частях Вооруженных Сил Российской
Федерации²⁶**

Тяжелое социально-экономическое положение, в котором оказалась Россия в результате проводимых в последнее десятилетие реформ, одним из своих последствий имеет колоссальный рост числа несовершеннолетних сирот. Согласно статистическим данным, насчитывается около двух миллионов²⁷ подобных детей. В сфере обеспечения прав ребенка в стране самыми злободневными проблемами остаются беспризорность, сиротство, детская преступность и наркомания.

Одной из целей государственной политики в интересах несовершеннолетних является содействие физическому, интеллектуальному, психическому, духовному и нравственному развитию детей, воспитанию в них патриотизма и гражданственности, а также реализации личности ребенка в интересах общества и в соответствии с не противоречащими Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству традициями народов Российской Федерации, достижениями российской и мировой культуры.²⁸ В соответствии с принципом приоритета семейного воспитания дети, оказавшиеся в трудной жизненной ситуации, должны быть переданы в семью, а при невозможности этого закон допускает направление их в учреждение для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

Согласно ст. 1 Федерального закона от 21.12.1996 г. № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей оставшихся без попечения родителей», учреждениями для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, являются образовательные учреждения, в которых содержатся (обучаются и (или) воспитываются) дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей: учреждения социального обслуживания населения (интернаты, детские дома, социальные приюты и др.), учреждения системы здравоохранения (дома ребенка) и другие учреждения, создаваемые в установленном порядке. Пункт 1 ст. 155.1 Семейного кодекса Российской Федерации расширяет данный перечень, относя к организациям для детей-сирот и детей оставшихся без попечения родителей, не только оказывающие социальные, медицинские, образовательные услуги, но и некоммерческие организации, при условии, что осуществление надзора за детьми не противоречит целям их деятельности.

К сожалению, Семейный кодекс Российской Федерации не охватывает все возможные варианты устройства несовершеннолетних, попавших в тяжелую жизненную ситуацию. Например, не рассматривается устройство детей на воспитание в воинские части, учреждения религиозных организаций и др.

Попытки помочь беспризорным предпринимаются множеством общественных организаций. Их деятельность дает конкретные результаты, но, к сожалению, охватывает пока лишь небольшой процент несовершеннолетних беспризорников.

В Вооруженных Силах вопрос поддержки детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей также не остается без внимания. Еще в 90-е годы министр обороны маршал И.Д. Сергеев призвал офицеров обратить пристальное внимание на решение вопросов, связанных с сиротами и беспризорниками, что было расценено военнослужащими, как негласный приказ. Вскоре воинские части стали неофициально брать воспитанников.

²⁶ Рецензент – д.ю.н. профессор В.Н. Старцун

²⁷ URL:<http://gks.ru/index.html>. Дата обращения: 28.01.2014

²⁸ п.1 ст. 4 Федерального закона «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации».

Институт «сынов полка» является одной из старейших традиций русской армии. Русские солдаты брали на воспитание безнадзорных детей и в ходе Первой мировой войны. Но только в период Великой Отечественной войны, а точнее – после выхода в свет известной книги В.П. Катаева, таких воспитанников стали называть «сыновьями полка»²⁹. Эти дети войны внесли свой вклад в победу. На флоте несовершеннолетних воспитанников называли юнгами.

В годы Великой Отечественной войны «сыновьями полка» или юнгами становились дети-сироты, беспризорники, дети командиров или же бежавшие на фронт мальчишки. По данным Центрального архива Министерства обороны Российской Федерации³⁰ только в составе действующих Вооруженных Сил находились 3500 воинов в возрасте до 16 лет.

В 90-е первые «детские взвода» формировались преимущественно из беспризорников и детей из неблагополучных семей. Военнослужащим пришлось столкнуться с рядом трудностей в плане организации содержания, обучения и воспитания детей, в связи с отсутствием регламентирования данного вопроса на законодательном уровне.

С 1999 года зачисление воспитанников в воинские части получило юридическое оформление. В соответствии с ч. 3 ст. 24 Федерального закона от 24 июня 1999 года № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, могут заноситься в списки воинских частей в качестве воспитанников с согласия указанных несовершеннолетних, а также с согласия органов опеки и попечительства. Порядок такого зачисления определяется «Положением о зачислении несовершеннолетних граждан Российской Федерации в качестве воспитанников в воинские части и обеспечении их необходимыми видами довольствия» утвержденным Постановлением Правительства России от 14.02.2000 № 124.

Согласно данному положению, воспитанниками могут быть дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, мужского пола в возрасте от 14 до 16 лет, являющиеся гражданами Российской Федерации. Они обеспечиваются всеми необходимыми видами довольствия, а также им выплачивается ежемесячное денежное содержание в размере оклада по воинской должности по 1-му тарифному разряду, установленному для военнослужащих, проходящих военную службу по призыву, и ежемесячное пособие в размере указанного оклада. Перечень соединений и воинских частей, в которые разрешено зачисление воспитанников воинских частей, утвержден приказом Минобороны РФ от 19 мая 2001 г. № 235 «О мерах по выполнению в Вооруженных Силах Российской Федерации постановлений Правительства Российской Федерации от 14 февраля 2000 г. № 124 и от 21 сентября 2000 г. № 745». Это: различные учебные центры (межвидовые региональные, флотские и иные), учебные отряды, соединения и воинские части постоянной готовности, учебные соединения и воинские части, воинские части и подразделения обеспечения учебного процесса военных образовательных учреждений профессионального образования.

Предельное количество воспитанников, зачисляемых в списки личного состава соединений и воинских частей - 8 человек. Они, в отличие от других несовершеннолетних, имеют не только права, но и обязанности, установленные «Положением о статусе воспитанников воинских частей» от 21 сентября 2000 г. № 745. К ним относятся: соблюдение распорядка дня, правил внутреннего распорядка воинской части; бережное отношение к имуществу части, уважение чести и достоинства других воспитанников, военнослужащих и преподавателей, соблюдение формы и одежды, добросовестное изучение военного дела и др.³¹

Обучение воспитанников осуществляется на общих основаниях (в общеобразовательных учебных заведениях). Распорядок дня определяется командиром воинской части с учетом сочетания обучения, включая начальную военную подготовку, труда и отдыха, круглосуточного пребывания воспитанников в воинской части и в образовательном учреждении. Воспитанник

²⁹ Катаев В.А. Сын полка. М., 1981.

³⁰ URL: <http://archive.mil.ru/index.html>. Дата обращения: 14.03.2014

³¹ п. 8 Положения о статусе воспитанников воинских частей (утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 21 сентября 2000 г. № 745).

подчиняется командиру подразделения и воспитателю, назначенному приказом командира воинской части³².

Отчисление и выпуск воспитанников из воинской части производится с согласия комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав по основаниям, указанным в п. 11 «Положения о статусе воспитанников воинских частей» от 21 сентября 2000 г. № 745.

Несовершеннолетние, самовольно оставившие воинскую часть, разыскиваются и возвращаются в нее, к ним применяются меры воспитательного воздействия, предусмотренные для воспитанников суворовских училищ³³.

Содержание детей на полном государственном обеспечении осуществляется на основании договора о совместной деятельности органа местного самоуправления (органа опеки и попечительства) и воинской части.

Командование воинской части несет ответственность за жизнь и здоровье воспитанников, за соблюдение на территории воинской части в отношении них международных правовых норм, а также за выполнение законодательных актов Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в области защиты прав ребенка.³⁴

Сегодня в разных уголках Российской Федерации «проходят службу» в воинских частях относительно небольшое количество детей-сирот. Одним из ярких примеров соблюдения традиций по воспитанию обездоленных подростков является взвод, который был создан на базе 3 бригады РХБЗ в г. Кинешма в 1998 г. В настоящее время он переведен и базируется в г. Шуе, Ивановской области. Шуйская ракетная бригада Западного военного округа относится к соединениям постоянной боевой готовности и неоднократно становилась лучшей среди ракетных частей Западного военного округа. Такой статус воинской части, который она постоянно подтверждает, наверняка передастся и детям, которые в ней воспитываются.

Взвод несовершеннолетних воспитанников имеет богатую историю и устоявшиеся традиции. За время существования он дал путевку в жизнь не одному десятку сирот.

В заключении рассматриваемого вопроса, хочется подчеркнуть, что у традиции «сынов полка» есть очень полезное качество - человек, в буквальном смысле с детства привыкший к армейской жизни, с очень большой вероятностью станет хорошим солдатом, компетентным командиром, поскольку вся психология взаимоотношений такого рода будет им досконально изучена на практике еще с детства.

Забота военнослужащих о брошенных детях не потеряла своей социальной значимости и в наши дни. Так обеспечивается не только соблюдение прав сирот, беспризорников и детей, оставшихся без попечения родителей, но и связь Вооруженных Сил и общества, преемственность поколений, формируется положительное мнение о службе в армии и на флоте³⁵. Отдельно стоит обратить внимание на значимость темы воспитания при воинских частях для детей - сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, конкретно из семей военнослужащих. Для них возможность учиться военному делу как для продолжателям династии могло бы благотворно сказаться на судьбе, а для самих военнослужащих стать социальной гарантией и уверенностью, что, отдавая свой долг Родине, связанный с риском для жизни, в случае его гибели несовершеннолетние дети не будут оставлены без попечения и государство в любом случае возьмет на себя обязанность по их достойному воспитанию.

К сожалению, подобное устройство несовершеннолетних детей сопряжено с рядом проблем. В воинские части, в том числе находящиеся в отдаленных гарнизонах, ежегодно поступают ходатайства от организаций и граждан с просьбами принять несовершеннолетних на воспитание, но из-за отсутствия детальной проработки рассматриваемого вопроса на

³² п. 22 Положения о статусе воспитанников воинских частей (утв. Постановлением Правительства Российской Федерации от 21 сентября 2000 г. № 745).

³³ п. 50 Типового положения о суворовских военных, нахимовских военно-морских, военно-музыкальном училищах и кадетских (морских кадетских) корпусах (утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 30 апреля 2008 г. № 328)

³⁴ п. 23 «Положения о статусе воспитанников воинских частей» утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 21 сентября 2000 г. № 745

³⁵ Яшманов Б. Армия берет под защиту беспризорное детство // Российская газета. 2000. 18 февр. С.22.

законодательном уровне, проблемами финансирования, четкого ограничения количества детей, которых можно принять на воспитание, сделать это явление массовым не представляется возможным.

С правовой точки зрения не урегулирован вопрос о статусе ребенка, находящегося на воспитании в воинской части, в части военного права: подлежит ли он призыву на срочную службу по достижении им восемнадцатилетнего возраста, распространяются ли детей льготы, установленные ст. 55, 57, 148 Семейного Кодекса Российской Федерации, жилищным и социальным законодательством³⁶.

Таким образом, следует прийти к выводу о наличии в настоящее время несоответствия между состоянием действующего законодательства о правовом регулировании воспитания несовершеннолетних при воинских частях и потребностями общества.

Совершенствование правового регулирования данных отношений позволит не только обеспечить исполнение в России требований международных актов, направленных на защиту детства, но и изменить в лучшую сторону судьбу конкретных детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. *Катаев В.А.* Сын полка. М., 1981.
2. *Яшиманов Б.* Армия берет под защиту беспризорное детство // Российская газета. 2000. 18 февр. С.22.
3. *Итяшева И.А., Слепко Г.Е., Стражевич Ю.Н.* Социальное значение и правовое регулирование принятия на воспитание в воинские части детей, оставшихся без попечения родителей // Электронный юридический журнал «Российское право в интернете», апрель, 2013 г.

³⁶ Итяшева И.А., Слепко Г.Е., Стражевич Ю.Н. «Социальное значение и правовое регулирование принятия на воспитание в воинские части детей, оставшихся без попечения родителей» // Электронный юридический журнал «Российское право в интернете», апрель, 2013 г.

Дерешко Б.Ю., кандидат юридических наук, соискатель кафедры военной администрации, административного и финансового права Военного университета Министерства обороны Российской Федерации, dbj2000@mail.ru

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ВОПРОСОВ, ОТНОСЯЩИХСЯ К СФЕРЕ МОРАЛЬНО-ПСИХОЛОГИЧЕСКОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ, В РОССИЙСКОЙ АРМИИ В ПЕРИОД ДО 1917 ГОДА³⁷

В военно-юридической энциклопедической литературе понятие «морально-психологическое обеспечение» понимается как комплекс согласованных по целям, задачам, направлениям, месту, времени, последовательности, привлекаемым силам и средствам действий, осуществляемых командирами (начальниками), штабами, органами военного управления и должностными лицами по формированию, поддержанию и восстановлению у личного состава войск (сил) высокого морально-психологического состояния и других качеств, обеспечивающих безусловное выполнение поставленных задач в любых условиях обстановки.³⁸

От морально-психологического состояния личного состава в решающей степени зависят его боевые возможности и в конечном счете результат вооруженного противоборства.

Как отмечается в литературе, в частности, Д. Г. Поповым, «проблема морально-психологического состояния нашла свое отражение в военном искусстве и отечественной военно-психологической мысли еще на заре существования Русского государства, когда было замечено, что слабый числом, но сильный духом противник часто побеждает, возможно, более многочисленного, но духом слабого и не ориентированного на победу врага. И всегда наиболее успешным был тот полководец, военачальник, командир, который мог воодушевить своих подчиненных, своих солдат. И "воодушевить" здесь не просто красивое слово. В нем заложен глубокий смысл того, что во второй половине XIX в. один из первых отечественных военных психологов Николай Николаевич Головин в своем труде "исследование боя: исследование деятельности и свойств человека как бойца" назвал "моральной упругостью войск".³⁹

Правильно отмечает А.В. Анисимова, «...исход любого сражения во многом определяется моральным состоянием войск, в нем участвующих, степенью воодушевления накануне и во время битвы, осознанием правоты дела, за которое предстоит сражаться и, возможно, умереть. Безусловно, имеют огромное значение количественный и качественный состав войска, полководческие таланты командиров, выбранная диспозиция и т.д. и т.п. Но все же значение морально-психологического фактора на войне нельзя недооценить. Армия, лишенная боевого порыва, веры в то, за что она идет в бой, скорее всего, обречена в этом бою на поражение, если только ей не противостоит такая же «бездуховная» и слабая в моральном отношении армия».⁴⁰

В свою очередь А.А. Смирнов указывает, что «...как показывает история, вооруженное противостояние – это столкновение не только физических, но и духовных, моральных сил противостоящих сторон. И тот, кто имеет моральное преимущество, в большей степени, при прочих равных обстоятельствах, вправе рассчитывать на победу. Войны и вооруженные

³⁷ Рецензент – д.ю.н., профессор В.Н.Старцун.

³⁸ Военно-юридический энциклопедический словарь. Серия «Право в Вооруженных Силах – консультант». – М.: «За права военнослужащих», 2008. – Вып. 82. – С. 218.

³⁹ Попов Д.Г. Морально-психологическое состояние сотрудников и социально-психологический климат служебного коллектива // Юридическая психология. 2009. № 4. С. 26 - 29.

⁴⁰ Анисимова А.В. Морально-психологическое состояние офицерского корпуса накануне Гражданской войны: 1916-1917 гг. // Ярославский педагогический вестник. 2012. № 2. Том I (Гуманитарные науки). С. 43.

конфликты...показывают немало примеров, когда исход боя решало не превосходство в живой силе и технике, а именно морально-психологическая готовность личного состава». ⁴¹

Именно поэтому проблема оценки, прогнозирования и формирования морально-психологического состояния была в центре внимания крупных государственных деятелей и полководцев во все времена существования войск.

Истоки правового регулирования вопросов морально-психологического обеспечения деятельности в области обороны можно найти уже в древнерусской литературе IX-XIII веков, например, в «Повести временных лет», «Поучениях Владимира Мономаха», «Слове о полку Игореве», а также в других летописях. Так, летописные повести о монголо-татарском нашествии обобщенно описывают состояния воинов накануне и в период битвы, например на Калке (1223 г.).

С этого момента фактически формируются понятия о долге, чести воина и полка, готовности положить голову за «други своя», авторитетности военного начальника. Начинают складываться воинские традиции.

Однако, как таковые предпосылки правового регулирования вопросов морально-психологического обеспечения стали складываться с созданием в России регулярной армии в XVIII веке в связи с реформами Петра I (1672-1725).

В России с 1705 г. была введена рекрутская повинность, установилась норма выставления солдата на пожизненную службу – с 20 крестьянских дворов один рекрут. Армия создавалась с единым принципом комплектования, с единообразным вооружением и обмундированием. Вводились новые военные уставы. Были организованы офицерские училища. В армию поставлялись артиллерийские орудия, было построено много кораблей. К 1725 г. Балтийский флот имел более 30 линейных кораблей, 16 фрегатов и более 400 других судов. Русская армия и флот в это время стали одними из сильнейших в Европе.

Одновременно стали развиваться и крепнуть военные морально-психологические идеи. Так, Петр I говорил о системе качеств, которыми должен обладать солдат: честь, товарищество, патриотизм, сообразительность. Известный полководец П.П. Румянцев считал, что офицеры должны знать индивидуальные особенности своих подчиненных, ибо для подчиненных офицеры являются руководителями и воспитателями.

Особый вклад в решение проблемы морально-психологического обеспечения внес А.В. Суворов. Он вошел в историю как один из самых творческих представителей военной мысли, как замечательный военный теоретик и практик. Его система воспитания базировалась на понимании главного: солдат – не простой механизм, а человек. С солдатом «без головы» никакой баталии выиграть нельзя. Инициатива, сообразительно, находчивость, умелые действия в бою, дружба, взаимовыручка («сам погибай, а товарища выручай»), забота о солдате, уважение его человеческого достоинства – таковы основные принципы моральной подготовки солдат, их воинского воспитания. Еще будучи командиром Суздальского полка, А.В. Суворов сделал вывод, что успех в бою зависит не только и не столько от численности войска, сколько от его морального духа. Недаром методику морально-психологического обеспечения А.В. Суворова ставят в пример и в настоящее время. ⁴²

В дальнейшем М.И. Кутузов укажет на те качества солдата, которые создают превосходство на поле боя и обеспечивают победу. Основываясь на опыте Отечественной войны 1812 года, он утверждал, что не численность войск, а именно их храбрость, рвение, дух по большей части решают успех битвы. По убеждению М.И. Кутузова субординация, дисциплина, бывшие стержнем воинского воспитания в армиях Западной Европы, «сколь ни велики...сами по

⁴¹ *Смирнов А.А.* Морально-психологическое обеспечение деятельности Российской армии во второй половине XIX – начале XX веков; Исторический опыт, уроки». Автореферат дисс.канд.истор.наук. М., 1997.//dissarCat – электронная библиотека диссертаций

⁴² См. например: *Жданов С.* Моральная готовность и психологическая способность военнослужащих к боевым действиям // Ориентир. 2006. № 4.

себе останутся бессильными тогда, когда не оживятся они тем воинским духом, который приободряет все обстоятельства, не находит препон ни в каких предприятиях».⁴³

Важный вклад в повышение роли морально-психологического фактора в войне внес адмирал П.С. Нахимов. По его мнению, самое главное в этом деле – наглядный личный пример командира. Во время обороны Севастополя знаменитый полководец ежедневно приходил на бастионы, останавливался на самых опасных и открытых участках, тем самым показывая, что жертвовать собою для исполнения долга – дело самое обыденное. П.С. Нахимов неоднократно подчеркивал, что есть три способа воздействовать на подчиненных – наградами, страхом и примером. Последний способ он считал самым действенным и верным.

Однако до середины XIX века категория «личность воина» носила больше философское значение. Эта категория выражала все наиболее общее, что присуще русскому воину, а также перечень качеств солдата, которые необходимы для победы армии на поле боя.

Научное осмысление категории морально-психологического состояния стало возможным с середины XIX века с развитием отдельных наук о войне. Идеи о необходимости изучения специфики психических явлений, происходящих на поле боя, в период обучения и воспитания военнослужащих представлены в работах М.М. Зенченко, Г.Е. Шумкова и др. Важное значение в этот период имел боевой опыт русской армии на южных рубежах России, в Средней Азии, на Камчатке, Архангельске и др.

По мнению М.М. Зенченко, солдат есть подчиненный, но не раб, он повинует начальнику, но не принадлежит ему, и подобное уважение к личности не есть слабость. Некоторые авторы стали выделять индивидуальные особенности воинов, утверждая, что солдат – это обыкновенный человек со своими ограниченными физическими и физиологическими возможностями.

Другие авторы при рассмотрении категории «личность воина» на первый план выдвигали понятия «конкретный человек» и «живое существо». Так, Г.Е. Шумков утверждал, что личность бойца – это психофизическая природа бойца и зависимость его боевой силы от этой природы, поэтому научное изучение психики бойца – это изучение его свойств и деятельности во время сражения. Он подчеркивал, что на войне нет случайностей, все подчинено определенным законам.

В 60-70 гг. XIX века проводятся городская, судебная, военная и другие реформы. При этом, важнейшими составными военной реформы были: введение всеобщей воинской повинности и новых сроков службы, улучшение системы подготовки офицерских кадров, совершенствование боевой подготовки.

Военные реформы подняли боеспособность армии и флота. Русские солдаты отличались хорошей боевой подготовкой, а также храбростью, стойкостью, выносливостью и способностью вести напряженные длительные боевые действия.

На развитие представлений о морально-психологическом состоянии войск повлияло и развитие самого военного дела в России во второй половине XIX – начале XX века. Появились новые виды вооружения и техники, изменяется состав и принципы комплектования войск, совершенствуются способы ведения войны и боевого применения войск, усложняются факторы боя, воздействующих на психику ее участников. Так, в связи с изменением тактики боя (переход от линейных построений к рассыпному строю, к цепи) солдат получил большую самостоятельность, а командир – ответственность в управлении подчиненными. С сокращением сроков службы изменились социально-психологические условия, т.к. ранее при 25-летнем сроке солдат фактически терял все отношения со своей семьей, а теперь при 6-летнем сроке, казарма становилась лишь определенным жизненным периодом.

В период с середины XIX – начала XX века фактически была создана стройная, постоянно действующая система морально-психологического обеспечения деятельности Российской армии. Как пишет А.А. Смирнов «сущность морально-психологического обеспечения состояла в том, чтобы формировать и постоянно поддерживать на необходимом уровне морально-психологические и военно-профессиональные качества военнослужащих, необходимые для

⁴³ *Жданов С.* Моральная готовность и психологическая способность военнослужащих к боевым действиям // Ориентир, 2006, № 4.

выполнения поставленных перед ними задач в мирное время и в боевой обстановке. Процесс формирования моральных и психологических качеств у военнослужащих охватывал период до армейской жизни, учебы в военно-учебных заведениях, а также прохождения службы в войсках и представлял собой целенаправленную деятельность государственных и военных структур, всех органов военного управления, которые имелись в то время, и самих офицеров по формированию у воинов высокого морального духа, необходимого защитнику Отечества, выработки у них психологической устойчивости, моральной и психологической готовности к качественному выполнению своего воинского долга».⁴⁴

После событий 1917 года интерес к вопросам морально-психологического обеспечения ослаб. И в то же время именно в этот период наиболее ярко демонстрирует важность морально-психологического обеспечения. По нашему мнению, победа Красной Армии (и фактически революции в целом) во многом объясняется тем воодушевлением, боевым настроем, уверенностью в правоте своего дела и т.п., который был свойственен красноармейцам. В отличие от них многие рядовые и офицеры Белой армии вступили в гражданскую войну уже в подавленном состоянии. Психологический слом начался после отречения от престола царя Николая II, ибо рядовые и офицеры оказались лишены того стержня, вокруг которого закручивался до этого весь смысл несения воинской службы: «За Веру, за Царя, за Отечество!».

Как отмечал А.А. Брусилов, в переломный для страны момент армия становится влиятельной политической силой, что требует от нее ясного осознания политических задач. Отсутствие четкого понимания этого привело к тому, что руководство армией со стороны офицеров было потеряно и сам офицерский корпус оказался «в руках солдатской массы». Разумные начала воинской дисциплины и законы, управляющие войсками были потеряны. От восстановления этих начал, правовых основ жизнедеятельности армии зависит и выполнение солдатом своего воинского долга.⁴⁵

В период Февральской революции 1917 г. А.И. Деникин, сознавая важность единоначалия и дисциплины в армии, резко выступил против создания солдатских организаций с широкими полномочиями. Основным в его понимании роли армии стал тезис, сформулированный в приказе от 3 августа 1917 г.: «стать крепко в защиту русской государственности».⁴⁶

Указанный период явился переломным для России. И как свидетельствует история в такие переломные моменты жизни государства, общества и людей воспитание ставится в число приоритетов. Но именно в такие периоды осуществление воспитания сопряжено с немалыми трудностями. Тем не менее, любые реформы и решения обречены на провал, если они не подкрепляются усиленным вниманием к воспитанию, тесно увязанному с реалиями происходящих перемен. Общечеловеческие истины воспитания, складывающиеся веками, не устаревают, но на каждом новом историческом отрезке времени нуждаются в новом понимании, требуют новых технологических разработок. В период с октябрьской революции 1917 г. и до начала Великой Отечественной войны исследования в области морально-психологического обеспечения фактически прекратились. Более того, в 1922 г. была опубликована работа А.А. Таланкина «Военная психология и вопросы военно-политического воспитания в РККА», в которой автор указывал, что военную дисциплину надо ликвидировать как буржуазную науку и взамен создать новую науку о поведении бойца. Окончательно исследования были прекращены после вышедшего 4 июля 1936 года постановления ЦК ВКП (б) «О педологических извращениях в системе Наркомпросов».

О необходимости проведения мероприятий по морально-психологическому обеспечению вновь заговорили лишь в годы Великой Отечественной войны, когда проблемы обеспечения морально-психологического состояния стали наиболее очевидными и актуальными.

⁴⁴ Смирнов А.А. Морально-психологическое обеспечение деятельности Российской армии во второй половине XIX – начале XX веков; Исторический опыт, уроки». Автореферат дисс. канд. истор. наук. М., 1997. //dissarCat – электронная библиотека диссертаций.

⁴⁵ См.: Брусилов А.А. Мои воспоминания. – М., 2001.

⁴⁶ См.: Приказы главнокомандующего армиями Юго-Западного фронта//ЦГВИА. Б-ка. № 16571. 1917 г. Пр. № 875.

Таким образом, становится очевидным, что вопросам морально-психологического обеспечения в сфере обороны и безопасности страны придавали значение с древнейших времен. Богатейший опыт великих русских полководцев в данном деле необходимо не только изучать, но и применять и в настоящее время.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Брусилов А.А. Мои воспоминания. – М., 2001.
2. Жданов С. Моральная готовность и психологическая способность военнослужащих к боевым действиям // Ориентир. 2006. № 4.
3. Лагуткин Н.В. Противоречия морально-психологического состояния воинских коллективов и их разрешение: (социально-философский анализ): дисс...канд. филос. наук. – М.: ВУ, 2001.
4. Попов Д.Г. Морально-психологическое состояние сотрудников и социально-психологический климат служебного коллектива // Юридическая психология. 2009. N 4.
5. Смирнов А.А. Морально-психологическое обеспечение деятельности Российской армии во второй половине XIX – начале XX веков; Исторический опыт, уроки». Автореферат дисс..канд. истор. наук. М., 1997//dissarCat – электронная библиотека диссертаций.

Косиков К. А., соискатель ученой степени кандидата юридических наук,
адъютант войсковой части 2462, kirillkosikov@rambler.ru

**Влияние правовых основ функционирования экономических интеграций государств
«постсоветского пространства» на пограничную и военную безопасность России¹**

В последнее время значительно возрастает интерес к научным исследованиям по проблеме обеспечения национальной безопасности на «постсоветском пространстве»². Это обусловлено дальнейшей интеграцией государств-участников Содружества Независимых Государств (далее – СНГ) в различные экономические структуры. Наиболее активно данный процесс проходит в рамках Евразийского экономического сообщества (далее – ЕврАзЭС), Таможенного союза Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации (далее – ТС) и Единого экономического пространства (далее – ЕЭП).

Данные экономические интеграции государств характеризуются наиболее тесными политическими, экономическими и другими связями. Однако вопросы согласования усилий государств-членов этих коалиций в пограничной и военной сферах не получили до сих пор должного правового регулирования.

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

Так, в Европейском Союзе (далее – ЕС) по мере укрепления политического и экономического союза были осуществлены организационно-правовые мероприятия по разработке и проведению единой пограничной политики. Для ее реализации в ЕС создана единая нормативная правовая база и соответствующий межгосударственный механизм правового обеспечения деятельности пограничных ведомств, в том числе наднациональный координирующий орган – Европейское Агентство по оперативному сотрудничеству на внешних границах ЕС (ФРОНТЕКС)³.

Анализ тенденций развития интеграционных процессов в рамках ТС и ЕЭП позволяет предполагать, что в этих экономических интеграциях в основном предполагается учитывать опыт ЕС.

Так, в преддверии создания ЕЭП В.В. Путин в своей статье отметил, что «Единое экономическое пространство будет базироваться на согласованных действиях в ключевых институциональных областях – в макроэкономике, в обеспечении правил конкуренции, в сфере техрегламентов и сельскохозяйственных субсидий, транспорта, тарифов естественных монополий. А затем – на единой визовой и миграционной политике, что позволит снять пограничный контроль на внутренних границах. То есть творчески применить опыт Шенгенских соглашений, ставших благом не только для самих европейцев, но и для всех, кто приезжает работать, учиться или отдыхать в страны ЕС.

Добавлю, что теперь не потребуется техническое обустройство 7 тыс. км российско-казахстанской границы. Более того, создаются качественно новые условия для наращивания приграничного сотрудничества.

¹ Рецензент – Туганов Ю.Н., д.ю.н., доцент.

² Грачев С.Н. Пограничная безопасность России в условиях функционирования Таможенного союза Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации: монография / С.Н. Грачев, О.А. Гридин, А.А. Некрасов. М., 2011. 288 с.

³ Косиков К.А. Зарубежный опыт правового обеспечения деятельности пограничных ведомств в экономической интеграции государств / К.А. Косиков, А.А. Некрасов // Евразийская интеграция: экономика, право и политика. 2014. № 15. С. 68-79.

Для граждан снятие миграционных, пограничных и прочих барьеров, так называемых «трудоулов квот» будет означать возможность без всяких ограничений выбирать, где жить, получать образование, трудиться»⁴.

Однако для решения данных задач в ЕЭП должна быть создана определенная нормативная правовая база, регламентирующая вопросы пограничной политики и пограничной деятельности.

Создание ТС и ЕЭП закладывает основу для формирования в перспективе Евразийского экономического союза.

Планируется, что Евразийский экономический союз начнет функционировать с 1 января 2015 года.

В своей статье В.В. Путин отмечает следующие «перспективы и контуры этого проекта»⁵:

а) предлагается модель мощного наднационального объединения, способного стать одним из полюсов современного мира и при этом играть роль эффективной «связки» между Европой и динамичным Азиатско-Тихоокеанским регионом. В том числе это означает, что на базе ТС и ЕЭП необходимо перейти к более тесной координации экономической и валютной политики, создать полноценный экономический союз;

б) Евразийский экономический союз послужит своего рода центром дальнейших интеграционных процессов. То есть будет формироваться путем постепенного слияния существующих структур – ТС, ЕЭП, ЕврАзЭС;

в) Евразийский экономический союз будет строиться на универсальных интеграционных принципах как неотъемлемая часть Большой Европы, объединенной едиными ценностями свободы, демократии и рыночных законов. В развитие этой идеи предлагается европейцам вместе подумать о создании гармоничного сообщества экономик от Лиссабона до Владивостока, о зоне свободной торговли и даже более продвинутых формах интеграции. О формировании согласованной политики в сфере промышленности, технологий, энергетики, образования и науки, визовой политики.

Таким образом, интеграционные проекты в рамках ЕврАзЭС, ТС и ЕЭП выходят на качественно новый уровень, открывают широкие перспективы для экономического развития, создают дополнительные конкурентные преимущества. Такие объединения усилий позволят не просто вписаться в глобальную экономику и систему торговли, но и реально участвовать в процессе выработки решений, задающих правила игры и определяющих контуры будущего Евроазиатского континента.

Вместе с тем, нормативно-правовое оформление образования ТС и ЕЭП оказало существенное воздействие на *пограничную безопасность* государств-членов и на деятельность пограничных ведомств его участников⁶. В частности:

1) основные усилия в сфере таможенной политики государств-членов ТС перенесены на внешнюю границу Союза. При этом в ТС отсутствует общая пограничная политика и координация деятельности по обеспечению пограничной безопасности Союза;

2) в теории охраны государственной границы появляются новые правовые понятия: внешняя граница, внутренняя граница, пограничная безопасность ТС и др.;

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

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

⁴ Путин В.В. Новый интеграционный проект для Евразии – будущее, которое рождается сегодня // Газета Известия. 2011. 4 окт.

⁵ Путин В.В. Указ. Соч.

⁶ Пограничная безопасность России – это состояния защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства в пограничном пространстве. См. : Основы пограничной политики Российской Федерации: указ Президента Российской Федерации от 5 октября 1996 г // Российская газета. – 1996. – 6 нояб.

Изменился характер угроз *военной безопасности России*⁷ и других государств-членов ТС и ЕЭП, проявляющихся в пограничной сфере. В частности:

Появились реальные и потенциальные территориальные притязания со стороны сопредельных с ТС государств.

С распадом СССР появились территориальные споры между отдельными странами СНГ и государствами, имеющими так называемое «право» на возмещение ранее причиненного им, как они считают, незаконного территориального ущерба – «отторжение» Вильнюсского края, Западных Украины и Белоруссии, западной части Молдавии, оспариваемых участков в Средней Азии и других. Целый ряд оспариваемых или потенциально опасных стать такими участков имеется на внешней границе ТС с государствами, не входящими в Союз. Отсутствие соответствующих договоров государств-членов ТС с некоторыми сопредельными государствами о новой демаркации границы создают угрозу территориальных споров. Поскольку границы между государствами СНГ в основном остаются «прозрачными», то возникающие территориальные конфликты на их границах с государствами, не входящими в состав ТС, прямо или косвенно будут затрагивать интересы каждого из союзных государств.

Появились новые очаги региональных вооруженных конфликтов вблизи внешней границе ТС.

Межнациональные вооруженные конфликты в Узбекистане и Киргизии создают напряженную ситуацию в приграничных районах Казахстана, которая характеризуется попытками нарушения государственной границы беженцами и под их видом различного рода сепаратистами, попытками втягивания национальных диаспор Казахстана в национальные конфликты, незаконным перемещением через государственную границу оружия и экстремистских материалов⁸.

Таджикистан, раздираемый клановыми междоусобицами, оказался в 90-х годах менее всего подготовленным к защите от проникновения идей исламского фундаментализма, чему способствовала языковая, этническая и социокультурная близость таджиков и афганцев. «Исламская революция» в Афганистане стала катализатором бурных политических, военных и трагических событий в Таджикистане, не избежал их отголосков и Узбекистан. Геополитическое положение Узбекистана в центрально-азиатском регионе таково, что он объективно, помимо воли и желания, может быть в любой момент вовлечен в какой-либо из этнических или клановых конфликтов региона. В Узбекистане наиболее уязвимыми точками являются Наманган и Андижан, где исторически сильны исламские традиции.

Непосредственно к Казахстану примыкает Синьцзян-Уйгурский автономный район (СУАР) Китайской Народной Республики, в котором уйгурские сепаратисты ведут активную деятельность, направленную на выход из состава КНР и провозглашение независимого государства «Восточный Туркестан». При этом в данном районе периодически возникают вооруженные столкновения сепаратистов с полицейскими и регулярными частями НОАК.

Изменился характер проявлений международного терроризма, экстремизма, этнического и регионального сепаратизма.

Наиболее опасными с точки зрения распространения терроризма, этнического и религиозного сепаратизма на территории ТС являются северокавказское направление российского участка внешней границы ТС, а также южные и юго-восточные направления казахстанского участка внешней границы ТС. Так, 22 октября 2013 г. на заседании Совета по межнациональным отношениям Президент России В.В. Путин отметил: «Некоторые политические силы используют

⁷ Военная безопасность России – это состояние защищенности жизненно важных интересов государства (конституционного строя, независимости, суверенитета и территориальной целостности Российской Федерации), обеспечиваемое вооруженной защитой со стороны военной организации государства (Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и федеральных органов исполнительной власти, в которых предусмотрена военная служба) от внешних и внутренних военных угроз. См. : Фатеев К.В. Военная безопасность Российской Федерации и правовые режимы ее обеспечения (теоретико-правовое исследование): монография. М., 2004. С. 18.

⁸ См. об этом: Туганов Ю.Н., Коляда В.А. О некоторых особенностях защиты и охраны Государственной границы Российской Федерации // Самоуправление. – 2013. - №3. - С.15-17.

ислам, а точнее, его радикальные течения, для создания на территории России зон управляемых извне конфликтов, для разжигания в регионах сепаратистских настроений»¹.

Наименьшую угрозу распространения международного терроризма, экстремизма, этнического и регионального сепаратизма представляет белорусский участок внешней границы ТС.

Значительно возросла в последние годы угроза распространения терроризма и экстремизма на казахстанском участке внешней границы ТС и, в целом, в Республике Казахстан. Так, в июле 2011 года в Актюбинской области Казахстана был обнаружен и ликвидирован центр подготовки террористов. В результате проведенной операции уничтожено 20 бандитов, в республиканский розыск объявлено 11 человек.

В этой ситуации высшее руководство России считает вполне вероятным вторжение через границу террористических формирований как способ развязывания военной агрессии против России и ее союзников, что подтверждается сценарием прошедших российско-белорусских военных учений «Запад – 2013»¹.

В связи с переносом таможенного контроля на внешние границы ТС усилилась угроза распространения через внутренние границы ТС (российско-казахстанский и российско-белорусский участки государственной границы) ядерных материалов, огнестрельного оружия, взрывных устройств, боеприпасов, оружия массового поражения, средств его доставки, иного вооружения и военной техники, а также материалов и оборудования, которые могут быть использованы при создании оружия массового поражения.

Так, в своем выступлении на заседании Совета Россия-НАТО министр обороны России С.Г. Шойгу сделал особый акцент на том, что главной угрозой миру и стабильности по-прежнему является международный терроризм и его смыкание с оружием массового поражения².

Усилилась угроза контрабанды наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров.

Основную угрозу пограничной безопасности ТС составляет наркотрафик афганского героина и опиатов через казахстанский участок внешней границы ТС в европейские страны (т.н. «северный маршрут»), а также их незаконный оборот на территории ТС.

Особую опасность представляет сращивание террористических и экстремистских организаций с наркобизнесом на кавказском направлении. В этом случае наркотики используются не только как средство вовлечения, но и как источник скрытого финансирования террористической деятельности за счет получаемых от их реализации средств.

Очевидно, что правовое обеспечение деятельности пограничных органов по противодействию этим угрозам имеет комплексный характер, а юридические нормы, регулирующие общественные отношения в этой сфере, будут относиться к различным отраслям права, в том числе к военному праву.

В связи автор придерживается позиции доктора юридических наук Проничева В.Е. о том, что «...для оптимизации юридической теории и правоприменительной практики в сфере деятельности пограничных органов федеральной службы безопасности необходимо преодолеть обозначившиеся противоречия, выявить теоретические предпосылки для формирования системы правовых средств регулирования данной деятельности, которые бы были адекватны общественно-политической практике»¹.

Таким образом, можно утверждать, что создание ТС и ЕЭП оказывает непосредственное влияние на обеспечение пограничной и военной безопасности. Данное обстоятельство требует разработки новых и корректировки действующих нормативных правовых актов, регламентирующих пограничную деятельность.

Эта работа может проводиться по следующим направлениям.

Первое. Разработка и принятие Договора о сотрудничестве в охране внешних границ

¹ URL: www.kp.ru (дата обращения: 22.10.2013).

¹ Смирнов Д. Путин и Лукашенко разгромили террористов // Комсомольская правда. 2013. 27 сент.

² Баранец В. Как Шойгу в Брюсселе зарывал окопы холодной войны // Комсомольская правда. 2013. 30 окт.

¹ Проничев В.Е. Правовые основы стратегического развития пограничной службы // Право и безопасность. 2005. №4 (17). С. 15.

государств-членов Таможенного союза Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации.

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

Второе. Достижение между государствами-членами ТС Соглашения о взаимном признании виз третьих государств. Это позволит постепенно прийти к разработке и принятию в ТС законодательного акта кодифицирующего характера – Кодекса о визах ТС. Введение визы единого образца (на первом этапе – взаимное признание виз) обеспечит свободное перемещение лиц, не являющихся гражданами государств-членов ТС, по территории ТС. С принятием данного соглашения и Кодекса отпадает необходимость осуществления пограничного контроля на российско-казахстанской и российско-белорусской границе.

Третье. Принятие законодательного акта кодифицирующего характера (Кодекса), регламентирующего режим пересечения внешних и внутренних границ ТС. В данном Кодексе целесообразно установить: правила пересечения лицами внутренних границ; порядок пересечения внешних границ ТС и въезда лиц на территорию ТС; правила осуществления пограничного контроля; порядок применения сил и средств для проведения пограничного контроля; взаимодействие пограничных структур государств-членов ТС и др.

Четвертое. Достижение между государствами-членами ТС Соглашения о создании единой информационной системы в интересах обеспечения правопорядка в пограничной сфере.

Таким образом, данные организационно-правовые мероприятия позволят повысить эффективность совместных усилий государств-членов ТС и ЕЭП в военной и пограничной сферах.

Библиографический список

1. Баранец, В. Как Шойгу в Брюсселе зарывал окопы холодной войны / В. Баранец // Комсомольская правда. – 2013. – 30 окт.
2. Грачев, С.Н. Пограничная безопасность России в условиях функционирования Таможенного союза Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации: монография / С.Н. Грачев, О.А. Гридин, А.А. Некрасов. – М. : МПИ ФСБ России, 2011. – 288 с.
3. Косиков, К.А. Зарубежный опыт правового обеспечения деятельности пограничных ведомств в экономической интеграции государств / К.А. Косиков, А.А. Некрасов // Евразийская интеграция: экономика, право и политика. – 2014. – № 15. – С. 68-79.
4. Материалы заседания Совета по межнациональным отношениям 22 октября 2013 г. // URL: www.kp.ru (дата обращения: 22.10.2013).
5. Путин, В.В. Новый интеграционный проект для Евразии — будущее, которое рождается сегодня / В.В. Путин // Газета Известия. – 2011. – 4 окт.
6. Проничев, В.Е. Правовые основы стратегического развития пограничной службы // Право и безопасность. – 2005. – №4 (17). – С. 15.
7. Смирнов, Д. Путин и Лукашенко разгромили террористов / Д. Смирнов // Комсомольская правда. – 2013. – 27 сент.
8. Туганов Ю.Н., Коляда В.А.О некоторых особенностях защиты и охраны Государственной границы Российской Федерации // Самоуправление. – 2013. - №3. - С.15-17.
9. Фатеев, К.В. Военная безопасность Российской Федерации и правовые режимы ее обеспечения (теоретико-правовое исследование): монография / К.В. Фатеев. — М.: Военный университет, 2004. – 356 с.

Некрасов А.А., профессор кафедры войсковой части 2462,
доктор военных наук, профессор, nekrasov-md@yandex.ru

**Теоретико-правовая характеристика пограничной безопасности России на путях
международного сообщения⁹**

Одной из важнейших сфер деятельности человека в любую историческую эпоху является формирование и продуктивное использование международных транспортных сообщений. В процессе углубления глобализации международному транспорту по вполне очевидным причинам отводится одна из главных функций. Так, в материалах Европейской экономической комиссии ООН отмечается, что «производство и распределение товаров, а также внутренняя и внешняя торговля зависят от эффективной работы транспортных сетей»¹⁰. Современные автомобильные, воздушные, железнодорожные, морские, речные и трубопроводные коммуникации образуют единую связующую сеть, обеспечивающую доставку людей и грузов в любую точку мира. Это достигается путем использования путей международного сообщения (далее – ПМС)¹¹.

Под данным термином принято понимать систему транспортных коридоров (основных направлений транспортных сетей) между двумя и более государствами, обеспечивающую передвижение лиц, транспортных средств и товаров в соответствии с международными договорами и национальным законодательством. В зависимости от среды, где они проходят, видов транспорта, который по ним передвигается, ПМС подразделяются на: железнодорожные, автомобильные, водные (морские, речные, озерные), воздушные и пешеходные. Составной частью ПМС являются пункты пропуска через государственную границу лиц и транспортных средств (далее – пункты пропуска), в которых осуществляется пограничный и другие виды контроля¹². Оперативно-служебную деятельность в пунктах пропуска осуществляют пограничные органы, полномочия которых определены в ст. 30 Закона Российской Федерации «О Государственной границе Российской Федерации».

Исторически роль обеспечения безопасности в пограничной сфере сводилась к созданию на ПМС своего рода «фильтра» для законных трансграничных потоков, а на «зеленой границе» «барьера» для незаконных трансграничных потоков. Фильтрующая функция на ПМС проявляется в избирательной пропускной способности потоков (лиц, транспортных средств, товаров) через пункты пропуска. Она реализуется через разного рода государственно-правовые и экономические методы регулирования: установление паспортно-визового режима; создание правоохранительных структур (пограничных, таможенных и др. контрольных органов); лицензирование, тарифные и нетарифные ограничения и др. Одной из целей данных методов является обеспечение пограничной безопасности России.

Исследование пограничной безопасности на ПМС в качестве объекта государственной правовой охраны следует начать с более общего вопроса о дефиниции «безопасность».

Необходимо подчеркнуть, что единого понимания категории безопасность в современной юридической науке и законодательстве не сформировалось. К сожалению, в науке и практике сложилась парадоксальная ситуация: безопасность до сих пор остается собирательным понятием, «насыщаемым» участниками общественной жизни содержанием и объемом по собственному усмотрению. Фиксируемая на быденном уровне как состояние защищенности, безопасность все более и более размывается на уровне идеологическом, общегосударственном, впитывая в себя все большее число «околобезопасных» проблем, обретая рыхлые очертания.

⁹ Рецензент – Туганов Ю.Н., д.ю.н., доцент.

¹⁰ Европейская Экономическая Комиссия. Европейская Экономическая Комиссия в эпоху перемен. // Организация Объединенных Наций. Нью-Йорк и Женева, 1988. – Е/ЕСЕ/1357.С. 47.

¹¹ О Государственной границе Российской Федерации: закон от 1 апр. 1993 г. № 4730-1: по сост. на 12 июня 2012 г. // Ведомости Съезда народных депутатов Рос. Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1993 г. № 17. Ст. 594.

¹² Некрасов А.А. Правовая парадигма обеспечения национальных интересов Российской Федерации в пограничной сфере // Вестник Академии военных наук. 2011. № 4 (37). С. 162-169.

Понятие «безопасность» трактуется в отечественной литературе весьма многозначно. В.И. Даль определяет безопасность как «отсутствие опасности, сохранность, надежность»; «безопасный – значит неугрожающий, не могущий причинить зла или вреда, безвредный, сохраннный, верный, надежный»¹³. Трактовка данного понятия согласно словарю С.И. Ожегова несколько иная: безопасность рассматривается как «положение, при котором не угрожает опасность кому-нибудь или чему-нибудь»¹⁴.

Военно-юридический энциклопедический словарь определяет безопасность как состояние защищенности от возможного нанесения политического, экономического, информационного, продовольственного ущерба, способность к сдерживанию или отражению опасных воздействий заблаговременно либо к быстрой компенсации ущерба. Безопасность означает сохранение системой стабильности, устойчивости и возможности саморазвития вне зависимости от внешних и внутренних негативных факторов¹⁵.

Столь обширное толкование понятия «безопасность» объясняется отсутствием в правовой природе соответствующей дефиниции¹⁶. В принятом в 2010 г. Федеральном законе «О безопасности» законодатель по каким-то причинам не предусмотрел раскрытие понятия безопасности, а, между тем, оно является базовым не только в определении понятий национальной, общественной, личной безопасности, но и рассматриваемого понятия пограничной безопасности на ПМС.

Стратегия национальной безопасности Российской Федерации на период до 2020 года определяет национальную безопасность как состояние защищенности личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз, которое позволяет обеспечить конституционные права, свободы, достойные качество и уровень жизни граждан, суверенитет, территориальную целостность и устойчивое развитие Российской Федерации, оборону и безопасность государства¹⁷.

Столь же широкое и неоднозначное толкование имеет понятие «пограничная безопасность».

Впервые в правовой природе данное понятие появилось в указе Президента Российской Федерации от 5 октября 1996 г., утвердившем Основы пограничной политики Российской Федерации¹⁸. В п. 3.2 Основ понятие пограничной безопасности сформулировано как «состояния защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства в пограничном пространстве». Обеспечение пограничной безопасности в этом правовом акте рассматривается как одно из важнейших направлений пограничной политики.

Однако в Законе Российской Федерации «О Государственной границе Российской Федерации», в Федеральном законе «О федеральной службе безопасности» данное понятие не используется, и правового закрепления не получило.

В имеющихся научных исследованиях по проблемам пограничной безопасности ее основное содержание сводится к следующему – пограничная безопасность определяется как состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства в пограничном пространстве. При этом в данных работах пограничное пространство употребляется практически как синоним приграничной (пограничной) территории или пограничной сферы.

¹³ Даль В.И. Толковый словарь живого великорусского языка. Современное написание. М., 2001. 1158 с.

¹⁴ Ожегов С. И. Словарь русского языка: Ок. 60000 слов / Под общ. ред. проф. Л.И. Скворцова. – 25-е изд., испр. и доп. М., 2008. С. 37.

¹⁵ Кудашкин А.В. Военно-юридический энциклопедический словарь / под общ. ред. А.В. Кудашкина, К.В. Фатеева. М., 2008. С. 35.

¹⁶ Дефиниция – краткое логическое определение, устанавливающее существенные отличительные признаки предмета или значение понятия. См.: Философский словарь / Под ред. И.Т. Фролова. – 4-е изд. – М.: Политиздат, 1981. С. 91.

¹⁷ Стратегия национальной безопасности Российской Федерации на период до 2020 года: указ Президента Рос. Федерации от 12 мая 2009 г. № 537 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 20. Ст. 2444.

¹⁸ Основы пограничной политики Российской Федерации: указ Президента Рос. Федерации от 5 окт. 1996 г. // Российская газета. 1996. 6 нояб.

Указанной неопределенности содержания дефиниции «пограничная безопасность» также способствует явно недостаточное научное исследование и разработка правовых основ ее обеспечения. Несмотря на довольно большое количество научных, теоретических работ, касающихся пограничной сферы государства, разработка правовых основ, детально регламентирующих деятельность субъектов обеспечения пограничной безопасности на ПМС, не завершена.

Обобщая существующие точки зрения на трактовку понятия «безопасность» и «пограничная безопасность», можно утверждать, что их отличительными признаками (внутренним содержанием) являются понятия:

- 1) интересы личности, общества и государства;
- 2) защита интересов;
- 3) внутренние и внешние угрозы интересам;
- 4) система обеспечения безопасности;

5) характерные только для понятия «пограничная безопасность» признаки: приграничная территория, пограничное пространство, пограничная сфера.

Раскроем правовую природу указанных признаков по отношению к дефиниции «пограничная безопасность на ПМС».

Первая группа отличительных признаков содержит такие понятия как интересы личности, общества и государства.

Законодательно национальные интересы Российской Федерации определены как «совокупность внутренних и внешних потребностей государства в обеспечении защищенности и устойчивого развития личности, общества и государства»¹⁹.

С точки зрения определения соотношений между элементами триадами (личность, общество и государство), необходимо подчеркнуть, что оно претерпевает инверсию при переходе от анализа самого понятия безопасности к ее обеспечению. Если в понятии безопасности приоритет принадлежит личности, затем обществу и, наконец, государству, то в обеспечении безопасности приоритет принадлежит государству, которое координирует усилия общества и государства в плане преодоления угроз безопасности²⁰. Например, на ПМС это проявляется в том, что только государство имеет право создавать контрольные органы и устанавливать правовые нормы, регулирующие их деятельность.

Проведенные автором исследования показывают, что на ПМС национальные интересы включают:

интересы личности: обеспечение конституционных прав и свобод граждан («Каждый может свободно выезжать за пределы Российской Федерации. Гражданин Российской Федерации имеет право беспрепятственно возвращаться в Российскую Федерацию.»; «Каждый имеет право на свободу и личную неприкосновенность.»; «Государственная защита прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации гарантируется.»; «Права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.» и др.);

интересы общества: материальные и духовные ценности;

интересы государства: суверенитет, территориальная целостность, оборона и безопасность Российской Федерации, поддержание международных связей.

Таким образом, наличие в дефиниции «пограничная безопасность на ПМС» такого отличительного признака как интересы личности, общества и государства является вполне обоснованным.

Наиболее действенными мерами правового обеспечения законных интересов, которые можно рассматривать и в качестве определенной гарантии существования последних, является их

¹⁹ Стратегия национальной безопасности Российской Федерации на период до 2020 года: указ Президента Рос. Федерации от 12 мая 2009 г. № 537 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 20. Ст. 2444.

²⁰ Идрисов Р.Ф. Теоретические и правовые проблемы обеспечения национальной безопасности Российской Федерации : дис. ... д-ра юрид. наук . М., 2002. С. 72.

«защищенность»²¹, (т.е. охрана и защита), что является вторым характерным признаком, раскрывающим правовую природу дефиниции «пограничная безопасность на ПМС».

Однако охрана законных интересов и их защита – средства не равнозначные. Охрана законных интересов – понятие более широкое, чем защита. Охрана интересов заключается в регулятивном потенциале всей совокупности существующих норм, обеспечивающих реализацию законных интересов, которая не обязательно связана с их нарушением или оспариванием. О защите же интересов мы можем говорить лишь в случае их ущемления, действия препятствий на пути их реализации, при обращении «заинтересованного субъекта» в компетентный орган. Таким образом, защита интересов в некотором роде производна от охраны.

Можно утверждать, что как меры охраны, так и защиты законных интересов тесно связаны с юридической ответственностью. Если охрана законных интересов лишь потенциально заключает в себе юридическую ответственность, то их защита непосредственно оперирует правоохранительными функциями пограничных органов на ПМС, возлагая на виновную в нарушении чьих-либо законных интересов сторону ответственность, которая имеет различные формы своего выражения в зависимости от характера реализуемых интересов, сопутствующих обстоятельств и многих других условий.

Соотношение понятий защита национальных интересов и их реализация в пограничной сфере очень неоднозначны и многогранны, от взаимного противоречия до взаимного дополнения. Так, если исходить из конституционного постулата о том, что в Российской Федерации высшими ценностями являются человек²², то по логике для его защиты от угроз, проявляющихся ПМС, следует максимально сократить пересечение государственной границы лицами и транспортными средствами, которые являются своего рода «проводником» данных угроз. Но тогда нарушается другая конституционная гарантия – право гражданина на свободу передвижения. Следовательно, в данной ситуации необходим поиск определенного компромисса, когда защита интересов не должна препятствовать их реализации.

Исследуем правовую природу третьего понятия, являющегося отличительным признаком дефиниции «пограничная безопасность на ПМС» – внутренние и внешние угрозы интересам личности, общества и государства.

В отечественной литературе нет единства мнений по вопросу о содержании понятия «угроза». Под этим термином, в частности, предлагается понимать запугивание, обещание причинить кому-нибудь неприятность, зло; возможную опасность²³.

Другие ученые понимают под угрозой «феномен, представляющий в превращенной форме правила запрета через объективно и субъективно разрушения, общенациональной цели, социального идеала, общенациональных ценностей, важнейших интересов личности, общества и государства, культуры и образа жизни, нарушить неприкосновенность территории страны»²⁴.

Существует и такая точка зрения, что «угроза есть совокупность условий и факторов²⁵, возникающих в процессе взаимодействия объекта безопасности с другими объектами, а также составляющих его компонентов между собой и способных оказывать на него негативное воздействие»²⁶.

²¹ Защитить – охраняя, оградить от посягательств, от враждебных действий, от опасности. См.: Ожегов С.И. Словарь русского языка. М., 2008. С. 301.

²² Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.; с изм., внесенными указами Президента РФ от 9 нояб. 1996 г. № 20, от 9 февр. 1998 г. № 173, от 9 июля 2001 г. № 679, от 25 июля 2003 г. № 841, федеральным конституционным законом от 25 марта 2004 г. № 1-ФКЗ // Российская газета. 1993. 25 декабря.

²³ Готт В.С. Определенность и неопределенность как категории научного познания. М., 1971. С. 53-54.

²⁴ Белов П.Г. О семантике, объектах и методах обеспечения национальной безопасности России // Безопасность. 1998. № 5-6.

²⁵ Условие – то, от чего зависит нечто другое. Чаще всего условия рассматриваются как нечто внешнее для явления, в отличие от более широкого понятия причины, включающей как внешние, так и внутренние факторы. См.: Философский энциклопедический словарь. М., 1983. С. 707; Фактор – движущая сила, причина какого-либо процесса, явления; существенное обстоятельство в каком-либо процессе, явлении. См.: Современный словарь иностранных слов. М.: Рус. яз., 1993. С. 635.

²⁶ Стрельцов А.А. Обеспечение информационной безопасности России. Теоретические и методологические основы / под ред. В. А. Садовниченко и В. П. Шерстюка. М., 2002.

В нормативных правовых актах, регулирующих отношения в сфере безопасности, закреплены понятия «внутренние и внешние угрозы». Однако для ПМС эти понятия необходимо дополнить термином «трансграничные угрозы».

Содержание понятия «трансграничные угрозы» включает совокупность условий и факторов, создающих потенциально возможный для защищаемого объекта вредоносный результат, для проявления которого государственная граница не служит достаточным препятствием, а является естественным фоном, на котором и объективируется этот результат; само же существование таких угроз, как правило, невозможно без взаимодействия с государственной границей.

Таким образом, можно утверждать, что такой отличительный признак пограничной безопасности на ПМС как «внутренние и внешние угрозы» целесообразно дополнить понятием «трансграничные угрозы».

Исследуем правовую природу четвертого понятия, характеризующего дефиницию «пограничная безопасность на ПМС» – системы обеспечения пограничной безопасности.

Согласно Стратегии национальной безопасности на период до 2020 года «система обеспечения национальной безопасности» включает:

«силы обеспечения национальной безопасности» – Вооруженные Силы Российской Федерации, другие войска, воинские формирования и органы, в которых федеральным законодательством предусмотрена военная и (или) правоохранительная служба, а также федеральные органы государственной власти, принимающие участие в обеспечении национальной безопасности государства на основании законодательства Российской Федерации;

«средства обеспечения национальной безопасности» – технологии, а также технические, программные, лингвистические, правовые, организационные средства, включая телекоммуникационные каналы, используемые в системе обеспечения национальной безопасности для сбора, формирования, обработки, передачи или приема информации о состоянии национальной безопасности и мерах по ее укреплению²⁷.

К основным признакам деятельности по обеспечению пограничной безопасности на ПМС следует отнести:

деятельность, имеющая конкретную цель: обеспечение интересов личности, общества и государства на ПМС;

использование комплекса различных средств – правовых, организационных, воспитательных и др. – для достижения указанной цели;

применение и реализация правовых норм, относящихся к военному праву и иным отраслям права (международному, конституционному, административному, уголовному, процессуальному и др.);

наличие пограничных и других органов и должностных лиц, предназначенных для обеспечения пограничной безопасности на ПМС;

юридическое закрепление полномочий пограничных органов по обеспечению пограничной безопасности на ПМС.

Исходя из данных признаков и, учитывая объект настоящего исследования, можно утверждать, что составной частью системы обеспечения пограничной безопасности на ПМС будет подсистема правового обеспечения, как составная часть средств обеспечения безопасности.

На основании вышеизложенного под *правовым обеспечением пограничной безопасности на ПМС* предлагается понимать комплекс мер нормотворческого характера, которые осуществляются органами государственной власти, органами управления и воинскими должностными лицами пограничных органов, и направлены на создание и совершенствование правовой базы, регламентирующей общественные отношения в пограничной сфере на ПМС, на реализацию этих норм, а также на осуществление регулярного надзора и контроля за соблюдением законодательства в указанной области общественных отношений.

Таким образом, подтверждается гипотеза, что *системность* является отличительным признаком пограничной безопасности на ПМС.

²⁷ Стратегия национальной безопасности Российской Федерации на период до 2020 года: указ Президента Рос. Федерации от 12 мая 2009 г. № 537 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 20. Ст. 2444.

Пятым отличительным признаком пограничной безопасности на ПМС выступают понятия: приграничная территория, пограничное пространство, пограничная сфера.

Обычно, перечисленные понятия употребляются в нормативных актах как пространственно-географические границы осуществления мероприятий по обеспечению пограничной безопасности. Такой же смысл в данные понятия вкладывают некоторые исследователи в области пограничной безопасности.

При этом если термины приграничная территория²⁸ и пограничное пространство²⁹ достаточно ясно раскрываются в нормативных актах, то содержание дефиниции «пограничная сфера» в них не прописана.

Как правило, и в нормативных актах, и в научных трудах смешиваются понятия пограничное пространство (приграничная территория) и пограничная сфера. Вероятно, что подобная эклектика связана с попыткой объединить разнородные понятия территория (пространство)³⁰ и сфера³¹.

Так, пограничное пространство устанавливает определенные физико-географические пределы осуществления мер по обеспечению пограничной безопасности. Внешняя граница пограничного пространства определяют пределы суверенитета государства.

Пограничная сфера – это часть общественных отношений, которая непосредственно связана с реализацией государственной пограничной политики и направлена на обеспечение пограничной безопасности.

Определим пространственные пределы этих общественных отношений.

Будем исходить из гипотезы, что пограничная сфера не может ограничиваться пограничным пространством или приграничной территорией.

Так, в соответствии с международными договорами для обеспечения пограничной безопасности на ПМС вне пределов национальной территории Россией создан соответствующий организационно-правовой механизм. В частности, образованы официальные структуры федеральной службы безопасности, которые располагаются на территории зарубежных государств. К ним относятся:

1. Институт официальных представителей органов федеральной службы безопасности в иностранных государствах³². В настоящее время аппараты официальных представителей функционируют в 45 странах.
2. Подразделения пограничного контроля в составе Пограничных управлений ФСБ России, осуществляющие оперативно-служебную деятельность в Республике Армения, Республике Абхазия и Республике Южная Осетия.

²⁸ Приграничная территория включает: пограничную зону; российскую часть вод пограничных рек, озер и иных водных объектов, внутренних морских вод и территориального моря Российской Федерации, где установлен пограничный режим; пункты пропуска через государственную границу, а также территории административных районов и городов, санаторно-курортных зон, особо охраняемых природных территорий, объектов и других территорий, прилегающих к государственной границе, пограничной зоне, берегам пограничных рек, озер и иных водных объектов, побережью моря или пунктам пропуска. См.: Закон Российской Федерации «О Государственной границе Российской Федерации». Ст. 3.

²⁹ Пограничное пространство Российской Федерации охватывает государственную границу Российской Федерации, пункты пропуска через государственную границу и связанные с ними объекты внутри страны, приграничную территорию, воздушное пространство, трансграничные (пограничные) водные объекты, акватории территориального моря и внутренних вод, подводную среду, континентальный шельф и исключительную экономическую зону. См.: Основы пограничной политики Российской Федерации. Разд. 1.

³⁰ Территория – земельное пространство с определенными границами. См.: Ожегов С.И. Указ. соч. С. 1066.

³¹ Сфера – область, пределы распространения чего-нибудь (сфера деятельности). См.: Ожегов С.И. Указ. соч. С. 1049.

³² Об официальных представителях Федеральной службы безопасности Российской Федерации в иностранных государства: указ Президента Российской Федерации от 24 января 1994 г. № 202 // Российская газета. 1994. 25 января.

3. Российские пограничные группы, осуществляющие координацию действий по обеспечению пограничной безопасности на ПМС в Республике Беларусь, Республике Таджикистан, Республике Казахстан и Киргизской Республике.

4. Представители пограничных органов в международных организациях.

5. Пограничные представители Российской Федерации.

Следовательно, можно утверждать, что реализация государственных интересов и обеспечение пограничной безопасности на ПМС предполагает участие в мероприятиях за пределами России в соответствии с международными договорами и соглашениями, заключенными или признанными Российской Федерацией.

Проведенный анализ позволяет сделать вывод, что *под пограничной сферой* следует понимать область согласованной деятельности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, организаций, граждан и *пределы распространения* политических, организационно-правовых, дипломатических, экономических, оборонных, пограничных, разведывательных, контрразведывательных, оперативно-разыскных, таможенных, природоохранных, санитарно-эпидемиологических, экологических и иных мер в интересах обеспечения пограничной безопасности.

Таким образом, проведенный анализ позволяет утверждать следующее.

1. *Пограничная безопасность на путях международного сообщения* – это состояние защищенности интересов личности, общества и государства от внутренних, внешних и трансграничных угроз, проявляющихся на ПМС, которое позволяет обеспечить конституционные права и свободы граждан, суверенитет, территориальную целостность, эффективные и устойчивые международные связи Российской Федерации, оборону и безопасность государства.

2. По своей *сущности* пограничная безопасность России на ПМС представляет состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от всего спектра возможных и реальных внешних, внутренних и трансграничных угроз, проявляющихся на ПМС, достигаемое интегрированием усилий федеральной органов государственной власти, других сил и средств, при координирующей роли федеральной службы безопасности.

3. *Главная цель* пограничной безопасности на ПМС состоит в укреплении суверенитета и территориальной целостности России, стабильности обстановки на государственной границе и в пограничном пространстве, строительство адекватной существующим и потенциальным угрозам системы обеспечения пограничной безопасности, создание благоприятных условий в пограничной сфере для реализации жизненно важных интересов личности, общества и государства.

Конечно, необходимо учитывать, что выведение любого понятия задача сложная. Нельзя предложить такого определения, которое не вызвало бы дискуссий. Следует согласиться с позицией В.С. Готта и А.Д. Урсула, которые пишут что «определение понятий может не принимать столь законченной формы, как, например, определение понятия «материя», а окажется «рабочим», т.е. таким, которое удовлетворяет большинству наиболее распространенных отраслей знания, где функционирует понятие. Такое «рабочее» определение может и далее уточняться как в связи с развитием, расширением областей его применения, так и благодаря более углубленному исследованию самих понятий»³³.

Список использованной литературы

1. Белов, П. Г. О семантике, объектах и методах обеспечения национальной безопасности России / П.Г. Белов // *Безопасность*. – 1998. – № 5-6.

2. Готт, В. С. Определенность и неопределенность как категории научного познания / В.С. Готт, А.Д. Урсул. – М.: Наука, 1971. – С.53-54.

3. Даль, В.И. Толковый словарь живого великорусского языка. Современное написание / В.И. Даль. – М.: Астрель-АСТ, 2001. – 1158 с.

³³ Готт В.С. Определенность и неопределенность как категории научного познания. М., 1971. С.53-54.

4. Идрисов, Р.Ф. Теоретические и правовые проблемы обеспечения национальной безопасности Российской Федерации : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.14. / Р.Ф. Идрисов . – М. : РГБ, 2002. – С. 72.

5. Кудашкин, А.В. Военно-юридический энциклопедический словарь / под общ. ред. А.В. Кудашкина, К.В. Фатеева. – М. : За права военнослужащих, 2008. – С. 35.

6. Некрасов, А.А. Правовая парадигма обеспечения национальных интересов Российской Федерации в пограничной сфере / А.А. Некрасов // Вестник Академии военных наук. – 2011. – № 4 (37). – С. 162-169.

7. Ожегов, С. И. Словарь русского языка: Ок. 60000 слов / Под общ. ред. проф. Л.И. Скворцова. – 25-е изд., испр. и доп. – М.: Изд-во «Мир и Образование», 2008. – С. 37.

8. Стрельцов, А. А. Обеспечение информационной безопасности России. Теоретические и методологические основы / под ред. В. А. Садовниченко и В. П. Шерстюка. – М. : МЦНМО, 2002.

Сорокин А.В., соискатель ученой степени кандидата юридических наук,
подполковник юстиции, vpravo@mail.ru

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ПРИМЕНЕНИЯ АУТСОРСИНГА В СФЕРЕ ОБОРОНЫ И ВОЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ*

В XX в. никому, наверное, и в голову прийти не могло, что выполнять различные миссии на театре военных действий способен кто-либо, кроме регулярных войск. Однако, в настоящее время, наоборот, сложно предположить, что вооруженные силы не станут пользоваться услугами сторонних организаций, а будут выполнять не свойственные для армии функции самостоятельно.

В этой связи, очень важен имеющийся опыт применения отношений аутсорсинга в сфере обороны и военной безопасности в армиях зарубежных стран.

Услуги, которые оказываются на основании договора аутсорсинга, получают достаточно большое количество зарубежных армий. К ним относятся армии США, Великобритании, Италии, Канады, Франции, Германии (и иных стран, входящих в блок НАТО), Израиля, Индии, Болгарии и др. Аутсорсинг не «обошел стороной» страны «ближнего зарубежья» и активно применяется в армиях Украины, Грузии, Киргизии и др.

По нашему мнению, опыт зарубежных стран применения аутсорсинга в военной сфере не будет лишним для Вооруженных Сил Российской Федерации. Необходимо изучить не только положительные стороны применения аутсорсинга в сфере обороны и военной безопасности в иностранных государствах, но и проблемные вопросы, которые возникают в армиях этих государств при получении услуг по договорам аутсорсинга.

Для начала необходимо обратиться к истории появления фирм-подрядчиков на оказание военных услуг (аутсорсеров). Их появление в конце XX в. Было тесно связано с так называемой «приватизацией» вооруженных сил и созданием частных вооруженных формирований для ведения боевых действий их «корпоративными солдатами». По-английски данные фирмы именуются Private Military Firms (PMF), а также Private Military Companies (PMC). В научной литературе часто употребляется термин частная военная компания (ЧВК), а также термины частная разведывательная компания (ЧРК) и частная охранная компания (ЧОК).

Изучением деятельности ЧВК (ЧРК, ЧОК) западные ученые активно стали заниматься в конце XX в. и их интерес к данной проблематике не угасает до сих пор и, по нашему мнению, будет только возрастать.

Изначально частные военные компании занимались обучением и подготовкой военных специалистов. Первой подобной фирмой считается британская «Уотчгард интернэшнл», которую в 1967 г. создал полковник британской армии Дэвид Стерлинг, основавший в 1942 г. САС (специальную авиадесантную службу) Великобритании. В годы «холодной войны» были сформированы такие британские и американские «частные армии», как Kilo Alpha Service, Control Risks Group, Defense Systems Limited, Saladin Security Ltd, Keenie Meenie Services, Vinnell, Pacific Architects & Engineers и т.д.³⁴

Вместе с тем, начиная с 90-х годов XX в. данные компании стали активно переходить от практической подготовки военнослужащих и сотрудников силовых ведомств к выполнению реальных боевых задач в вооруженных конфликтах в качестве воинских формирований. Так, только за последнее десятилетие XX в. сотрудники ЧВК осуществляли подготовку специалистов более чем в 40 странах, принимали участие более чем в 700 различного рода конфликтах, а также были задействованы в урегулировании постконфликтных ситуаций.

В вооруженном конфликте в Персидском заливе (1990 – 1991 гг.) соотношение военнослужащих США и специалистов ЧВК было 1 к 50. Но с началом «глобальной войны с террором» произошел настоящий бум «частного военного бизнеса», с концентрацией его применения в Афганистане и Ираке, явившись вторым (после Пентагона) «поставщиком» военных

* Рецензент – В.М. Корякин, доктор юридических наук.

³⁴ Мукин Ю. Использование гражданских контрактников и частных вооруженных формирований в современных конфликтах // Зарубежное военное обозрение. 2008. № 7. С. 27.

сил. В Ираке, по разным оценкам, «работало» более 100 ЧВК, в их составе находились около 30 тыс. сотрудников и 70 тыс. местных жителей, являвшихся идеальным инструментом там, где с политической точки зрения использование армейских сил крайне невыгодно, либо вообще невозможно.³⁵ К началу проведения США военной компании в Афганистане соотношение военнослужащих Минобороны США и сотрудников ЧВК достигало 1 к 10. Уже через шесть лет этот показатель увеличился до небывалых размеров – более одного сотрудника компании-подрядчика на одного военнослужащего.

Получить достоверные данные о количестве ЧВК, а также численности их персонала достаточно проблематично. Так, 2005 г. Управление государственной ответственности Правительства США докладывало Конгрессу об использовании ЧВК в Ираке. По результатам данного доклада, там действовало около 60 частных компаний, численность персонала которых составляла примерно 25 тыс. человек. В докладе данного управления за 2006 г. приведены иные цифры – примерно 181 компания и более 48 тыс. сотрудников.

Вместе с тем, перепись персонала ЧВК в Ираке, которую проводило Министерство обороны США, и учитывало как граждан США, Ирака так и третьих стран (за исключением субподрядчиков), работающих в Ираке в интересах Правительства США, показала более значительную цифру – 100 тыс. сотрудников.³⁶

В настоящее время около 250 компаний-аутсорсеров оказывают «околовоенные» услуги по обеспечению жизнедеятельности и поддержанию боевой подготовки военнослужащих Вооруженных Сил США и стран блока НАТО. По данным военных специалистов, рынок таких услуг в мире до 2001 г. в целом оценивался в 100 млрд. долл. в год, а в связи с афганской и иракской кампаниями этот показатель увеличился до 150 – 160 млрд. долл. Сейчас он составляет от 200 до 350 млрд. долл.³⁷

Существуют различные классификации частных военных компаний. Так В.А. Батырь, выделяет четыре группы ЧВК:

- компании военных услуг (*military provider companies*) – компании предоставляющие клиентам тактическую поддержку в ходе боевых действий, включая непосредственно участие в боевых операциях;

- военные консалтинговые компании (*military consulting companies*) – предоставляющие широкий спектр услуг – стратегическое планирование, реформирование вооруженных сил, непосредственную тренировку армейских подразделений, обучение работе с новыми типами вооружений;

- компании военной логистики (*military support companies*) – занимающиеся тыловым обеспечением войск и строительством военных объектов, обслуживающие армейские компьютерные системы или сложные системы вооружений;

- частные охранные компании (*private security companies*) – действующие обычно в зонах боевых действий и которые в зависимости от обстановки могут проводить боевые операции против местных партизан или бандитов при защите объектов³⁸.

Другие авторы, например П. Зингер³⁹, классифицируют ЧВК, руководствуясь степенью готовности таких компаний применять силу, а также уровнем возможности ее применения, либо исходя из услуг, которые эти компании оказывают:

- военные провайдеры (оказывают услуги при ведении боевых действий);

- структуры военной поддержки (оказывают услуги по тыловому обеспечению, организации размещения и питания личного состава, осуществлению разведки и других, не связанных с использованием оружия услуг);

³⁵ Батырь В.А. Международное гуманитарное право: учебник для вузов / 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юстициформ, 2011.

³⁶ Жийар Э.-К. Бизнес идет на войну: частные военные и охранные компании и международное гуманитарное право // Международный журнал Красного Креста. 2006. Т. 88. № 863. С. 3.

³⁷ Башкиров Н., Туляков О. Аутсорсинг в странах НАТО // Зарубежное военное обозрение. № 6. 2013. С. 37-43.

³⁸ Батырь В.А. Указ. соч.

³⁹ Классификация ЧВК по П. Зингеру основана на военной метафоре «tip of the spear», что в переводе означает «острие копья» («наконечник копья»).

– военные консультанты (оказывают услуги по обучению, разработке «силовых» операций и их консультативному сопровождению)⁴⁰.

Отдельные авторы, например М. Капарини и Ф. Шрайер, соглашаясь с позицией, предложенной Вульфом, дифференцируют такие компании на следующие категории:

- а) частные охранные компании;
- б) изготовители оборонной продукции;
- в) частные военные компании, предоставляющие:
 - технические услуги и обучение персонала;
 - консультации, тыловое обеспечение и поддержку;
 - силы для боевого использования;
 - услуги в сфере миротворческих операций и распределения гуманитарной помощи;
- г) неофициальные силы;
- д) наемники⁴¹.

Среди многих черт, присущих привлекаемым вооруженными силами США и других стран блока НАТО фирмам-подрядчикам, в первую очередь следует отметить их принципиальное отличие от традиционных наемников – это коммерциализация военной деятельности с учетом дальнейшего развития сферы военных услуг, оказываемых частным сектором по нормам, принципам и на основе организации, типичной для коммерческих структур стран с рыночной экономикой⁴².

Кроме того, ЧВК не подчиняются армейскому руководству и осуществляют свою деятельность, исходя из штатной структуры каждой частной компании, что вызывает определенную сложность в управлении их деятельностью.

Вместе с тем, после проведения ряда научных исследований, а также анализа эффективности применения фирм-подрядчиков в сфере обороны и военной безопасности, были внесены изменения в соответствующие наставления (уставы, руководства) по боевому применению и тыловому обеспечению подразделений стран блока НАТО и МО США. Одним из первых такого рода документов, стало наставление по действиям подрядчиков на поле боя (FM 100-21 Contractors on the Battlefield// Washington, U.S.Amy Headquarters. 1999), появившееся благодаря усилиям, предпринятым бывшим Министром обороны США Д. Чейни. Позднее были разработаны и иные нормативные документы, касающиеся деятельности ЧВК, в том числе, в 2003 г. было переработано указанное наставление.

Согласно уставам и наставлениям МО США и стран блока НАТО фирмы-подрядчики являются важным инструментом, позволяющим открыть доступ к дополнительным услугам (ресурсам). Заключая с такими фирмами разовые или долгосрочные контракты, достигается усиление и (или) дополнение военных сил и средств тылового обеспечения (ТО). Вместе с тем, внешние подрядчики не могут заменять собой сами военные силы и средства.

Кроме того, привлечение фирм-подрядчиков для ТО операций дает возможность квалифицированным коммерческим организациям обеспечивать подразделения, развернутые на театре военных действий (ТВД) таким образом, чтобы данное обеспечение давало возможность наиболее эффективно использовать имеющиеся ресурсы, а также являлось одним из факторов повышения боевых возможностей ВС США и стран блока НАТО.

Согласно справочнику по тыловому обеспечению НАТО 2012 г. привлечение внешних фирм-подрядчиков допускается в следующих ситуациях:

- численность личного состава национального контингента или войск в районе боевых действий многонациональной оперативно-тактической группы ограничена в связи с политическим решением;
- требуемые силы и средства не могут быть получены из военных источников;

⁴⁰ Peter Singer. *Corporate Warriors: The Rise of the Privatized Military Industry*. Cornell University Press. New York, 2003. P. 91.

⁴¹ F. Schreierand, M. Caparini. *Privatizing Security: Law, Practice and Governance of Private Military and Security Companies*. DCAF Occasional paper nr. 6, DCAF Geneva, 2005.

⁴² Башкиров Н., Туляков О. Указ. соч.

- требуемые силы и средства не были выделены для операции;
- численность военных сил и средств недостаточна при длительных действиях войск в рамках операции;
- военные силы и средства требуются для других операций;
- использование местных подрядных организаций поддерживает согласованный План военно-гражданского сотрудничества;
- использование подрядчиков (из гражданского сектора или местных трудовых ресурсов) для выполнения определенных функций и в определенные периоды времени оказывается экономически более целесообразным;
- существует оперативная потребность в преемственности и опыте, которую невозможно удовлетворить, используя личный состав в порядке ротации⁴³.

В целях тылового обеспечения сил НАТО контракты, в основном, заключаются с американскими подрядчиками, либо подрядчиками стран, входящих в блок НАТО.

Вместе с тем, для тылового обеспечения сил НАТО командующему НАТО и странам-членам НАТО разрешено привлекать на коммерческой основе местных аутсорсеров в случаях, если такое привлечение имеет экономические выгоды, а также дает возможность высвободить военные ресурсы для решения наиболее приоритетных задач, варьируя при этом степень привлечения данных фирм, в зависимости от сложившейся ситуации. Кроме того, за помощью в сфере использования частных подрядчиков для обеспечения сил НАТО рекомендовано обращаться к Агентству НАТО по обеспечению (НСПА).

Следует отметить наличие в указанном справочнике термина «системные подрядчики», которым обозначаются подрядчики, с которыми заключаются долгосрочные контракты, как правило, на техническое обслуживание и ремонт вооружения и военной техники в течение срока их службы (жизненного цикла).

Взаимоотношения МО США и стран блока НАТО с фирмами-подрядчиками в основном имеют плановый подход, который, по мнению Н. Башкирова и О. Тулякова, «обладает серьезным потенциалом оптимизации как военных, так и гражданских ресурсов тылового обеспечения, а также с точки зрения боевой эффективности группировки и достижения лучшего соотношения по критерию «эффективность – стоимость»⁴⁴. Вместе с тем, помимо планового подряда для заключения контрактов при непредвиденных обстоятельствах также предусматривается резервирование финансовых средств.

Согласно информации, изложенной в справочнике по тыловому обеспечению НАТО 2012 г., при планировании использования сил и средств фирм-подрядчиков для организации тылового обеспечения НАТО, как одни из наиболее распространенных, указаны следующие виды контрактов:

- контракты о техническом обеспечении, на основании которых специалисты промышленности постоянно сопровождают воинские подразделения, в целях оказания содействия в применении вооружения и военной техники, либо проведения необходимых технических консультаций;
- контракты о системном обеспечении, на основании которых фирма-подрядчик осуществляет техническое обслуживание в рамках контракта на поставку (ввода в эксплуатацию, техническое обслуживание) вооружения и военной техники, как на отдельном этапе, так и в течение всего срока их службы (жизненного цикла);
- неактивные контракты, которые заключаются с фирмой-подрядчиком на конкретные работы (товары, услуги) выполнение (поставка, оказание) которых отложено до определенного контрактом момента возникновения соответствующей потребности заказчика в них;
- контракты на аренду имущества (как недвижимого так и технических средств), на основании которых для заранее определенных целей данное имущество предоставляется в исключительное пользование заказчика, в основном по твердой цене на весь срок действия контракта и возможностью его выкупа;

⁴³ Справочник по тыловому обеспечению НАТО. 2012. [Электронный ресурс]. – Режим доступа. http://www.nato.int/docu/logi-en/logistics_hndbk_2012-ru.pdf. (дата обращения 01.03.2014).

⁴⁴ Башкиров Н., Туляков О. Указ. соч.

– контракты о гарантированном доступе, на основании которых подрядчика юридически обязывают предоставлять соответствующие силы и средства по мере необходимости;

– контракты о приоритетном использовании, в которых в соответствии с письмом о намерениях фирма-подрядчик выражает готовность в случае необходимости предоставить заказчику соответствующие силы и средства после завершения процедуры торгов.

Также, для организации тылового обеспечения рекомендовано:

– направлять приглашения принять участие в торгах, которые составляются и актуализируются, но данные приглашения выдаются потенциальным фирмам-подрядчикам, лишь в случае, если в них возникает соответствующая потребность;

– иметь длительные партнерские договоренности, на основании которых генеральный подрядчик имеет право (либо обязуется) привлекать субподрядчиков к выполнению отдельных элементов тылового обеспечения;

– осуществлять закупки на открытом рынке, которые осуществляются в случае, когда на рынке имеются готовые товары (работы, услуги), не требующие заключения контрактов заблаговременно;

– иметь общие (базовые) договоренности об осуществлении закупок, которые применяются в агентствах НАТО и позволяют заключать с каким-либо поставщиком рамочные соглашения сразу нескольким заказчикам.

Как отмечалось ранее, первая ЧВК была образована в Великобритании. Однако, «передовиком» по применению отношений аутсорсинга в сфере обороны и военной безопасности являются США, где под аутсорсингом в данной сфере деятельности понимается использование на конкурсной основе сторонних организаций для выполнения непрофильных (вспомогательных) функций военного ведомства путем заключения соответствующего долгосрочного контракта⁴⁵. Указанные организации могут быть как государственными, так и, как правило, частными компаниями.

Можно смело утверждать, что практически во всех военных операциях, проводимых ВС США после окончания «холодной войны», активно привлекались государственные гражданские и частные коммерческие фирмы-подрядчики. С середины 1990-х годов привлечение гражданских, в том числе частных коммерческих структур (фирм, корпораций, компаний) для участия в решении военных задач приобрело значительные масштабы. Этот процесс активизировался в конце XX – начале XXI в., когда были предприняты серьезные шаги, направленные на «приватизацию» военной организации государства⁴⁶. Особенно активно применялся аутсорсинг при администрации президента США Дж. Буша-мл.⁴⁷

Согласно законодательству США военное ведомство должно оптимально (по качеству и цене работ) организовать исполнение вспомогательных (несвойственных армии) функций, максимально используя возможности специализированных компаний-подрядчиков в качестве альтернативы.

В этой связи в ВС США аутсорсинг используется как для обеспечения повседневной, так и боевой деятельности. В настоящее время Пентагон поручает внешним исполнителям не только функции по содержанию объектов инфраструктуры, техническому обслуживанию и ремонту вооружения и военной техники, выполнению строительных и ремонтных работ, питанию военнослужащих, их охране и охране стационарных объектов, колонн, доставляемых военных грузов, но и такие специфические функции, как разминирование различных территорий, зданий, сооружений

в том числе после проведения боевых действий, а также утилизации боеприпасов. Зачастую указанные функции выполняются сотрудниками частных компаний в «горячих точках» мира – там, где есть солдаты ВС США.

⁴⁵ Печорский В. Опыт использования аутсорсинга в вооружённых силах США // Зарубежное военное обозрение. № 2, 2013. С. 37-39.

⁴⁶ Башкиров Н., Туляков О. Указ. соч.

⁴⁷ Свинных Е.А. Законодательные пределы аутсорсинга функций Министерства обороны США // ЭНИ «Военное право». № 4. 2013.

Как отмечал А.В. Алексеев, с введением инструментов аутсорсинга в Вооруженных силах США основными мероприятиями по совершенствованию системы тылового обеспечения ВС США стали:

- переход от принципа накопления (все, что может понадобиться для нужд ВС («just-in-case»)), к принципу снабжения «с колес» («just-in-time»), т.е. напрямую от поставщиков;
- передача отдельных видов деятельности в тыловом обеспечении из Министерства обороны в частный сектор при условии снижения затрат и исключения дополнительного риска (программа МО США привлечения гражданских организаций для тылового обеспечения ВС США – «Logistic Civil Augmentation Program»);
- прямая доставка от поставщиков (DVD – Direct Vendor Delivery) с целью поставок 50 % всего приобретаемого имущества без складирования, непосредственно от подрядчика, а также проведение программ электронной коммерции, электронного взаимного обмена данными, заключения долговременных контрактов⁴⁸.

В этой связи к положительным моментам применения аутсорсинга в ВС США можно отнести следующие:

- освобождение внутренних ресурсов подразделения МО США для реализации его основных задач;
- повышение качества получаемых подразделением МО США услуг (выполняемых в интересах подразделения МО США работ), в том числе за счет привлечения квалифицированных специалистов с достаточным опытом работы в конкретной сфере деятельности и применения высокотехнологичного оборудования, а также внедрения современных технологий;
- повышение уровня боеготовности и боеспособности подразделения МО США в связи с увеличением времени на соответствующую подготовку;
- появление возможности у руководства МО США всех уровней сконцентрировать свою деятельность на выполнении основных задач, а также повышение уровня оперативности и вариативности при принятии соответствующих управленческих решений;
- сокращение расходов на содержание собственного подразделения МО США, в том числе затрат на организацию рабочих мест, обучение и (или) переподготовку сотрудников, осуществление премиальных и страховых выплат, выходных пособий, пенсионного обеспечения и др.;
- наличие возможности (в том числе за счет использования конкуренции на рынке) выбора наиболее выгодных для подразделения МО США условий и вариантов применения фирм-подрядчиков;

– разделение и (или) частичная передача аутсорсеру рисков хозяйственной деятельности, в том числе юридические и финансовые гарантии возмещения третьим лицам возможного ущерба.

Различные исследования проблематики применения аутсорсинга в сфере военной безопасности США отмечают разнообразие фирм-подрядчиков, которые оказывают услуги аутсорсинга для армии США.

Так, например, Н. Уваров предлагает следующую классификацию военных подрядчиков в США:⁴⁹

- фирмы-поставщики контингентов;
- консалтинговые фирмы;
- обеспечивающие фирмы.

Как правило, фирмы-поставщики контингентов выступают под видом охранных фирм (групп советников). Задача указанных организаций заключается в том, чтобы предоставлять в распоряжение заказчика высокопрофессиональных специалистов, которые обучены для выполнения боевых задач. Основным преимуществом данных компаний является то, что достижение успеха основано на высокой подготовке сотрудников фирмы для выполнения поставленных задач, а не в их количестве. Как показала практика африканских конфликтов, небольшие подразделения в количестве около 200–300 человек, организованные фирмами-

⁴⁸ Алексеев А.В. Направления развития аутсорсинга в системе тылового обеспечения Вооруженных Сил Российской Федерации // Известия Саратовского университета. 2011. Т. 11. Сер. Экономика. Управление. Право. Вып. 1. С 52-53.

⁴⁹ Уваров Н. Бизнес на службе Пентагона // Зарубежное военное обозрение. № 5. 2009. С. 3-8.

поставщиками контингентов, при поддержке с воздуха вертолетов достаточно успешно противостояли многотысячным войскам боевиков.

Аналогичная практика имела и в других странах. Так, в апреле 2004 г. в Ираке в г. Наджаф восемь сотрудников охранной компании «Блэкуотер» (все бывшие спецназовцы) в течение 5 ч. отражали нападение нескольких сотен повстанцев иракского сопротивления. В итоге потери среди сотрудников фирмы составили всего двое раненых, у иракцев же – до 100 человек убитых⁵⁰.

Однако следует отметить, что деятельность данных фирм балансирует на грани закона (а иногда и переходит его рамки). Поэтому эти фирмы часто меняют свои наименования, проводят преобразования или создаются вновь после самороспуска. Вместе с тем, спрос на подобные фирмы очень высок, так как заказчиками их услуг часто выступают правительство США и солидные корпорации.

В качестве примера такой организации можно привести фирму Academi (это название фирма имеет с января 2010 г.), со штаб-квартирой в Северной Каролине, которая в настоящее время является одной из самых крупных частных военных компаний, и имеет множество подразделений и дочерних компаний (первоначальное название Blackwater («Чёрная вода») сохранилось до февраля 2009 г., а затем, в марте 2009 г., фирма была преобразована в Xe Services LLC). В настоящее время состав данной организации насчитывает около 21 000 человек.

Blackwater была образована в 1997 г. Эриком Принсом (бывшим офицером военно-морского спецназа США («Морские котики»)⁵¹ и Элом Кларком (тренером по прикладной стрельбе), как фирма, оказывающая охранные услуги, а также услуги по подготовке и поддержке военных и правоохранительных операций.

Со дня образования фирмы основные управленческие функции до марта 2009 г. исполнял ее основатель – Эрик Принс. Однако сейчас он занимает лишь пост председателя правления, и больше не участвует в повседневной жизнедеятельности компании.

Также известными и достаточно крупными фирмами-поставщиками контингентов являются: G4S («Джифорс»), Executive Outcome («Экзекютив Ауткам»), AirScan («Эрскан») и др.

В отличие от фирм-поставщиков контингентов, консалтинговые фирмы оказывают услуги в области оперативного и стратегического планирования, разработки военных доктрин и концепций, различного рода инструкций, планов проведения операций, организации боевой подготовки и военных учений. Вместе с тем, данные фирмы никогда сами не участвуют в боевых действиях. Как правило, большинство сотрудников этих компаний являются бывшими боевыми офицерами и генералами, что позволяет им получать выгодные контракты, используя личные связи.

Как пример консалтинговой фирмы можно привести Military Professional Resources Incorporated (MPRI). Она была основана в 1987 г. в штате Делавэр восемью бывшими высокопоставленными офицерами Вооружённых сил США, во главе которых был отставной генерал В. Люис.

В настоящее время штаб-квартира MPRI находится в г. Александрия (штат Виргиния). Руководит компанией Карл Э. Вуоно (генерал, бывший начальник Генерального штаба ВС США во время операции в Панаме и операции «Буря в пустыне»). Заместителем руководителя фирмы является отставной генерал Рональд Х. Гриффит (руководил 1-й бронетанковой дивизией во время операции «Буря в пустыне»). Штат данной организации насчитывает около 400 человек (около 340 из них – бывшие высокопоставленные офицеры ВС США). MPRI владеет огромной базой данных и имеет доступ к досье практически всех военных специалистов армии США (включая специалистов по подрывным действиям, партизанской и психологической войне), которые в настоящее время находятся в отставке.

Это позволяет данной фирме на коммерческой основе заниматься оказанием консультативной помощи в сфере реорганизации и управления вооруженными силами, решает как оперативные так и ситуационные проблемы, проводит гуманитарные и другие операции. MPRI оказывает свои услуги правительству США, а также ряду зарубежных стран, действуя

⁵⁰ Уваров Н. Указ. соч.

⁵¹ [Электронный ресурс].

–

Режим

доступа.

<http://www.npr.org/templates/story/story.php?storyId=14659780> (дата обращения 03.11.2013).

в тесном взаимодействии с Пентагоном, государственным департаментом и ЦРУ.

Важно отметить, что сотрудники MPRI не однократно оказывали услуги в локальных войнах и конфликтах. Так, например, специалисты этой фирмы оказывали помощь правительству Колумбии, с октября 1994 г. обучали хорватскую армию, а в 1995 г. планировали боевые операции ВС Хорватии. Предполагается, что в августе 1995 г. хорватская армия провела успешную операцию «Storm» («Буря») по разгрому сербских «сепаратистов» в Сербской Краине, которую спланировали и провели сотрудники MPRI⁵², в результате чего около 200 тыс. сербов в качестве беженцев вынуждены были покинуть Хорватию.

Кроме того, специалисты MPRI оказывали содействие албанским боевикам в Македонии, а также правительству Либерии, Конго, Анголы, Экваториальной Гвинеи и других «банановых республик».

По информации британской газеты «Financial Times» (перевод портала «InoPressa») «всего за несколько месяцев до вооруженного нападения грузинской армии на Южную Осетию, 80 бойцов грузинского спецназа прошли курс боевой подготовки под руководством американских солдат»⁵³. Фирмы-подрядчики: MPRI и American Systems наняли команду, в которую вошли 15 отставных военнослужащих спецназа, для проведения курса подготовки солдат грузинских спецподразделений.

В настоящее время, MPRI является основным проводником политики, проводимой США в Африке. Данная фирма принимает участие в программах по созданию совместных сил, которые смогут выполнять на указанном континенте «миротворческие и гуманитарные операции», и основой которых должна стать армия Нигерии, где активное участие в военной реформе принимает MPRI.

Кроме того, сотрудники MPRI работают преподавателями и администраторами в военных колледжах США по программе подготовки офицеров резерва, а также написали для МО США два учебных пособия по коммерческой поддержке боевых операций.

Вместе с тем, для консалтинговых фирм характерна такая черта, когда, рекомендации таких фирм военным ведомствам других государств, предполагают дальнейшее тесное сотрудничество и заключение новых контрактов в силу уже сложившихся устойчивых личных и деловых отношений. Это означает, что заказчик становится достаточно зависимым от этих компаний по многим военным вопросам.

Иногда возникают ситуации, когда к фирме, ранее оказывающей консалтинговые услуги, заказчики обращаются с предложением продолжить контрактные отношения в новом качестве для реализации ее советов на практике. Однако, данные отношения выводят такие организации за рамки консалтинговых фирм, приближая их к категории фирм-поставщиков.

В отличие от двух предыдущих видов фирм военных подрядчиков США, обеспечивающие фирмы являются самыми многочисленными. Это связано с тем, что они в основном оказывают услуги по тыловому, транспортному, техническому и инженерному обеспечению, а большинство из них отделились от обычных строительных компаний.

Вместе с тем, обеспечивающие фирмы также выполняют контракты на отдельные виды оперативного (боевого) обеспечения МО США. В настоящее время до 70 % сферы организации и обеспечения мероприятий оперативной и боевой подготовки армейской авиации военного ведомства США приватизировано, а обслуживание современной авиационной техники осуществляется частными компаниями⁵⁴.

Факторами возникновения таких фирм в конце 80-х – начале 90-х годов XX в. стали, во-первых, существенное сокращение ВС США, а во-вторых, потребность в услугах военно-тылового характера при участии армии США в локальных конфликтах. Например, численность командования тыла ВС США за период с 1990 по 1995 г. сократилась на 60 %, а оперативная напряженность за тот же период возросла на 30 %, что могло быть компенсировано только за счет привлечения частного сектора⁵⁵.

⁵² Уваров Н. Указ. соч.

⁵³ Financial Times поверила Путину. 08.09.2008. [Электронный ресурс]. – Режим доступа http://polit.ru/news/2008/09/08/ft_army/ (дата обращения 02.03.2014).

⁵⁴ Башкиров Н., Туляков О. Указ. соч.

⁵⁵ Уваров Н. Указ. соч.

Примером одной из таких фирм является американская инженерно-строительная и сервисная компания KBR, Inc. – Kellogg Brown and Root (предыдущее название Brown&Root). В настоящее время председателем совета директоров, президентом и главным исполнительным директором данной компании является Уильям П. «Билл» Ут.⁵⁶

Численность компании составляет около 27 тыс. сотрудников. Штаб-квартира располагается в г. Хьюстоне (штат Техас) известном как «энергетическая столица мира». В 2005 г. Kellogg Brown and Root получила контракт от Пентагона на 29 800 000 долларов США на восстановление военных баз в Луизиане и Миссисипи, пострадавших от урагана «Катрина».

Немаловажно отметить, что KBR, Inc. является дочерней структурой крупного холдинга Halliburton, которую в 1995 – 2000 гг. возглавлял Ричард Брюс (Дик) Чейни (46-й вице-президент США с 2001 – 2009 гг., Министр обороны США 1989 – 1993 гг., при нём были проведены военные операции «Буря в пустыне» (Ирак) и «Правое дело» (Панама)).

Однако у применения аутсорсинга в ВС США отмечаются также и недостатки. По мнению В. Печорского, к главным недостаткам аутсорсинга относят:

- риск утраты (в том числе необратимой) персоналом вооруженных сил США уникальных знаний и опыта, необходимых при решении ряда специфических задач, таких как ремонт, подготовка к эксплуатации и обслуживание современных образцов вооружения и военной техники, ведение разведки, оценка и обработка получаемой информации, обучение личного состава по прикладным дисциплинам в качестве инструкторов;

- возможность значительной недооценки базовых накладных расходов при принятии решения о передаче функций внешней организации;

- сложность контроля за ходом выполнения масштабных работ, что приводит к риску их некачественного выполнения;

- ограниченность рычагов управляющего воздействия на исполнителей;

- отсутствие преемственности при смене компании-подрядчика⁵⁷.

Кроме того, многие американские частные и военные специалисты стали отмечать то, что экономия денежных средств, образующаяся на первоначальном этапе применения аутсорсинга, впоследствии быстро сокращается.

Это происходит из-за того, что фирмы-подрядчики в ходе исполнения контракта начинают настаивать на изменении условий его исполнения в части повышения цены контракта, а при заключении новых идентичных контрактов, также стараются повысить их стоимость по сравнению с предыдущими.

В свою очередь, ВС США вынуждены соглашаться на эти условия, так как внутренних подразделений, выполнявших до этого обеспечивающие функции, уже не существует в силу их расформирования.

Вместе с тем, после проведенного Пентагоном анализа затрат размера содержания собственных подразделений обеспечения и расходов на услуги, оказываемые по договорам аутсорсинга, были сделаны выводы, что расходы на аутсорсинг услуги обходятся дороже.

Так, в результате исследования, проведенного в 1991 г. по заказу Конгресса США, было выявлено, что содержание собственных подразделений более выгодно с экономической точки зрения, так как отдельные договоры аутсорсинга превышают содержание таких подразделений ВС США. Например, в Главном контрольном управлении США (GAO) пришли к выводу, что в 11 из 12 случаев стоимость договора аутсорсинга по его использованию для предоставления услуг в государственном секторе, была выше стоимости содержания внутренних подразделений примерно на 25%⁵⁸.

Кроме того, Главным контрольным управлением США в ходе выборочной проверки (9 из 53 случаев) передачи отдельных функций МО США на аутсорсинг в период с 1995 по 1998 гг. было отмечено увеличение цен таких контрактов.

⁵⁶ [Электронный ресурс]. – Режим доступа <http://www.kbr.com>. (дата обращения 02.03.2014).

⁵⁷ Печорский В. Указ. соч.

⁵⁸ Спландер В.А., Бабурин Д.Е. Иллюзорная экономия бюджетных средств от использования аутсорсинга для нужд армии // Финансовая аналитика. Проблемы и решения. № 44 (86). 2011.

Так, например, в форте Ралей цена контракта увеличилась на 6 % по сравнению с первоначальной, что в денежном эквиваленте составило около 187 000 долл. А на базе ВВС Райт-Паттерсон в контракт было внесено одно изменение, которое повлекло за собой увеличение его цены на 1 % или 92 000 долл.

Были отмечены и другие случаи по внесению изменений в заключенные ранее контракты, в части увеличения объемов работ и включения дополнительных задач, ранее не предусмотренных контрактом, на базе ВВС г. Лафлин и, как следствие, увеличение по сравнению с первоначальной ценой контракта на 3 % (на 830 000 долл.), а на базе ВВС в г. Элгас – на 2 % (на 3 400 000 долл.)⁵⁹.

В этой связи постепенное увеличение цен контрактов и заключение дополнительных соглашений к ним за период с 1997 по 2005 гг., привело к снижению экономического эффекта (с 9 200 000 до 2 800 000 долл.) от передачи на аутсорсинг непрофильных функций военного ведомства США.

Подобное исследование также проводилось и в 2007 г. По результатам данного исследования было отмечено, что заключенные с аутсорсерами контракты, обошлись примерно в два раза дороже, по сравнению с затратами на содержание внутренних подразделений, выполнявших ранее эти функции (работы, услуги).

Согласно информации Управления национальной разведки США, доведенной в 2008 г., оказалось, что содержание федерального служащего, включая затраты на выплату заработной платы и иных пособий и компенсаций, таких как медицинская страховка, пенсия, и других, составило для государственного бюджета 125 000 долл. Вместе с тем, прямые затраты, без учета накладных расходов, на содержание каждого сотрудника фирмы-подрядчика (аутсорсера) обходилась около 207 000 долл.⁶⁰

Кроме того, по данным Центра стратегических и международных исследований, в 2011 г. Министерство обороны США потратило на контракты 375 млрд. долл. по сравнению с 163 млрд. в 2000 г.⁶¹

Важно помнить, что бюджет военного ведомства США достаточно ограничен, и, в этой связи, в основном направлен на закупку нового вооружения для армии США. Поэтому он находится под жестким контролем государства и общественности.

Вместе с тем, практическое применение аутсорсинга показывает, что частные фирмы-подрядчики военных услуг на первое место своей деятельности ставят извлечение максимальной прибыли за счет контрактов, заключенных с ВС США. Это частично опровергает мнение, что частный сектор эффективнее государственного при предоставлении услуг аутсорсинга в военной сфере.

В этой связи некоторые военные эксперты ВС США еще в 2001 г. выступили с предложением⁶², в котором обосновывалась необходимость создания «группы генерального контролера», которая будет определять целесообразность передачи государственных функций в военной сфере частным фирмам. Кроме того, в компетенцию данной группы будет входить проверка исполнения заключенных с аутсорсерами контрактов. При этом создание «группы генерального контролера» не будет противоречить нормам ст. 832 закона о национальной обороне.

К компетенции «группы генерального контролера» будут также отнесены полномочия на принятие решений о том, какие функции должны выполняться исключительно государственными служащими, а какие могут быть переданы на аутсорсинг, в том числе полномочия по сравнению

⁵⁹ [Электронный ресурс]. – Режим доступа <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/GAOREPORTS-NSIAD-00-107/pdf/GAOREPORTS-NSIAD-00-107.pdf> (дата обращения 28.02.2014).

⁶⁰ Айзенберг Д. Химерная экономия средств за счет аутсорсинга. [Электронный ресурс]. – Режим доступа http://www.huffingtonpost.com/david-isenberg/the-chimerical-cost-savin_b_690673.html (дата обращения 23.08.2010).

⁶¹ Ферсович В. В 2015 году США переведут войну в Афганистане на аутсорсинг. [Электронный ресурс]. – Режим доступа http://rus.ruvr.ru/2013_09_16/V-2015-godu-SSHA-perevedut-voynu-v-Afganistane-na-autsorsing-1812/ (дата обращения 27.02.2014).

⁶² Айзенберг Д. Указ. соч.

стоимости оплаты услуг аутсорсеру за выполнение государственных функций и расходов бюджета на содержание государственного служащего, выполняющего такие функции⁶³.

Кроме того, в результате применения аутсорсинга в ВС США, информация о деятельности органов государственной власти может быть ограничена под предлогом сохранности коммерческой тайны контрагентов государственных органов, что не добавляет прозрачности данного рода деятельности, а также существует риск возникновения конфликта интересов общества и частных лиц, ослабляя подотчетность указанных органов налогоплательщикам⁶⁴.

Пытаясь определить законодательные пределы применения аутсорсинга в сфере обороны и военной безопасности, в США была разработана «концепция функций, органически присущих государству» (*inherently governmental functions*), получившая официальное закрепление в циркуляре бюджетного бюро США А-49.

Указанная концепция легла в основу разработки в США различного рода нормативных правовых актов и иных документов. Соответственно, основным понятием, используемым в данных актах и документах, стал термин «функции органически присущие государству».

Впервые данное определение упоминается в циркуляре А-76 административно-бюджетного управления США (*Circular No. A-76 to the Heads of Executive Departments and Establishments «Performance of Commercial Activities»*), в соответствии с которым, под деятельностью, органически присущей государству, понимается тесно связанная с интересами общества деятельность, в соответствии с которой соответствующими полномочиями на ее осуществление, могут быть наделены только сотрудники органов государственной власти.

Согласно циркуляру А-76 к случаям, когда ведомственные функции не могут быть переданы на аутсорсинг, относятся:

- законодательное закрепление запрета передачи на аутсорсинг государственных функций;
- отсутствие на рынке фирм-подрядчиков, которые могут осуществить необходимый вид деятельности;
- право частных лиц на жизнь, их собственность, свободу может быть достаточно существенно ограничено путем выполнения государственных функций;
- в результате такой передачи может быть достигнуто существенное ограничение свободы административного усмотрения руководства государственного органа при подготовке и утверждении плана выполнения отдельных видов деятельности;
- выполнение в полном объеме государственных функций по вынесению решений на основании жалоб организаций и граждан, в том числе решений о предоставлении кому-либо субъективных прав, а также о привлечении организаций и граждан к ответственности;
- выполнение государственной функции связано с реализацией неких специальных полномочий.

Необходимо отметить, что в Своде государственного регулирования федеральных закупок (*Federal Acquisition Regulation*)⁶⁵ определен примерный перечень функций, органически присущих государству, а также закреплены функции, хотя и не являющиеся органически присущими государству, но которые могут быть признаны таковыми при определенных условиях.

К иным нормативным актам, в которых упоминается о функции, органически присущей государству, относятся Закон об инвентаризации видов деятельности, осуществляемых федеральными органами власти 1998 г. (*Federal Activities Inventory Reform Act of 1998*), и инструкция МО США от 6 апреля 2007 г. № 1100.22 «Руководство по определению состава работников»⁶⁶, в которой в частности, также указаны виды деятельности, возможные к передаче на

⁶³ Уиллер У. Химерные экономии аутсорсинга. [Электронный ресурс]. – Режим доступа <http://www.cdi.org/program/document.cfm.DocumentID=4621&from page=../index.cfm& rule> (дата обращения 23.08.2010).

⁶⁴ Freeman J. Private Parties, Public Functions and the New Administrative Law // *Administrative Law Review*. – Vol. 52. – 2000. – № 3. – P. 824.

⁶⁵ 48 Code of Federal Regulations § 7.503(c), Subpart 7.3 «Contractor Versus Government Performance» and Subpart 7.5 «Inherently Governmental Functions».

⁶⁶ Department of Defense Instruction 1100.22, Policy and Procedures for Determining Workforce Mix. April 12, 2010 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.dtic.mil/whs/directives/corres/pdf/110022p.pdf> (дата обращения: 17.03.2014).

аутсорсинг, либо органически присущие государству и, следовательно, передача которых на аутсорсинг невозможна.

Основываясь на положениях указанных нормативных актов и документов, Е.А. Свиных выделяет следующие, с точки зрения возможности передачи их на аутсорсинг, группы функций МО США:

1) органически присущие государству функции (*inherently governmental functions*) – не подлежат аутсорсингу;

2) функции, тесно примыкающие к органически присущим государству (*functions closely associated with inherently governmental functions*) – подлежат аутсорсингу лишь при определенных обстоятельствах;

3) коммерческие функции (*commercial functions*) – подлежат аутсорсингу⁶⁷.

Также отмечается, что границы между данными группами относительно подвижны и могут меняться, исходя из взглядов официального руководства на их содержание.

В конце 2010 г. правительство США стало постепенно возвращаться к практике самостоятельного выполнения функций силами структурных подразделений военного ведомства, исполнение которых ранее были переданы на аутсорсинг, отказываясь от услуг частных подрядчиков⁶⁸, а 9 августа 2010 г. Роберт Майкл Гейтс, возглавлявший в тот момент Министерство обороны США, говоря о возврате около 10 % ранее переданных аутсорсерам функций, заявил, что в Пентагоне в меньшей степени полагаются на подрядчиков.

Однако по мнению ведущего специалиста центра оборонной информации США У. Уиллера, такие заявления не поддаются никакой критике, так как в Пентагоне даже не знают общего числа аутсорсеров, которые оказывают услуги военному ведомству США. По некоторым оценкам около 790 000 частных фирм-подрядчиков, работают по договорам с Министерством обороны США, по другим – их еще больше. В любом случае, точно не известно, сколько в итоге будет сокращено частных подрядчиков в результате 10-процентного сокращения. Кроме того, неизвестно, сокращены на 10 % будут все подрядчики или только некоторые (субподрядчики)⁶⁹.

Возврат функций, ранее переданных аутсорсерам внутренними подразделениями, получил название инсорсинг, который предполагает возможность возвращения функций от аутсорсеров к собственным подразделениям МО в случаях существенных нарушений условий контракта, например, таких как необоснованное увеличение договорной цены или низкое качество работ, услуг. В общем понимании инсорсинг является экономическим рычагом МО, который заставляет частных подрядчиков добросовестно выполнять условия контракта⁷⁰.

К таким действиям Министерство обороны США подталкивает периодически возникающие в данном ведомстве коррупционные скандалы, а также увеличивающийся с каждым годом военный бюджет. По некоторым оценкам в 2013 г. бюджет Пентагона составлял почти 700 млрд. долл. Таким образом, на национальную безопасность уходит около половины всех дискреционных средств федерального бюджета. К тому же ежегодные военные траты США на сегодняшний день больше чем бюджеты десяти ведущих стран (включая Китай и Россию) вместе взятых⁷¹.

Вместе с тем, ряд ученых отмечают необходимость определения и нормативного закрепления «ключевых функций» (*core functions*), передача которых на аутсорсинг недопустима вследствие создания угрозы невыполнения задачи, стоящей перед государственным органом (МО) США.

Вышеприведенный пример дал основание заявить о необходимости выделения среди функций, не являющихся органически присущими государству, отдельной группы т.н. ключевых

⁶⁷ Свиных Е.А. Указ. соч.

⁶⁸ Айзенберг Д. Указ. соч.

⁶⁹ Уиллер У. Указ. соч.

⁷⁰ Спландер В.А., Бабури Д.Е. Указ. соч.

⁷¹ Энгдаль У. Обман и коррупция Пентагона вышли из-под контроля // Комсомольская правда. 13.12.2013. С. 15.

функций (core functions). Их определяют как функции, передача которых на аутсорсинг создает серьезную угрозу невыполнения стоящей перед органом исполнительной власти задачи⁷².

Подводя итог, необходимо отметить, что привлечение ЧВК для решения задач с помощью вооруженной силы, становление и развитие «военного подряда» – свершившийся факт, однако юридические исследования данной проблемы носят фрагментарный характер⁷³.

В современных вооруженных конфликтах и международных миротворческих операциях ЧВК становятся равноправным правовым субъектом наряду с родами и видами вооруженных сил⁷⁴. По мнению некоторых экспертов, со временем роль ЧВК будет повышаться, так как в настоящее время таким компаниям поручается все больше полномочий полиции и армии.

Таким образом, достаточно верным предполагается мнение, что в будущем, несомненно, спрос на услуги ЧВК будет повышаться. Это особенно тесно связано со сложившейся в мире политической обстановкой, в соответствии с которой в настоящее время наличие многочисленных вооруженных сил для государства не соответствует современным реалиям действительности.

Вместе с тем, передача частным компаниям своих полномочий в сфере обороны и военной безопасности видится наиболее оптимальным решением военных задач, стоящих перед современными государствами.

Это особенно актуально, когда фирмы-подрядчики активно используют опыт отставных военнослужащих, являющихся высококвалифицированными военными специалистами, готовыми «работать» за хорошую оплату, выполняя задачи «околовоенного» характера, в том числе и в обстановке, связанной с риском для жизни.

Пример США и других стран блока НАТО, использующих услуги ЧВК в военной сфере, показывает, как данные государства достигают свои военно-стратегические и политические цели, официально не вмешиваясь во внутривнутриполитический процесс разных государств, но при этом оказывая определенное давление на их руководство (политических лидеров). При этом скрывается реальное количество граждан США и других стран, которые задействованы в военных операциях. В случаях же применения регулярных подразделений МО США и стран блока НАТО, привлечение ЧВК позволяет уменьшить или даже избежать потерь среди действующих военнослужащих.

Кроме того, привлечение ЧВК позволяет усиленно развивать военно-промышленный комплекс стран, применяющих аутсорсинг в данной области, создавая новые рабочие места (в том числе обеспечивая работой бывших военных), экономя ресурсы, а также продвигая военную научную мысль на новые высоты при создании более современных образцов вооружения и военной техники.

Можно предположить, что в ближайшие десятилетия развитие аутсорсинга в сфере обороны и военной безопасности станет устойчивой тенденцией для зарубежных стран. Уже сегодня армия США не в состоянии проводить без привлечения частных подрядчиков даже ограниченные по масштабам военные операции, а ЧВК стали основным инструментом реализации внешней политики МО США и других стран блока НАТО за рубежом.

Как отмечает В.А. Батырь, другой важнейшей тенденцией современности можно считать приватизацию (разгосударствление) вооруженного насилия. Как это ни парадоксально звучит, но новые вооруженные конфликты будут характеризоваться коммерциализацией и демилитаризацией. Традиционные вооруженные силы не смогли вести борьбу на равных с неясным противником в Афганистане, Ираке, Чечне. Видимо, государству нужны такие силы, которые будут находиться в тени и которые будут эффективны против «теневых сил» неясного противника⁷⁵.

Вместе с тем, другой «стороной медали» применения аутсорсинга в сфере обороны и военной безопасности может стать его непродуманное и необоснованное использование, а также

⁷² Petersohn Ul. Privatising Security: The Limits of Military Outsourcing // CSS Analysis in Security Policy. – № 80. – September, 2010. – P. 2. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://psm.du.edu/media/documents/reports_and_stats/think_tanks/css_analyses_privatising_security_the_limits_of_military_outsourcing.pdf (дата обращения: 18.03.2014).

⁷³ Батырь В.А. Указ. соч.

⁷⁴ Мукин Ю. Указ. соч. С. 27.

⁷⁵ Батырь В.А. Указ. соч.

лоббирование интересов фирм-подрядчиков на государственном уровне. Это будет порождать увеличение числа коррупционных правонарушений и связанных с ними скандалов, потерю контроля за выделяемыми на нужды обороны и военной безопасности денежными средствами, и как следствие, отказ от передачи на аутсорсинг отдельных видов деятельности.

Библиографический список:

1. Айзенберг Д. Химерная экономия средств за счет аутсорсинга. [Электронный ресурс]. – Режим доступа http://www.huffingtonpost.com/david-isenberg/the-chimerical-cost-savin_b_690673.html (дата обращения 23.08.2010).
2. Алексеев А.В. Направления развития аутсорсинга в системе тылового обеспечения Вооруженных Сил Российской Федерации // Известия Саратовского университета. 2011. Т. 11. Сер. Экономика. Управление. Право. Вып. 1.
3. Батырь В.А. Международное гуманитарное право. – М.: Юстицинформ, 2011.
4. Башкиров Н., Туляков О. Аутсорсинг в странах НАТО // Зарубежное военное обозрение. № 6. 2013.
5. Жийар Э.-К. Бизнес идет на войну: частные военные и охранные компании и международное гуманитарное право // Международный журнал Красного Креста. 2006. Т. 88. № 863.
6. Мукин Ю. Использование гражданских контрактников и частных вооруженных формирований в современных конфликтах // Зарубежное военное обозрение. 2008. № 7.
7. Печорский В. Опыт использования аутсорсинга в вооружённых силах США // Зарубежное военное обозрение. № 2. 2013.
8. Свиных Е.А. Законодательные пределы аутсорсинга функций Министерства обороны США // ЭНИ «Военное право». № 4. 2013.
9. Сплендер В.А., Бабурин Д.Е. Иллюзорная экономия бюджетных средств от использования аутсорсинга для нужд армии // Финансовая аналитика. Проблемы и решения. №44 (86). 2011.
10. Уваров Н. Бизнес на службе Пентагона // Зарубежное военное обозрение. № 5. 2009.
11. Уиллер У. Химерные экономии аутсорсинга. [Электронный ресурс]. – Режим доступа http://www.cdi.org/program/document.cfm.DocumentID=4621&from_page=1/index.cfm&rule (дата обращения 23.08.2010).
12. Ферсович В. В 2015 году США переведут войну в Афганистане на аутсорсинг. [Электронный ресурс]. – Режим доступа http://rus.ruvr.ru/2013_09_16/V-2015-godu-SSHA-perevedut-voynu-v-Afganistane-na-autsorsing-1812/ (дата обращения 27.02.2014).
13. Энгдаль У. Обман и коррупция Пентагона вышли из-под контроля // Комсомольская правда. 13.12.2013.
14. Freeman J. Private Parties, Public Functions and the New Administrative Law // Administrative Law Review. – Vol. 52. – 2000. – № 3.
15. Petersohn Ul. Privatising Security: The Limits of Military Outsourcing // CSS Analysis in Security Policy. – № 80. – September, 2010. – P. 2. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://psm.du.edu/media/documents/reports_and_stats/think_tanks/css_analyses_privatising_security_the_limits_of_military_outsourcing.pdf (дата обращения: 18.03.2014).
16. Schreierand F., Caparini M. Privatizing Security: Law, Practice and Governance of Private Military and Security Companies. DCAF Occasional paper nr. 6, DCAF Geneva, 2005.
17. Singer P. Corporate Warriors: The Rise of the Privatized Military Industry. Cornell University Press. New York, 2003.

