ISSN: 2074-1944

ВОЕННОЕ ПРАВО

Электронное научное издание

http://www.voennoepravo.ru/

№ 3 (43) 2017

Редакционный совет

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Издание включено в систему Российского индекса научного цитирования (РИНЦ)

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

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

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

Ведущий редактор —
ГУСЕЙНОВА
Альбина Джабаровна

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

СОДЕРЖАНИЕ

Правовое обеспечение национальной безопасности

Красинский В. В.
О правовом регулировании иностранных инвестиций в интересах защиты государственного суверенитета Российской Федерации …… **5**
Скулаков Р. М.
Территориальная целостность государства в системе научных категорий и ее методологическое значение для военного права …… **13**
Трофимов М. В.
Теоретические основы финансово-правового обеспечения военной безопасности Российской Федерации …… **21**
Холопова Е. Н., Свиязов Д. А.
Компетенция пограничных органов федеральной службы безопасности по противодействию терроризму и экстремизму …… **31**

Военные аспекты административного права

Глухов Е. А., Корякин В. М.
О вмешательстве командования в частную жизнь подчиненных (на примере предупреждения дорожно-транспортных происшествий с участием военнослужащих) …. **38**
Назарчук И. А.
Основные правовые проблемы финансового контроля в Вооруженных Силах Российской Федерации …… **49**
Рыбакова М. А.
Некоторые вопросы взаимодействия Минобороны России с органами законодательной и исполнительной власти в сфере нормотворческой деятельности …… **55**
Сергеев А. В.
Административно-правовые режимы, используемые в сфере защиты информации …… **63**
Субанова Н. В., Шелковникова Е. Д.
Теоретические и правовые основы разрешительной системы оборота оружия в России (современный период)…… **71**
Шеншин В. М.
Особенности применения командиром воинской части норм административного законодательства …… **78**

Социальная защита и социальное обеспечение

Ананьева Е. Е.
Правовое регулирование пенсионного обеспечения лиц, уволенных с военной службы, и членов их семей, выезжающих (выехавших) на постоянное место жительства за границу …… **84**
Ильменейкин П. В.
Правовые коллизии отдельных норм законодательства о социальной поддержке ветеранов …… **91**
Согияйнен А. А.
Медицинская помощь в военно-медицинских организациях: правовые основы и критерии прикрепления …… **106**

Прокурорская деятельность

Махьянова Р. М.
Нужна ли прокурору тактика? **113**

Обуховский И. Н., Шнякина Т. С.
Прокурорская проверка как основная форма выявления нарушений законодательства в государстве …….…….. **126**
Субанова Н. В., Воронцов А. А.
Обеспечение прокурором законности в сфере закупок товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд: процессуальные аспекты ……..…… **133**

Правопорядок и воинская дисциплина

Михалев Д. М.
О проведении служебной проверки как обязательной стадии дисциплинарного производства..... **140**
Туганов Ю. Н., Аулов В. К.
Построение системы правового стимулирования воинской дисциплины: краткий обзор понятийного аппарата и подходов к юридической конструкции ……..…….. **147**

Правовое воспитание и обучение

Иванеев С. В.
Правовая культура в обеспечении инновационной направленности образования (на примере правового обучения военнослужащих — мусульман) ……..……..…… **159**
Стражевич Ю. Н., Слепко Г. Е.
Роль семьи в военно-патриотическом воспитании детей и укреплении оборонного потенциала страны …..……...…….……**166**

Уголовное право. Уголовный процесс. Криминалистика

Оноколов Ю. П.
Выявление детерминант совершаемых в боевой обстановке преступлений, связанных с нарушением правил обращения с оружием, боеприпасами и взрывчатыми веществами, будет способствовать их противодействию ……..……**175**
Папков С. В.
О совершенствовании правового регулирования производства дознания в сокращенной форме дознавателем пограничного органа …….…….……..……**183**
Румянцева И. В.
Типичные механизмы преступлений против военной службы …….…… **190**

Зарубежное военное законодательство. Международные проблемы военного права

Беляев Н. Н.
Система НИОКР военного, гражданского и двойного назначения: зарубежный опыт и возможности его использования в России …….. **201**
Лычев Д. И.
Проблема международной правовой защиты атмосферного воздуха во время военных конфликтов ……..…..……..……**209**
Овчаров О. А.
Правовая работа по совершенствованию государственно-церковных отношений в области обороны с учетом опыта Италии (военно-правовое и научно-богословское исследование)…….……..……**213**

Рецензии на военно-правовые издания

Ренер Н. А., Макарова О. А.
Военно-правовые исследования: современные проблемы и перспективы…….……..….. **221**
Шурыгина Ю. А.
Судебная защита прав военнослужащих как учебная дисциплина …….……...…….. **226**

Правовое обеспечение национальной безопасности

О правовом регулировании иностранных инвестиций в интересах защиты государственного суверенитета Российской Федерации

© **Красинский В. В.**,
профессор Голицынского пограничного института,
доктор юридических наук, полковник

Аннотация: в статье обосновывается необходимость выработки сбалансированной государственной политики в инвестиционной сфере. Она должна быть направлена, с одной стороны, на повышение привлекательности российской юрисдикции, конкурентоспособности национальной экономики, надежное регулирование капитала и ликвидности, снижение инвестиционных рисков, с другой стороны, — должна обеспечивать защиту общественных интересов, поддерживать должный уровень обороноспособности и безопасности государства.

Ключевые слова: государственный суверенитет, защита государственного суверенитета, иностранные инвестиции, стратегические отрасли экономики.

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

Продолжающееся санкционное воздействие США и ЕС на ключевые секторы российской экономики, попытки сковывания экономической самостоятельности Российской Федерации, снижение поступлений иностранных инвестиций, ухудшение качества активов, отток капитала за рубеж ставят на повестку дня вопрос места и роли иностранных инвестиций в экономике России[1].

Правовое регулирование иностранных инвестиций в экономику Российской Федерации осуществляется Федеральным законом от 9 июля 1999 г. № 160-ФЗ «Об иностранных инвестициях в Российской Федерации».

В контексте защиты государственного суверенитета регулирование иностранных инвестиций имеет два ключевых аспекта. С одной стороны, государство должно способствовать формированию в стране предсказуемого и прозрачного делового климата для иностранных инвесторов. С другой стороны, государство обязано не допустить реализацию угроз обороноспособности страны и безопасности государства, ослабления и подрыва своего суверенитета[2].

В целях привлечения и эффективного использования иностранных материальных и финансовых ресурсов, передовой техники и технологий иностранным инвесторам предоставляются гарантии использования различных форм осуществления инвестиций на территории Российской Федерации, гарантии компенсации при национализации и реквизиции имущества, гарантии на приоб-

[1] Корякин В. М. Невоенные санкции против России: правовой аспект : монография. М. : Юрлитинформ, 2015.

[2] В 1990-е гг. возможности стабилизации российской экономики, устойчивость валютного курса, восстановление финансового рынка, обеспечение населения продовольствием оказались в зависимости от привлечения кредитных ресурсов международных финансовых организаций (МВФ и Всемирного банка) и иностранных государств, что повлекло ослабление государственного суверенитета Российской Федерации. В тот период МВФ фактически утверждал федеральный бюджет, а Всемирный банк контролировал процессы приватизации и отраслевую политику. Иностранные фирмы приобретали и в последующем банкротили стратегические российские предприятия в целях вытеснения отечественной продукции с внешнего и внутреннего рынка. Репатриация российского криминального капитала под видом иностранных инвестиций позволила представителям организованных преступных сообществ установить контроль над рядом крупных бюджетообразующих предприятий и рентабельных производств.

ретение российских ценных бумаг, гарантии участия в приватизации государственного и муниципального имущества, льготы по уплате таможенных платежей и другие изъятия стимулирующего характера.

Иностранный инвестор обязан соблюдать антимонопольное законодательство Российской Федерации и не допускать недобросовестной конкуренции и ограничительной деловой практики, в том числе путем создания на территории Российской Федерации коммерческой организации с иностранными инвестициями или филиала иностранного юридического лица для производства какого-либо пользующегося повышенным спросом товара, а затем самоликвидации в целях продвижения на рынок аналогичного товара иностранного происхождения, а также посредством злонамеренного соглашения о ценах или о распределении рынков сбыта товара либо об участии в торгах (аукционах, конкурсах).

Общий правовой режим иностранных инвестиций предполагает государственную регистрацию коммерческих организаций с иностранными инвестициями, аккредитацию филиалов и представительств иностранных юридических лиц, меры ограничительного характера и контроль за деятельностью иностранных инвесторов.

Создание и ликвидация коммерческой организации с иностранными инвестициями осуществляется в порядке, предусмотренном гражданским законодательством Российской Федерации. Юридические лица, являющиеся коммерческими организациями с иностранными инвестициями, подлежат государственной регистрации. Российская коммерческая организация получает статус коммерческой организации с иностранными инвестициями со дня вхождения в состав ее участников иностранного инвестора.

Иностранное юридическое лицо, деятельность которого имеет коммерческий характер, приобретает право осуществлять деятельность на территории Российской Федерации через аккредитованный филиал или представительство. Подтверждением факта аккредитации филиала, представительства иностранного юридического лица (за исключением кредитных организаций) является документ о внесении записи в реестр, выданный ФНС России.

В аккредитации филиала или представительства может быть отказано при наличии следующих оснований:

— не представлены необходимые для аккредитации документы, либо эти документы представлены с нарушением сроков, либо не соответствуют требованиям к оформлению;

— в представленных документах содержится недостоверная информация;

— цели создания, открытия филиала, представительства иностранного юридического лица противоречат Конституции Российской Федерации, международным договорам Российской Федерации, законодательству Российской Федерации;

— цели создания, открытия филиала, представительства иностранного юридического лица создают угрозу суверенитету, политической независимости, территориальной неприкосновенности, национальным интересам Российской Федерации.

Отказ уполномоченного государственного органа (ФНС России) в аккредитации филиала, представительства иностранного юридического лица может быть обжалован в суд.

Аккредитация филиала, представительства иностранного юридического лица может быть прекращена в связи с грубым нарушением Конституции Российской Федерации, международных договоров и законодательства Российской Федерации[1].

Элементом правового режима иностранных инвестиций в Российской Федерации выступают запреты и ограничения на осуществление иностранных инвестиций в определенных сферах.

[1] В качестве грубого нарушения Конституции, международных договоров и законодательства Российской Федерации можно рассматривать участие руководителей и (или) сотрудников филиала (представительства) иностранного юридического лица в преступной деятельности на российской территории и за ее пределами, финансовую, ресурсную, информационную и иную поддержку такой деятельности, нарушение международных обязательств Российской Федерации, заключение притворных гражданско-правовых сделок и др.

Допуск иностранных инвесторов в стратегические отрасли экономики не является особенностью российской конституционно-правовой системы защиты государственного суверенитета. Так, в соответствии с Законом Японии об иностранной валюте и международной торговле 1949 г. процедура допуска иностранных инвесторов в экономику распространяется на иностранные инвестиции, которые потенциально угрожают национальной безопасности, затрагивают существующий публичный порядок, препятствуют обеспечению безопасности населения или имеют существенное негативное влияние на эффективное управление экономикой Японии. В Китае отрасли национальной экономики классифицируются в зависимости от степени их открытости для иностранного капитала на четыре основные категории: поощряемые, лимитированные для инвестиций отрасли, запрещенные отрасли и разрешенные отрасли. Правительство КНР публикует перечни отраслей экономики, отнесенных к этим категориям. В соответствии с Законом Республики Казахстан 2003 г. «О государственном мониторинге собственности в отраслях экономики, имеющих стратегическое значение» объектами государственного мониторинга и регулирования являются инвестиции в такие стратегические отрасли экономики, как: добыча и переработка топливно-энергетических полезных ископаемых, машиностроение, химическая промышленность, транспорт и связь, производство и распределение электроэнергии, а также отрасли военно-промышленного комплекса. Правительством Казахстана сформированы закрытые перечни стратегических объектов имущества, в отношении которых предусмотрен разрешительный порядок сделок и преимущественное право перехода права собственности к государству[1].

Выделение стратегических отраслей экономики и установление ограничений допуска иностранных инвесторов вызвано их значением для устойчивого экономического развития и безопасности государства. Приватизация государственных активов в стратегических отраслях экономики может приводить к существенным рискам и угрозам (снижение качества, сокращение доступа граждан к услугам, замедление экономического роста, подрыв обороноспособности, ограничение суверенитета государства).

В Российской Федерации меры ограничительного характера для иностранных инвесторов могут быть установлены федеральными законами 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.

Можно выделить два специальных правовых режима ограничений в отношении иностранных инвестиций в Российской Федерации:

1) отраслевые ограничения в отношении секторов экономики и хозяйственных обществ, имеющих стратегическое значение для обороны и безопасности государства;

2) адресные ограничения в отношении иностранных граждан, причастных к нарушениям основополагающих прав и свобод российских граждан, и должностных лиц иностранных организаций, деятельность которых признана нежелательной на территории Российской Федерации.

Правовой режим отраслевых ограничений в части привлечения иностранных инвестиций определен в Федеральном законе от 29 апреля 2008 г. № 57-ФЗ «О порядке осуществления иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства».

В соответствии с законом сделки, которые совершаются иностранными государствами, международными организациями или находящимися под их контролем организациями и в результате которых приобретается право прямо или косвенно распоряжаться более чем 25% общего количества голосов, приходящихся на голосующие акции (доли в уставном капитале) российского хозяйственного общества, или иная возможность блокировать решения органов

[1] Дораев М. Г. Допуск иностранных инвесторов в стратегические отрасли экономики (правовые основы). М. : Инфотропик Медиа, 2013.

управления такого общества, требуют предварительного согласования[1]. Данное требование также распространяется на все сделки, в результате которых иностранный инвестор приобретает контроль над хозяйственным обществом, имеющим стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства. Решение о предварительном согласовании сделки принимается Правительственной комиссией по контролю за осуществлением иностранных инвестиций в Российской Федерации[2].

Законодателем определены признаки нахождения хозяйственного общества под контролем иностранного инвестора; виды сделок, требующих предварительного согласования; указан перечень видов деятельности, имеющих стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства. Так, стратегически важной признана деятельность в атомной, космической и авиационной отраслях, а также в сферах производства и оборота вооружения, военной и специальной техники, в области геологического изучения недр, разведки и добычи полезных ископаемых на участках недр федерального значения, разработки и производства шифровальных средств и др.

Рассматривая особенности конституционно-правового регулирования иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства, необходимо обратить внимание на специфику правового режима иностранных инвестиций в указанные хозяйственные общества.

Во-первых, законом определен особый порядок проверки хозяйственных обществ, имеющих стратегическое значение.

Во-вторых, для получения предварительного согласования сделки или согласования установления контроля иностранного инвестора в ряде случаев на заявителя возлагается выполнение комплекса обязательств в сфере обороны и безопасности государства.

В-третьих, законом предусмотрены различные виды неблагоприятных правовых последствий при нарушения требований совершения сделок, иных действий над хозяйственными обществами, имеющими стратегическое значение.

На основании ч. 6 ст. 13 Федерального закона «О порядке осуществления иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства» в целях определения факта установления контроля иностранного инвестора над хозяйственным обществом, имеющим стратегическое значение, а также факта наличия между иностранным инвестором, иностранными инвесторами и третьими лицами соглашения, направленного на установление контроля над хозяйственным обществом, имеющим стратегическое значение, оперативные подразделения органов федеральной службы безопасности вправе проводить оперативно-розыскные мероприятия. Результаты оперативно-розыскной деятельности органов федеральной службы безопасности могут использоваться в доказывании по судебным искам.

После определения факта установления контроля иностранного инвестора над хозяйственным обществом, имеющим стратегическое значение, Федеральная антимонопольная служба направляет в Минобороны России и в ФСБ России запросы о предоставлении сведений о возникновении угрозы обороне страны, безопасности государства или об отсутствии такой угрозы в ре-

[1] Предварительное согласование осуществляется в соответствии с Федеральным законом «О порядке осуществления иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства» за исключением сделок, в которых участвуют международные финансовые организации, созданные в соответствии с международными договорами, участником которых является Российская Федерация, или международные финансовые организации, с которыми Российская Федерация заключила международные договоры.

[2] Правила осуществления предварительного согласования сделок и согласования установления контроля иностранных инвесторов или группы лиц, в которую входит иностранный инвестор, над хозяйственными обществами, имеющими стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства, утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 17 октября 2009 г. № 838.

зультате совершения соответствующей сделки с хозяйственным обществом или с акциями (долями), составляющими его уставный капитал, либо в результате установления контроля над указанным хозяйственным обществом. После этого проводится комплекс проверочных мероприятий, который предусматривает проверку:

— наличия у хозяйственного общества необходимых лицензий (наличие лицензии на проведение работ с использованием сведений, составляющих государственную тайну; наличие лицензии на осуществление внешнеэкономических операций с контролируемыми товарами и технологиями; наличие лицензии на осуществление телевизионного вещания, радиовещания и др.);

— наличия у хозяйственного общества необходимых прав (право на осуществление внешнеэкономической деятельности в отношении продукции военного назначения; исключительные права на результаты интеллектуальной деятельности в области критических технологий, имеющих важное значение для обороны страны и безопасности государства; право на геологическое изучение недр и (или) разведку и добычу полезных ископаемых на участках недр федерального значения и др.);

— нахождения хозяйственного общества в реестре субъектов естественных монополий;

— др. юридически значимых фактов и признаков.

В течение не более чем 30 дней со дня поступления запроса от ФАС Минобороны России и ФСБ России направляют в ФАС заключения о возникновении угрозы обороне страны, безопасности государства или об отсутствии такой угрозы в результате совершения соответствующей сделки либо в результате установления контроля иностранного инвестора.

В случае, если хозяйственное общество имеет лицензию на проведение работ с использованием сведений, составляющих государственную тайну, ФАС направляет в межведомственную комиссию по защите государственной тайны запрос о предоставлении сведений о наличии международного договора Российской Федерации, на основании которого иностранные физические лица могут быть допущены к государственной тайне. Ходатайство заявителя, заключения Минобороны России и ФСБ России, собранные в результате проверки материалы передаются в Правительственную комиссию по контролю за осуществлением иностранных инвестиций в Российской Федерации. Правительственная комиссия принимает одно из следующих решений:

— о предварительном согласовании сделки или о согласовании установления контроля;

— о предварительном согласовании сделки или о согласовании установления контроля при обеспечении выполнения заявителем определенных обязательств;

— об отказе в предварительном согласовании сделки или о согласовании установления контроля.

Правительственная комиссия может возложить на заявителя одно или несколько обязательств[1]:

— формирование органов управления хозяйственного общества, имеющего стратегическое значение, из числа лиц, которые могут быть допущены к сведениям, составляющим государственную тайну, и выполнение таким хозяйственным обществом мероприятий по защите государственной тайны в соответствии с законодательством Российской Федерации о защите государственной тайны, в том числе в случае необходимости обеспечения допуска заявителя — физического лица либо должностных лиц или работников заявителя к сведениям, составляющим государственную тайну, оформление этого допуска;

— продолжение осуществления таким хозяйственным обществом поставок продукции (работ, услуг) по государственному оборонному заказу;

— продолжение выполнения таким хозяйственным обществом работ по поддержанию мобилизационных мощностей;

— осуществление таким хозяйственным обществом деятельности по оказанию услуг

[1] Обязательства, установленные федеральными законами или иными нормативными правовыми актами, возлагаются на заявителя в безусловном порядке.

по ценам (тарифам), установленным в соответствии с законодательством Российской Федерации о естественных монополиях;

— выполнение представленного заявителем бизнес-плана такого хозяйственного общества;

— незамедлительное принятие таким хозяйственным обществом определенных законодательством мер в условиях введения военного положения, чрезвычайного положения на территории Российской Федерации либо в ее отдельных местностях, где расположено такое хозяйственное общество[1];

— сохранение таким хозяйственным обществом среднесписочной численности работников в течение срока, определенного решением о предварительном согласовании сделки или о согласовании установления контроля;

— переработка на территории Российской Федерации полезных ископаемых, добываемых хозяйственным обществом, имеющим стратегическое значение и осуществляющим пользование участком недр федерального значения;

— переработка на территории Российской Федерации водных биологических ресурсов, добываемых (вылавливаемых) хозяйственным обществом, имеющим стратегическое значение.

Между заявителем и ФАС подписывается соглашение, в котором перечисляются обязательства заявителя, условия их выполнения и ответственность заявителя за нарушение обязательств. Проверка выполнения заявителем обязательств осуществляется ФАС.

Соглашение действует в течение всего периода, пока хозяйственное общество, имеющее стратегическое значение, находится под контролем заявителя.

Полный или частичный отказ заявителя от принятия обязательств в сфере обороны и безопасности государства, определенных Правительственной комиссией, влечет за собой отказ в предварительном согласовании сделки или согласовании установления контроля.

Сделки, подлежащие предварительному согласованию и совершенные с нарушением требований Федерального закона «О порядке осуществления иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства», признаются ничтожными.

Специальный режим адресных ограничений в отношении инвестиций иностранных граждан, причастных к нарушениям основополагающих прав и свобод российских граждан, и должностных лиц иностранных организаций, деятельность которых признана нежелательной на территории Российской Федерации, может вводиться в соответствии с федеральными законами от 28 декабря 2012 г. № 272-ФЗ «О мерах воздействия на лиц, причастных к нарушениям основополагающих прав и свобод человека, прав и свобод граждан Российской Федерации» (т.н. «Закон Димы Яковлева») и от 23 мая 2015 г. № 129-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»[2].

[1] В случае введения правового режима военного положения вводится особый режим работы транспорта, коммуникаций, связи, объектов энергетики, объектов повышенной опасности, в организациях реализуются дополнительные меры по усилению режима секретности, выполняются задания в целях обороны и безопасности, эвакуируются объекты хозяйственного назначения. В условиях чрезвычайного положения могут предусматриваться: изменение режима работы и мобилизация ресурсов организаций любых организационно-правовых форм и форм собственности; переориентация организаций на производство необходимой в условиях чрезвычайного положения продукции; ограничения на осуществление отдельных видов финансово-экономической деятельности, перемещение товаров, услуг и финансовых средств; приостановление деятельности опасных производств и организаций; эвакуация материальных ценностей в безопасные районы и др.

[2] Федеральным законом от 23 мая 2015 г. № 129-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» введен институт нежелательности на территории Российской Федерации деятельности иностранных и международных неправительственных организаций. Решение о признании нежелательной на территории Российской Федерации деятельности указанной организации принимается Генеральным прокурором Российской Федерации или его заместителями по согласованию с МИД России.

Данные законодательные акты в качестве мер воздействия на указанные субъекты права предусматривают запрет на любые сделки с их собственностью и инвестициями, отказ в проведении операций с денежными средствами и иным имуществом, а также другие ограничения.

Основным субъектом реализации государственной политики и защиты государственного суверенитета в области иностранных инвестиций выступает Правительство Российской Федерации.

В соответствии со ст. 23 Федерального закона «Об иностранных инвестициях в Российской Федерации» Правительство Российской Федерации:

— определяет целесообразность введения запретов и ограничений осуществления иностранных инвестиций на территории Российской Федерации, разрабатывает законопроекты о перечнях указанных запретов и ограничений;

— определяет меры по контролю за деятельностью иностранных инвесторов в Российской Федерации[1];

— утверждает перечень приоритетных инвестиционных проектов;

— разрабатывает и обеспечивает реализацию федеральных программ привлечения иностранных инвестиций;

— привлекает инвестиционные кредиты международных финансовых организаций и иностранных государств на финансирование Бюджета развития Российской Федерации и инвестиционных проектов федерального значения;

— осуществляет взаимодействие с субъектами Российской Федерации по вопросам международного инвестиционного сотрудничества;

— осуществляет контроль за подготовкой и заключением инвестиционных соглашений с иностранными инвесторами о реализации ими крупномасштабных инвестиционных проектов[2];

— осуществляет контроль за подготовкой и заключением международных договоров Российской Федерации о поощрении и взаимной защите инвестиций.

Таким образом, проведенное изучение особенностей правового регулирования иностранных инвестиций в экономике Российской Федерации свидетельствует о том, что национальная инвестиционная политика имеет два вектора:

— «позитивный» (ориентация на привлечение иностранных инвестиций, закрепление различных государственных гарантий и льгот);

— «негативный» (ограничительные режимные меры отраслевого и адресного характера в интересах обороны и безопасности государства).

Как представляется, сбалансированная государственная политика в инвестиционной сфере должна быть направлена, с одной стороны, на повышение привлекательности российской юрисдикции, конкурентоспособности национальной экономики, надежное регулирование капитала и ликвидности, снижение инвестиционных рисков, с другой стороны, — должна обеспечивать защиту общественных интересов, поддерживать должный уровень обороноспособности и безопасности государства.

Библиография

1. Дораев, М. Г. Допуск иностранных инвесторов в стратегические отрасли экономики (правовые основы) / М. Г. Дораев. — М. : Инфотропик медиа, 2012. —224 с.

2. Корякин, В. М. Невоенные санкции против России: правовой аспект : монография / В. М. Корякин. — М. : Юрлитинформ, 2015. — 272 с.

[1] Так, Правительство Российской Федерации осуществляет контроль за исполнением иностранным инвестором и коммерческой организацией с иностранными инвестициями взятых ими обязательств по реализации приоритетных инвестиционных проектов. В случае невыполнения указанных обязательств они лишаются льгот в отношении взимания федеральных налогов и взносов, а сумма неуплаченных денежных средств подлежит возврату.

[2] В соответствии с ч. 10 ст. 14 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» аудит государственных и международных инвестиционных проектов в целях оценки обоснованности объемов и сроков осуществления капитальных вложений (инвестиций), а также оценки результатов действий и эффективности вложений федеральных и иных ресурсов проводится Счетной палатой Российской Федерации.

On the legal regulation of foreign investments in the interest of protecting state sovereignty of the Russian Federation

© **Krasinsky V. V**.,
Professor of Golitsyno Military Institute,
doctor of law, colonel

Abstract: the article proves the necessity of balanced state policy in the sphere of investments. It should be aimed, on the one hand, the attractiveness of the Russian jurisdiction, national economic competitiveness, reliable regulation of capital and liquidity reducing investment risks, on the other hand — should ensure the protection of the public interest, to maintain the defense and national security.

Keywords: state sovereignty, protection of the state sovereignty, foreign investment, strategic sectors of the economy.

Bibliography

1. Garaev, M. G. The Admission of foreign investors in strategic sectors of the economy (legal basis) / M. G. Garaev. — M. : Infotropic media, 2012. — 224 p.

2. Koryakin, V. M. Non-military sanctions against Russia: the legal aspect : monograph / V. M. Koryakin. — M. : Yurlitinform, 2015. — 272.

Территориальная целостность государства в системе научных категорий и ее методологическое значение для военного права

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

Аннотация: в статье исследуется понятие территориальной целостности государства, которое имеет философские и политологические основы. Представленный логико-понятийный аппарат составляет методологическую основу военно-правовой науки для дальнейшей разработки мер обеспечения территориальной целостности государства.

Ключевые слова: территориальная целостность, целое, государство, территория, населения, власть, суверенитет, методологический потенциал.

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

Понятие территориальной целостности государства имеет важное прикладное значение для всего мирового сообщества в интересах поддержания мира и безопасности. Оно является основой, которая закрепляет свой смысл в межгосударственном общении, а также реализации мер обеспечения территориальной целостности органами безопасности каждого государства.

Понятие территориальной целостности государства является сложным, поскольку обобщает в себе философское понятие «целое», политологическое понятие «государство» и содержащий его признак «территория». Это является основой для последующего изучения территориальной целостности государства в исторических, юридических, военных, экономических, психологических, социологических и других научных исследованиях. Считаем уместным в методологической основе раскрыть значение суверенитета и произвести его соотношение с территорией государства.

Для понимания сущности территориальной целостности в военно-правовой науке, разработки соответствующих мер ее обеспечения, необходимо определить логико-понятийный аппарат, который будет методологической основой для комплексного анализа рассматриваемого явления.

Согласимся с мнением Г. Ф. Шершеневича в том, что философия является венцом и основой всех наук. Она соединяет все выводы, подносимые ей науками, в одно стройное целое и исследует положения, которые лежат в основе всех наук и принимаются ими поневоле догматическими[1].

Использование методологического потенциала философской категории «целое» для анализа территориальной целостности государства позволит выявить существование комплекса важных для познания государства идей, показать неделимость территории государства и приоритет целого над частями, охарактеризовать свойства целого, состоящего из частей для функционирования механизма государства для обеспечения его обороны и безопасности.

Методологический анализ позволит выявить у государства различные части, структуры, типы, связи, особенности их функционирования, взаимодействия для обеспечения его территориальной целостности.

В философии понятие целостности трактуют как производное от части и целого. Понятие «целое» выражает отношение между совокупностью предметов и связью, которая объединяет эти предметы и приводит к появлению у нее новых свойств и за-

[1] Шершеневич Г. Ф. Философия права. Т. 1. Общая теория права. М. : Изд. Бр. Башмаковых, 1910. С. 11.

кономерностей, не присущих предметам в их разобщенности. При этом тип связей частей определяет и тип образуемого целого: связи функционирования — функционирующее целое, связи развития — развивающее целое и т.д.[1]

Понимание целостности формировалось еще в древнегреческой философии, например, Платон полагал, что множественность вещей в мире обнаруживает свою целостность только в идее[2]. Он в своих произведениях «Государство», «Законы», «Политика» подчеркивает приоритет государства как целого над его частями. Философ считал, что единство и целостность государства является главным препятствием на пути дезорганизации и анархии. Задача государства состоит в том, чтобы охранять целостность общества от распада. Характеризуя размер, Платон считал, что государство может увеличиваться лишь до тех пор, пока оно не престанет быть единым, но не более того[3].

Благоустроенное государство Платон сравнивал с телом человека, страдания или здоровье которого зависят от состояния его частей[4].

Аристотель не признавал единство высшим благом, поскольку государство, которое будет доведено до крайних пределов единства, перестает быть государством. Это суждение хотя и отрицало единство, но подчеркивало мнение Платона об идеальном размере государства. Аристотель отмечал в природе государства некое множество частей[5].

Большая заслуга Платона и Аристотеля состоит в том, что они показали основу понятие целостного в философии и сформулировали подходы относительно понимания части и целого (элементаризм и холизм). Эти подходы актуальны в наше время и применительно к пониманию территориальной целостности государства, поскольку государство состоит территориальных частей, представляя единое целое, вне зависимости от административно-территориального устройства (унитарное или федеративное).

Следуя подходу элементаризма, свойства целого определяются свойствами частей, следовательно, оно не обладает самостоятельностью. А сторонники холизма считали по-другому, что реальной самостоятельностью обладает лишь целое, которое обусловливает свойство частей. Целое в философии так и осталось не раскрытой, но мы в понимании территориальной целостности государства придерживаемся подхода холизма. Считаем, что только государство, осуществляя суверенитет, обладает реальной самостоятельностью, представляя всю совокупность своих территорий, которые организуются единым началом государственной идеи.

Существенный вклад в понимание диалектики целого и части внес Гегель. Диалектический подход Гегеля выявил важный принцип — целостности, который позволил выделить в нем структурный, функциональный и генетический типы. Генетический представляет само происхождение государства, формирование его как целостной системы, охватываемой единой централизованной властью, способной эффективно воздействовать на все сферы. Согласно структурному типу строение государства и наличие государственных органов составляли необходимый атрибут любого государства. И функциональный тип показывает деятельность органов государственной власти (законодательной, исполнительной и судебной).

Диалектический подход Гегеля будет использован в нашем исследовании, поскольку выявить проблемы обеспечения территориальной целостности Российской Федерации и показать пути их решения возможно через характеристику формирования территории государства (генетический тип целостности), раскрытие особенностей государственного (территориального) устройства (структурный тип целостности), анализа реализации механизма государства, с выявлением места и роли органов

[1] Философская энциклопедия. М., 1970. Т. 5. С. 474.
[2] Платон. Филеб // Платон. Соч. В 3 т. Т. 3. Ч. 1. М., 1971. С. 19.
[3] Платон. Государство. Законы. Политик. М. : Мысль, 1998. С. 171.
[4] Там же. С. 216.
[5] Аристотель. Политика. Афинская полития / предисл. Темнова Е. И. М. : Мысль, 1997. С. 60.

безопасности в указанной сфере (функциональный тип целостности).

Гегель указал на то, что целое — не есть абстрактное единство, а единство некоторого разного многообразия; но это единство как то, в чем многообразие соотносится одно с другим, есть та определенность этого многообразия, в силу которого она есть часть. Но … целое есть рефлектированное единство, части же составляют определенный момент или инобытие единства и суть разное многообразие. Целое равно им не как этому самостоятельному разному, а как им, вместе взятым. Это их «вместе» есть, однако, не что иное, как их единство, целое как таковое. Целое, следовательно, равно в частях лишь себе самому, и равенство его частей служит выражением лишь той тавтологии, что целое равно не частям, а целому[1].

Обратно, части равны целому: но так как они суть момент инобытия в них же самих, то они равны ему не как единству, а так, что одно и его многообразных определений приходится на часть, или, иначе говоря, они равны ему как многообразному; это означает, что они равны ему как разделенному на части целому, т.е. как частям. Здесь части как части равны не целому как таковому, а в этом целом — самому себе, т.е. частям[2].

Такое целое, которое безразлично к частям, есть абстрактное, не как различное внутри себя тождество; последнее есть целое лишь внутри самого себя различное, и притом различное внутри себя так, что эти многообразные определения рефлектированы в себя и обладают непосредственной самостоятельностью[3].

По нашему мнению, указанные положения должны стать основой государственной идеи и главными аргументами для обеспечения территориальной целостности Российской Федерации. Россия как целое, состоящее из частей (народов, традиций, территорий), живет и развивается благодаря этому многообразию, которое не должно стать абстрактным целым. Разнообразие и есть так сила, которая удерживает целое, а оно в свою очередь способно развивать многообразие. Это прямой идеологический аргумент против проявлений сепаратизма.

Диалектика дает нам важный принцип — принцип целостности, согласно которому целостность определяется связями, взаимодействиями частей, которые объединяют предметы в сложные комплексы.

Важно отметить особенность восточного мышления, которому характерна целостность — холизм. Ведантистский трактат «Мандукья-карики» определяет, что мир отдельных душ и внешних объектов, в конечном счете, всего лишь проекция единого и нераздельного сознания (citta)[4]. Данное положение объясняет, что понимание общественного, государственного интереса в его целостности заложено в космологических и метафизических основаниях. Так, в тэнноизме (государственно-идеологическое учение Японии) основой служит комплекс понятий, обозначаемых в литературе словом «кокутай», что означает «сущность государства», но обычно переводится как «государственный строй», «государственное устройство»[5]. Тем самым «благоговение народа» объединяет интересы граждан в японском государстве. Это многое объясняет в подходе японцев к проблеме «северных территорий» и должно быть учтено для разрешения территориальных вопросов.

Философы Нового времени подходили к категории целостности более сложно, поскольку отмечалось, что целостность не допускает редукционизма — как бы он не был необходим в тех или иных научных исследованиях для практических надобностей людей[6].

Исследователи Нового и Новейшего времени переставляли себе целостность в зависимости от сменяющихся мировых научных картин, например, как книгу, часы,

[1] Эбзеев Б. С. Государственное единство и целостность Российской Федерации (конституционно-правовые проблемы). М. : Экономика, 2005. С. 26.
[2] Там же.
[3] Гегель. Соч. М., 1937. Т. 5. С. 618.
[4] Исаева Н. В. Шанкара и индийская философия. М. : Наука, 1991. С. 30.
[5] Сила-Новицкая Т. Г. Идеология «имперского пути» и массовое сознание // «Дух Ямато» в прошлом и настоящем. М. : Наука, 1989. С. 42.
[6] Лейбниц Г. В. Сочинения : в 4 т. Т. 4. М. : Мысль, 1989. С. 135.

организм, сад и другое[1]. В частности, механистический подход представил механизм государства как набор шестерен, которые должны быть надлежащим образом отрегулированы, а статистический подход исходит из количественных аспектов социальных процессов.

Концепции типов целостности, идеи единства государства, соборности развивали выдающиеся российские философы И. А. Ильин, В. С. Соловьев, А. С. Хомяков и другие.

В. С. Соловьев утверждал, что во всяком организме необходимо различать организующее начало, систему органов или орудий организующего действия и совокупности организуемых элементов[2].

А. С. Хомяков предложил понятие соборности и считал, что Собор выражает идею «единства во множестве»[3]. Предложенная концепция обусловливалась особой духовной связью русского народа, что в последующем стало выступать альтернативой понятию солидарности.

В XIX—XX вв. понимание целостности расширяется после обособления социологии в самостоятельную науку, разработки «философии целостности»[4], рассмотрения целого и части в психологической науке.

Таким образом, смысл философского понятия целого позволяет говорить о том, что государство — это целостное образование, основанное на законе. Государство состоит из частей (субъектов федерации, территориальных единиц, структурных элементов власти, обороны и др.), которые берут на себя отдельные функции, но их реализация осуществляется в интересах целого.

В продолжение исследования понятия территориальная целостность государства, основываясь на диалитическом методе, необходимо раскрыть понятие государства и присущего ему признаку — территории.

Сущность государства интересует ученых с древности и выражает то главное в этом явлении, что определяет его содержание, цели, назначение и функционирование, то есть государственную власть. Государство является многогранным понятием. Подходы к пониманию и определению государства вытекают из глубины человеческого сознания. Аристотель понимал государство как целостность, отмечая, что оно «существует по природе и … предшествует каждому человеку; поскольку последний, оказавшись в изолированном состоянии, не является существом самодовлеющим, то его отношение к государству такое же, как отношение любой части к своему целому»[5]. Л. А. Тихомиров называл идею государства политической аксиомой, которая гласит, что именно в государстве люди находят высшее орудие для охраны своей безопасности, права и свободы[6]. Л. Гумплович определял государство как естественно возникшую организацию властвования, предназначенную для охраны определенного порядка[7].

Триада, характеризующая признаки государства — территория, население, власть, — закрепилась в научном понимании. Видится, что только государственная власть способна и полномочна обеспечивать суверенитет государства в интересах своего населения и сохранения территории. Основой современного подхода в понимании государственного суверенитета должна быть тесная связь с территорией государства. Суверенитет и территория государства неразрывно связаны между собой. Следовательно, деятельность органов безопасности во взаимодействии с иностранными партнерами является основой обеспечения суверенитета и защиты основ конституционного строя государства.

Совершенствование сложного механизма функционирования государства сосредоточено в нем самом. Каждое государство является индивидуальным целым с прису-

[1] Немировский В.Г. Постнеклассические подходы к анализу социальных изменений // Немировский В. Г. Тайные общества и заговорщики. СПб. : Питер, 2007. С. 217.
[2] Соловьев В. С. Соч. В 2 т. М., 1900. С. 461.
[3] Хомяков А. С. Соч. В 2 т. Т. 2. М., 1900. С. 312.
[4] Философский энциклопедический словарь. М. : Советская энциклопедия, 1983. С. 756.
[5] Аристотель. Соч. В 4 т. Т. 4. М. : Мысль, 1983. С. 379.
[6] Тихомиров Л. А. Монархическая государственность. М., 1998. С. 37.
[7] Гумплович Л. Общее учение о государстве / пер. с нем. СПб., 1910. С. 36.

щими только ему особенностями функционирования, что во многом определяет, как меры обеспечения территориальной целостности каждого из них, так и позволяет прогнозировать внешние угрозы территории, исходящие от других государств.

Систематическому научному осмыслению государства были посвящены труды выдающихся зарубежных мыслителей и философов Н. Макиавелли, Г. Гроция, Ж. Бодена, Т. Гоббса, Ш.-Л. Монтескье, Дж. Локка, Ж.-Ж. Руссо и др. Общая идея, которая двигала их учения, — это поиск такого универсального государственного устройства для всех стран, которое бы не было бы подтверждено изменениям в зависимости от воли и желания одного лица, одной ветви власти, было бы устойчивым, целостным, сохраняло преемственность исторического развития.

Выдающиеся русские государствоведы и государственные деятели искали решение проблемы государственного устройства, целостности и территориального единства страны. Труды Ф. Прокоповича, Г. Катожихина, Ю. Крижанича, И. Посошкова, В. Н. Татищева, М. М. Сперанского, П. И. Пестеля, И. Е. Андриевского, Н. М. Коркунова, Б. Н. Чичерина и другие были направлены на признание решающей роли России. Они считали, что Россия как политическое целое будет единым и могучим, если все ее части станут одинаково соблюдать установленные государством законы, сохранять одну систему управления снизу доверху.

Ярким примером того, что единство интересов населения не только способно удержать государство на плаву, но и создать его, является государство Израиль. Понимание евреями того обстоятельства, что они будут оставаться чуждым национальным меньшинством в любой стране, пока как отдельная нация не обзаведутся своей территорией, и сформировало их государственное мышление[1].

Таким образом, современное понятие государства связано с признанием его основной формой существования человеческого общества, что подтверждает значение его признаков — территории, населения и власти.

Необходимо провести соотношение суверенитета и территории государства. Согласимся с мнением Н. А. Ушакова в том, что эти понятия и их характеристики неразрывно связаны между собой, предопределяют друг друга и взаимно обусловлены[2]. Общепризнанной является трактовка, согласно которой суверенитет представляет собой единство двух компонентов, присущих этой социально-культурной системе, а именно верховенство (полнота власти) на своей территории и независимость в международных отношениях[3].

Президент Российской Федерации В. Путин на заседании Совета Безопасности Российской Федерации 22 июля 2014 г. отметил: «Суверенитет и территориальная целостность — фундаментальные ценности. Речь идет об обеспечении независимости и единства нашего государства, надежной защите территории, конституционного строя, своевременной нейтрализации внутренних и внешних угроз. А в сегодняшнем мире их хватает. Должен сразу отметить, что, разумеется, прямой военной угрозы суверенитету и территориальной целостности нашей страны, конечно, сегодня нет. Гарантия тому, прежде всего, стратегический баланс сил в мире»[4].

Большинство современных государственно-правовых школ определяют суверенитет как состояние полновластия государства на своей территории и его независимость от других государств. Тем самым подтверждается мысль о том, что при всем различии концепций и подходов суверенитет государства не оспаривается.

В. В. Красинский справедливо указывает на то, что отдельные юристы рассматривают независимость государственной власти не как самостоятельное свойство, а как не-

[1] Пилкингтон С. М. Иудаизм. М. : ФАИР-ПРЕС, 1998. С. 360.

[2] Ушаков Н. А. Международное право : учеб. издание // URL. http://www.bibliotekar.ru/mezhdunarodnoe-pravo-1/26.htm (дата обращения: 08.02.2017)

[3] Морозова Л. А. Теория государства и права : учебник. М. : Юрист, 2004. С. 50—51.

[4] URL: http://www.kremlin.ru/events/president/news/46305 (дата обращения: 15.03.2017)

обходимое условие верховенства. Не разделяя эту точку зрения, уточняет: «поскольку независимость как условие выступает внешним явлением объективной реальности, средой для существования верховенства, между тем как свойства суверенитета имманентно присущи ему»[1].

Думается, что суверенитет можно рассматривать лишь в рамках мирового порядка, описывающего общемировое устройство. Суверенитет одного государства ограничивается суверенитетом другого. Нарушение такого подхода вызовет дисбаланс в мировом порядке.

Государства-сторонники однополярного мира демонстрируют непризнание теории суверенитета и руководствуются исключительностью, воплощая собственные интересы. Тезис концепции однополярного мира выдвигался Дж. Бушем-старшим во время войны в Персидском заливе: «С распадом СССР и исчезновением одного из полюсов биполярного мира образовался однополярный мир во главе с США»[2].

Считаем, что мировое развитие не может быть однополярным. Если это допустить, то невозможно представить себе реализацию суверенитета вообще. Однополярный подход в своей реализации исключает наличие суверенитета, поскольку одни государства могут реализовывать свои интересы, свободно игнорируя интересы других государств. Можно заметить, что реализация идеологии однополярного подхода и приводит к конфликтам в мире, так как интересы одного государства не прекращаются перед границами суверенитета другого государства, а стремятся преодолеть их. Такой подход со временем может привести только лишь к утверждению номинального суверенитета, обозначающего только границы территории конкретного государства, а реальный суверенитет будет утерян.

Нельзя не заметить, что глобализация обозначила новые подходы к суверенитету, его содержанию. Многие авторы[3] предрекают закат «государственного суверенитета», вынужденного «делиться» своими полномочиями с международными структурами, неправительственными организациями, бизнес-сообществом и т.п.

В этой связи следует отметить, что подобный подход является следствием попыток установления однополярного мира и проявлений полного влияния на государства. Это не приемлемо для реального суверенитета. Следует подчеркнуть, что Конституция Российской Федерации не предусматривает возможность деления своего суверенитета с международным сообществом.

По нашему мнению, обеспечение государственного суверенитета и территориальной целостности есть всеобщая гарантия развития народов и их государств. Сохранение суверенитета находится в интересах любого государства, считающего себя независимым, следовательно, он должен реализовываться во взаимодействии с другими субъектами международного права.

Таким образом, в науке сложилось понимание целого, целостности, что можно применить к пониманию территориальной целостности государства. Исследование понятия целого, государства и его признака — территории возникает еще в древнегреческой науке. С тех времен целое и неделимое государство является условием развития общества. Различные учения выстраивают свои обоснования для выработки идей и механизмов сохранения единства государства. Одним из направлений можно считать военные и правовые стратегии обеспечения непосредственно территориальной целостности государства. Идеи и концепции единства общества и территории в одном государстве продолжают развиваться и сегодня, составляя методологическую основу военного права. Военная организация государства создана для обеспечения его территориальной целостности и суверенитета.

---

[1] Красинский В. В. Государственный суверенитет: гносеологический аспект проблемы // Современное право. 2015. № 7. С. 6.

[2] Киссинджер Г. Дипломатия. М., 1997. С. 37

[3] Пастухова Н. Б. Национально-государственный суверенитет в контексте глобализации, интеграционных процессов в мире, новых вызовов и угроз // Lex Russica. 2006. № 1. С. 27; Mathews J. T. Power Swift // Foreign Affairs, January/February, 1997.

Библиография

1. Аристотель. Политика. Афинская полития / предисл.: Темнова Е.И. — М. : Мысль, 1997. — 458 с.
2. Аристотель. Соч. В 4 т. / Т. 4. — М. : Мысль, 1983. — 830 с.
3. Гегель, Г. Соч. Т. 5 / Г. Гегель. — М., 1937. — 715 с.
4. Гумплович, Л. Общее учение о государстве / Л. Гумплович. — СПб., 1910. — 516 с.
5. Исаева, Н. В. Шанкара и индийская философия / Н. В. Исаева. — М. : Наука, 1991. — 199 с.
6. Киссинджер, Г. Дипломатия / Г. Киссинджер. — М., 1997. — 848 с.
7. Красинский, В. В. Государственный суверенитет: гносеологический аспект проблемы / В. В. Красинский // Современное право. — 2015. — № 7.
8. Лейбниц, Г. В. Сочинения : в 4 т. Т. 4. / Г.В. Лейбниц. — М. : Мысль, 1989. — 554 с.
9. Платон. Филеб // Платон. Соч. В 3 т. Т. 3. Ч. 1. — М., 1971. — 752 с.
10. Немировский, В. Г. Постнеклассические подходы к анализу социальных изменений // Немировский В.Г. Тайные общества и заговорщики. — СПб. : Питер, 2007. — 240 с.
11. Платон. Государство. Законы. Политик — М. : Мысль, 1998. — 798 с.
12. Сила-Новицкая, Т. Г. Идеология «имперского пути» и массовое сознание / Т. Г. Сила-Новицкая // «Дух Ямато» в прошлом и настоящем. — М. : Наука, 1989. — 222 с.
13. Соловьев, В. С. Соч. В 2 т. / В. С. Соловьев. — М., 1900.
14. Хомяков, А. С. Соч. В 2 т. Т. 2. / А. С. Хомяков. — М., 1900.
15. Морозова, Л. А. Теория государства и права: учебник / Л. А. Морозова. — М. : Юрист, 2004. — 414 с.
16. Пастухова, Н. Б. Национально-государственный суверенитет в контексте глобализации, интеграционных процессов в мире, новых вызовов и угроз / Н. Б. Пастухова // Lex Russica. — 2006. — № 1.
17. Пилкингтон, С. М. Иудаизм / С. М. Пилкингтон. — М. : ФАИР-ПРЕС, 1998. — 399 с.
18. Тихомиров, Л. А. Монархическая государственность / Л. А. Тихомиров. — М. : ГУП «Облиздат», ТОО «Алир», 1998. — 672 с.
19. Ушаков, Н. А. Международное право: учеб. издание [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.bibliotekar.ru/mezhdunarodnoe-pravo-1/26.htm
20. Философская энциклопедия. В 5 т. Т. 5. — М., 1970. — 740 с.
21. Философский энциклопедический словарь. — М. : Советская энциклопедия, 1983. — 836 с.
22. Шершеневич, Г. Ф. Философия права. — Т. 1. Общая теория права / Г. Ф. Шершеневич. — М. : Изд. Бр. Башмаковых, 1910. — 320 с.
23. Эбзеев, Б. С. Государственное единство и целостность Российской Федерации (конституционно-правовые проблемы) / Б.С. Эбзеев. — М. : Экономика, 2005. — 375 с.

Territorial integrity of the state in system of scientific categories and its methodological values for a military law

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

Abstract: in article the concept of territorial integrity of the state which has philosophical and politological bases is investigated. The presented logiko-conceptual framework makes methodological fundamentals of military and legal science for further development of measures of ensuring territorial integrity of the state.

Keywords: territorial integrity, whole, state, territory, population, power, sovereignty, methodological potential.

Bibliography

1. Aristotle. Policy. Athenians / Pref.: Temnova E. I. — M. : Thought, 1997. — 458 p.
2. Aristotle. Op. 4-x t / T. 4. — M. : Thought, 1983. — 830 p.
3. Hegel, Soch. Vol. 5. / Hegel. — M., 1937. — 715 p.
4. Gumplowicz, L. General theory of the state / L. Gumplowicz. — St. Petersburg, 1910. — 516 p.

5. Isaeva, N. V. Shankara and Indian philosophy / N. V. Isaeva. — M. : Nauka, 1991. — 199 p

6. Kissinger, H. Diplomacy / H. Kissinger. — M., 1997. — 848 p.

7. Krasinski, V. V. State sovereignty: the epistemological aspect of the problem / V. V. Krasinsky // Modern law. — 2015. — № 7.

8. Leibniz, G. V. Compositions : in 4 t. T. 4. / Leibniz. — M. : Thought, 1989. — 554 p.

9. Plato. Fileb // Plato. Works. In 3 t. T. 3. Part 1. — M., 1971. — 752 p.

10. Nemirovsky, V. G. Postnonclassical approaches to the analysis of social change // Nemirovsky V. G. Secret societies and conspirators. — St. Petersburg : Peter, 2007. — 240 p.

11. Plato. State. Laws. Policies — M. : Thought, 1998. — 798 p.

12. Sila-nowicka, T. G. the ideology of the «Imperial way» and the mass consciousness / T. G. Sila-Novitskaya // «Spirit of Yamato» in the past and present. — M. : Nauka, 1989. — 222 p.

13. Solovyov V. S. Op. In 2-x t / V. S. Soloviev. — M., 1900.

14. Khomyakov, A. S. Soch. In 2 t. T. 2. / A. S. Khomyakov. — M., 1900.

15. Morozova L. A. Theory of state and law : textbook / L. A. Morozova. — M. : Yurist, 2004. — 414 p.

16. Pastukhov, N. B. National-state sovereignty in the context of globalization and integration processes in the world, new challenges and threats / N. B. Pastukhov // Lex Russica. — 2006. — № 1.

17. Pilkington, C. M. Judaism / C. M. Pilkington. — M. : fair-PRESS, 1998. — 399 p.

18. Tikhomirov, L. A. Monarchic statehood / L. A. Tikhomirov. — M. : GUP Oblizdat, LLP «Alir», 1998. — 672.

19. Ushakov, N. A. International law: textbook. edition [Electronic resource]. — Mode of access: http://www.bibliotekar.ru/mezhdunarodnoe-pravo-1/26.htm

20. Encyclopedia of philosophy. 5 T. T. 5. — M., 1970. — 740 p.

21. Philosophical encyclopedic dictionary. — M. : Soviet encyclopedia, 1983. — 836 p.

22. Shershenevich, G. F. Legal Philosophy. — Vol. 1. General theory of law / G. F. Shershenevich. — M. : Izd. Br. Bashmakova, 1910. — 320 p.

23. When it comes to B. S., the State unity and integrity of the Russian Federation (constitutional and legal problems) / B. S. Ebzeev. — M. : Economics, 2005. — 375 p.

Теоретические основы финансово-правового обеспечения военной безопасности Российской Федерации

© **Трофимов М. В.,**
кандидат юридических наук, сотрудник Центра исследования проблем российского права «Эквитас»

Аннотация: в статье автор с учетом теории правового обеспечения военной безопасности, а также теории финансового права формулирует понятие и основные направления финансово-правового обеспечения военной безопасности, обозначает темы перспективных научных исследований по данному направлению.

Ключевые слова: военная безопасность, финансовое право, военно-правовое исследование, финансово-правовое обеспечение военной безопасности.

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

Актуальность настоящей статьи обусловлена нормативным закреплением понятия «военная безопасность Российской Федерации», под которой понимается состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внешних и внутренних военных угроз, связанных с применением военной силы или угрозой ее применения, характеризуемое отсутствием военной угрозы либо способностью ей противостоять[1]. В этой связи возникает вопрос о понятии и содержании финансово-правового обеспечения военной безопасности Российской Федерации, а также о тематике перспективных научных исследований в этой области. В настоящее время какие-либо работы, в которых бы использовалось и тем более раскрывалось понятие «финансово-правовое обеспечение военной безопасности», отсутствуют. Автор ставит перед собой задачу сформулировать соответствующее понятие и наметить основные направления финансово-правового обеспечения военной безопасности с учетом теории правового обеспечения военной безопасности, а также теории финансового права. Кроме того, в статье предполагается обозначить темы перспективных научных исследований по данному направлению.

Актуальность данной работы также обусловлена потребностью практики правового регулирования деятельности Вооруженных Сил Российской Федерации и иных субъектов обеспечения военной безопасности в части повышения эффективности обеспечения национальной безопасности Российской Федерации путем использования различных инструментов, предлагаемых правовой наукой, в том числе наукой финансового права. Финансовое право призвано регулировать особую группу общественных отношений, возникающих, развивающихся и прекращающихся в сфере финансовой деятельности государства и муниципальных образований, т.е. в процессе образования (формирования), распределения и использования фондов денежных средств, необходимых для обеспечения деятельности государства и муниципальных образований. Сущность финансовых отношений состоит в определении источников образования денежных фондов, предназначенных для обеспечения деятельности государства, и направлений расходования средств данных фондов, т.е. в решении вопроса: за счет кого государство получает финансовые ресурсы и в чьих интересах использует эти средства[2]. Как представляется, исследование и внедрение достижений финансово-правовой науки в деятельность Вооруженных Сил Российской Федерации и иных субъектов обеспечения военной безопасности позво-

[1] Пункт 8 Военной доктрины Российской Федерации, утвержденной Президентом Российской Федерации 25 декабря 2014 г. № Пр-2976.

[2] Трофимов М. В. Финансовое право : учеб. пособие. Чебоксары : Перфектум, 2012. С. 7.

лит разрешить ряд проблемных вопросов, связанных с их участием в финансовых правоотношениях, а также практическим использованием различных институтов финансового права в деятельности субъектов обеспечения военной безопасности.

Понятие «правовое обеспечение» все шире используется как в юридической науке[1], так и в нормативных правовых актах различной юридической силы[2]. В. М. Редкоус выделяет ряд характерных признаков использования термина «правовое обеспечение» в нормативных правовых актах различной юридической силы, в том числе[3]:

— этот термин используется как в законодательных, так и подзаконных нормативных правовых актах;

— правовое обеспечение указывается в качестве функции уполномоченных подразделений того или иного федерального органа исполнительной власти, или связывается с самостоятельной сферой деятельности федерального органа исполнительной власти в целом;

— правовое обеспечение включает в себя различные разновидности отраслевого обеспечения;

— в содержание правового обеспечения включаются элементы организационного характера.

Что касается юридической науки, следует отметить, что большой вклад в развитие теоретических представлений о понятии «правовое обеспечение» внес В. А. Козбаненко[4]. Правовое обеспечение государственного управления, по его мнению, — это принятие и реализация системы мер (средств, приемов и способов) юридической регуляции общественных отношений, делающих вполне осуществимой правотворческую, правоприменительную и правоохранительную деятельности в сфере государственного управления для достижений фактических результатов в конкретной сфере общественных отношений.

Д. А. Щербаков под правовым обеспечением пограничной безопасности понимает «целенаправленную деятельность уполномоченных органов государства по созданию и закреплению формально определенных правил поведения, призванных обеспечивать единый порядок в регулировании общественных отношений в пограничной сфере путем создания, изменения или отмены источников права и определения пределов их действия»[5].

Коллектив авторов учебного пособия, посвященного правовому обеспечению пограничной деятельности, предлагает следующее определение: «Правовое обеспечение пограничной деятельности Пограничной службы ФСБ России, пограничных органов и пограничных организаций центрального подчинения — это вид обеспечения, осуществляемый сотрудниками правовых(юридических), а также, в пределах своей компетенции, руководителями и сотрудниками иных подразделений пограничной службы, направленный на укрепление законности и повышение эффективности опе-

[1] Корякин В. М. Правовое обеспечение военно-социальной политики Российской Федерации : дис. … д-ра юрид. наук. М., 2005; Поветкина Н. А. Концепция правового обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации // Журнал российского права. 2015. № 8. С. 77—89; Перькова В. А. Гражданско-правовые средства правового обеспечения национальной инновационной системы Российской Федерации // Право и экономика. 2015. № 11. С. 11—18; Редкоус В. М. Административно-правовое обеспечение национально безопасности в государствах-участниках Содружества Независимых Государств : монография. Пятигорск : РИА-КМВ, 2010; Туганов Ю. Н. Правовое обеспечение воинской дисциплины в Вооруженных Силах Российской Федерации : дис. … д-ра юрид. наук. М., 2009.

[2] См. например: Закон РСФСР от 26 июня 1991 г. № 1490-1 «О приоритетном обеспечении агропромышленного комплекса материально-техническими ресурсами»; Указ Президента Российской Федерации от 28 июня 1993 г. № 966 «О Концепции правовой информатизации России»; Концепция противодействия терроризму в Российской Федерации, утвержденная. Президентом Российской Федерации 5 октября 2009 г.

[3] Редкоус В. М. Указ. соч. С. 21.

[4] Козбаненко В. А. Правовые основы государственного управления : Общая часть : учеб. и науч.-практ. пособие. М., 2003. С. 73—88.

[5] Щербаков Д. А. Правовое обеспечение пограничной безопасности Российской Федерации : дис. … канд. юрид. наук. М., 2005. С. 58.

ративно-служебной деятельности пограничной службы»[1].

Таким образом, под правовым обеспечением в самом общем виде понимается деятельность по разработке и применению нормативных правовых актов, регулирующих различные сферы общественных отношений.

Целесообразно также рассмотреть термин «административно-правовое обеспечение», поскольку административное право, как считают многие ученые[2], является очень близкой отраслью к финансовому праву. Как считает Н. А. Босхамджиева, административно-правовое обеспечение общественной безопасности представляет собой осуществляемую в рамках единой государственной политики в области обеспечения общественной безопасности деятельность уполномоченных субъектов, направленную на формирование административно-правовой основы обеспечения общественной безопасности, на закрепление в ней системы административно-правовых средств (административно-правовых норм, правоотношений, индивидуальных предписаний и др.), при помощи которых достигается результативное, нормативно-организационное воздействие на общественные отношения с целью их упорядочения, охраны, развития в соответствии с общественными потребностями обеспечения общественной безопасности страны, создания и поддержания необходимого уровня защищенности объектов безопасности государства[3]. По нашему мнению, данное определение можно взять за основу при разработке понятия финансово-правового обеспечения военной безопасности.

Далее остановимся на определении объекта правового обеспечения в сфере обеспечения военной безопасности. Наиболее обстоятельным теоретическим исследованием в этой области является монография К. В. Фатеева, в которой он анализирует различные взгляды на правовое содержание военной безопасности государства и его обеспечения[4]. Автор приходит к выводу, что военная безопасность Российской Федерации — это состояние межгосударственной и внутригосударственной военно-политической обстановки, военно-стратегический компонент глобального геополитического противоборства, элемент внутренней и внешней безопасности государства, при котором обеспечиваются независимость, суверенитет, государственная и территориальная целостность, предотвращается военная агрессия против России и ее союзников, уменьшается угроза национальным интересам государства и вероятность вовлечения его в войну или вооруженные конфликты, а в случае возникновения внешней, внутренней или трансграничной военной угрозы жизненно важным интересам государства, общества и личности обеспечиваются условия для их мирного, демократического развития и их вооруженная защита. Под обеспечением военной безопасности государства К. В. Фатеев понимает непрерывный процесс политического, экономического, социального, информационно-психологического, военного, правового и иных видов воздействия субъектов обеспечения военной безопасности на объекты обеспечения военной безопасности в целях создания условий для их мирного, демократического развития и их вооруженной защиты.

Примечательно, что, по мнению К. В. Фатеева, военная безопасность является родовым понятием по отношению к обороне, обороноспособности, индивидуальной самообороне и коллективной обороне, которые являются видовыми понятиями, и находится во взаимосвязи с пограничной безопасностью. Между тем, в соответствии с п. 33 Стратегии национальной безопасности

[1] Государственное управление : учеб. пособие: в 3 ч. Ч. 3: Правовое обеспечение пограничной деятельности. М. : Пограничная академия ФСБ России, 2010. С. 12—15.

[2] Финансовое право : учебник / отв. ред. Н. И. Химичева. 5-е изд., перераб. и доп. М. : Норма : ИНФРА-М, 2013. С. 55.

[3] Босхамджиева Н. А. Вопросы теории и практики административно-правового обеспечения общественной безопасности // Административное право и процесс. 2013. № 12. С. 55—57.

[4] Фатеев К. В. Обеспечение военной безопасности Российской Федерации: теория и практика правового регулирования. М. : За права военнослужащих, 2005. С. 34—35.

Российской Федерации обеспечение военной безопасности Российской Федерации является одной из стратегических целей обороны. Следует отметить, что полномочиями по обеспечению обороны наделен широкий круг субъектов[1] (в предлагаемых автором определениях финансово-правового обеспечения военной безопасности обозначены как государственные органы, должностные лица).

С учетом изложенного, по нашему мнению, понятие «финансово-правовое обеспечение военной безопасности» следует понимать в узком и широком смысле.

Финансово-правовое обеспечение военной безопасности в узком смысле представляет собой деятельность уполномоченных субъектов (государственных органов, должностных лиц) по разработке и применению финансового законодательства и иных финансово-правовых актов в области обеспечения военной безопасности.

Финансово-правовое обеспечение военной безопасности в широком смысле представляет собой осуществляемую в рамках единой государственной политики в области обеспечения военной безопасности деятельность уполномоченных субъектов (государственных органов, должностных лиц), направленную на формирование финансово-правовой основы обеспечения военной безопасности, на закрепление в ней системы финансово-правовых средств, при помощи которых достигается результативное, нормативно-организационное воздействие на общественные отношения с целью их упорядочения, охраны, развития в соответствии с потребностями обеспечения военной безопасности.

Следует отметить, что обозначенная выше деятельность по формированию финансово-правовой основы обеспечения военной безопасности обязательно включает в себя проведение актуальных научных исследований в области права, направленных на создание теоретических основ такой деятельности. В этой связи необходимо выделить основные направления финансово-правового обеспечения военной безопасности, под которыми в данной работе будет пониматься исключительно вклад научного сообщества в формирование финансово-правовой основы обеспечения военной безопасности.

Представляется, что при обозначении основных направлений финансово-правового обеспечения военной безопасности следует принять во внимание работы отдельных ученых, исследовавших и внедрявших достижения финансово-правовой науки в деятельность Вооруженных Сил Российской Федерации и иных субъектов обеспечения военной безопасности, прежде всего через диссертационные исследования в области военного права. Анализ тематики защищенных диссертаций[2] позволяет сделать вывод о том, что до настоящего времени в основном осуществлялось исследование различных аспектов участия Вооруженных Сил и иных субъектов обеспечения военной безопасности в финансовых правоотношениях[3].

[1] Федеральный закон от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ «Об обороне».

[2] Корякин В. М. Военное право : антология диссертаций : в 2 ч. М. : За права военнослужащих, 2011.

[3] Алескеров С. И. Организационно-правовые основы осуществления финансовой деятельности высшими военно-учебными заведениями Министерства обороны Российской Федерации : дис. … канд. юрид. наук. М., 2004; Берладир Ю. В. Правовые основы финансирования Пограничной службы Российской Федерации : дис. …канд. юрид. наук. М., 2002; Герасимов А. С. Финансовый контроль в Вооруженных Силах Российской Федерации (правовые вопросы организации) : дис. …канд. юрид. наук. М., 2000; Землин А. И. Правовое регулирование финансовой деятельности в Вооруженных Силах Российской Федерации : дис. … д-ра юрид. наук. М., 2006; Землина О. М. Учреждения Вооруженных Сил Российской Федерации как участники бюджетных правоотношений : дис. … канд. юрид. наук. М., 2007; Ковбаса С. А. Финансово-правовой статус пограничных управлений ФСБ России : дис. … канд. юрид. наук. М., 2011; Комягин Д. Л. Расходы на национальную оборону: понятие и эволюция финансово-правового регулирования : дис. … д-ра юрид. наук. М., 2009; Лещицин Н. В. Организационно-правовые основы бюджетного финансирования в Вооруженных силах Российской Федерации : дис. … канд. юрид. наук. М., 2007; Свирин А. Л. Расчетные отношения по поставке продукции для военных организаций : дис. …канд. юрид. наук. М., 1955; Степанов М. В. Правовое регулирование контрольно-ревизионной деятельности в пограничных органах федеральной службы безопасно-

Таким образом, первое из направлений финансово-правового обеспечения военной безопасности фактически уже выделено, хотя в прямой постановке соотнесение указанного направления с финансово-правовым обеспечением военной безопасности в литературе не осуществлялось. По нашему мнению, данное направление следует обозначить как «Финансово-правовое положение Вооруженных Сил и иных субъектов обеспечения военной безопасности». В рамках данного направления предполагается исследовать различные аспекты участия Вооруженных Сил и иных субъектов обеспечения военной безопасности в различных видах финансовых правоотношений. Как отмечает Н. И. Химичева, наиболее полно раскрывает содержание финансовых правоотношений их классификация по видам. Она выделяет бюджетные, налоговые правоотношения и т.д.[1] С учетом изложенного в рамках данного направления финансово-правового обеспечения военной безопасности возможно выделить следующие перспективные темы научных исследований:

— правовое регулирование финансового обеспечения деятельности Вооруженных Сил и иных субъектов обеспечения военной безопасности(в том числе в различных условиях: состояние войны, военное положение и т.д.);

— правовое положение Вооруженных Сил и иных субъектов обеспечения военной безопасности как участников бюджетного процесса;

— правовое регулирование закупок товаров, работ, услуг за счет бюджетных средств с участием Вооруженных Сил и иных субъектов обеспечения военной безопасности;

— правовое положение Вооруженных Сил и иных субъектов обеспечения военной безопасности как налогоплательщиков и налоговых агентов;

— правовое положение Вооруженных Сил и иных субъектов обеспечения военной безопасности как страхователей в системе обязательного страхования;

— правовое регулирование расчетов с участием Вооруженных Сил и иных субъектов обеспечения военной безопасности;

— правовое регулирование финансового контроля в Вооруженных Силах и иных субъектах обеспечения военной безопасности;

— юридическая ответственность Вооруженных Сил, иных субъектов обеспечения военной безопасности и их должностных лиц за финансовые правонарушения;

— защита прав Вооруженных Сил и иных субъектов обеспечения военной безопасности как субъектов финансовых правоотношений;

— правовые основы обязательного государственного страхования военнослужащих;

— особенности правового регулирования налогообложения военнослужащих.

Как уже было отмечено, первое направление уже фактически сформировано и отмечено работами отдельных ученых — представителей военно-правовой науки.

Второе направление следует обозначить как «Учет и использование норм и институтов финансового права в интересах обеспечения военной безопасности». При этом необходимо учитывать систему финансового права как объективно обусловленное системой общественных финансовых отношений внутренне его строение, объединение и расположение финансово-правовых норм в

сти : дис. …канд. юрид. наук. М., 2005; Трофименко И. Н. Организационно-правовые проблемы осуществления безналичных расчетов в правоотношениях с участием военных организаций : дис. … канд. юрид. наук. М., 2000; Трофимов М. В. Юридическая ответственность военных организаций федеральной службы безопасности за финансовые правонарушения (на примере пограничных органов) : дис. … канд. юрид. наук. М., 2008; Туганов Ю. Н., Павлушов Н. Ю. Финансово-правовой статус федеральных учреждений военной организации государства : монография. М., 2016; Федоров С. В. Теоретико-правовые и организационные аспекты обязательного государственного страхования жизни и здоровья военнослужащих (на примере военнослужащих федеральной службы безопасности) : дис. …канд. юрид. наук. М., 2007; Ялбулганов А. А. Организационно-правовые вопросы финансового контроля в российской армии XIX — начала XX века : дис. … д-ра юрид. наук. М., 1999.

[1] Финансовое право : учебник. С. 75.

определенной последовательности[1]. К общей части финансового права относятся нормы финансового права, которые закрепляют основные принципы, правовые формы и методы финансовой деятельности государства и муниципальных образований, общие положения о финансовом контроле и другие подобные им финансово-правовые нормы. В особенную часть финансового права входят разделы, в которых сгруппированы нормы, регулирующие отношения в области: 1) бюджетной системы; 2) государственных и муниципальных доходов; 3) организации страхового дела; 3) денежного обращения и расчетов; 4) валютного регулирования и т.д. В рамках данного направления следует делать акцент на практическом использовании различных институтов финансового права в деятельности Вооруженных Сил и иных субъектов обеспечения военной безопасности.

С учетом изложенного, в рамках данного направления предлагаются следующие темы перспективных научных исследований:

— понятие финансов и финансовой системы (структуры финансов) Российской Федерации, их значение для обеспечения военной безопасности;

— понятие, методы и правовые формы финансовой деятельности государства, их значение для обеспечения военной безопасности;

— отдельные институты бюджетного права, их значение для обеспечения военной безопасности;

— отдельные институты налогового права, их значение для обеспечения военной безопасности;

— отдельные институты публичного банковского права, их значение для обеспечения военной безопасности;

— отдельные институты права денежного обращения, их значение для обеспечения военной безопасности;

— отдельные институты валютного права, их значение для обеспечения военной безопасности.

Третье направление финансово-правового обеспечения военной безопасности предлагается обозначить как «Теория финансово-правового обеспечения военной безопасности». Это направление является практически неразработанным по причине фактического отсутствия упоминания в каких-либо документах или научных трудах как самого термина «финансово-правовое обеспечение военной безопасности», так и положений, указывающих на сущность данного явления. В рамках данного направления предлагаются следующие темы перспективных научных исследований:

— финансово-правовое обеспечение военной безопасности: правовая основа, содержание основных категорий и понятий;

— система финансово-правового обеспечения военной безопасности;

— становление и развитие финансово-правового регулирования обеспечения военной безопасности.

Целесообразно выделить четвертое направление финансово-правового обеспечения военной безопасности, которое предлагается назвать «Теория финансового права и обеспечение военной безопасности». Не следует путать данное направление со вторым. В рамках данного направления будет смещен акцент с исследования вопросов применения норм и различных институтов финансового права в деятельности Вооруженных Сил и иных субъектов обеспечения военной безопасности на самостоятельное функционирование различных институтов финансового права в области обеспечения военной безопасности. Предполагается, что в рамках данного направления исследований деятельность Вооруженных Сил и иных субъектов обеспечения военной безопасности будет носить подчиненный, вторичный характер. Предлагается следующая тематика перспективных научных исследований:

— финансовые правоотношения в области обеспечения военной безопасности;

— правовое положение субъектов финансового права в области обеспечения военной безопасности;

— финансовый контроль в области обеспечения военной безопасности;

[1] Финансовое право : учебник. С. 57

— ответственность за финансовые правонарушения в области обеспечения военной безопасности.

Кроме того, представляется необходимым выделить пятое направление финансово-правового обеспечения военной безопасности, которое предлагается назвать «Понятие финансовой безопасности, соотношение финансовой и военной безопасности». Актуальность выделения данного направления обусловлена прямой зависимостью возможностей Вооруженных Сил и иных субъектов по обеспечению военной безопасности от состояния финансовой системы (и прежде всего ее центрального элемента — бюджетной системы), а также все большей распространенностью работ по исследованию тематики финансовой безопасности и ее различных аспектов[1]. Если обобщить теоретические положения, касающиеся обеспечения финансовой безопасности, в целом можно сделать вывод, что она должна сводиться к обеспечению безопасности элементов финансовой системы Российской Федерации. Финансовую безопасность определяют как обеспечение такого развития финансовой системы и финансовых отношений и процессов в экономике, при котором создаются необходимые финансовые условия для социально-экономической и финансовой стабильности финансовой системы (включая денежную, бюджетную, кредитную, налоговую и валютную системы), успешного преодоления внутренних и внешних угроз России в финансовой сфере[2].

В заключение следует отметить, что обозначенные перечни подлежащих научной разработке вопросов не являются исчерпывающими и могут быть дополнены. Кроме того, автор не претендует на однозначность предложенных формулировок, предложенные темы и направления научных исследований являются только попыткой обозначить содержание деятельности ученого сообщества по формированию финансово-правовой основы обеспечения военной безопасности.

Выводы

1. Финансово-правовое обеспечение военной безопасности в узком смысле представляет собой деятельность уполномоченных субъектов (государственных органов, должностных лиц) по разработке и применению финансового законодательства и иных финансово-правовых актов в области обеспечения военной безопасности.

Финансово-правовое обеспечение военной безопасности в широком смысле представляет собой осуществляемую в рамках единой государственной политики в области обеспечения военной безопасности деятельность уполномоченных субъектов (государственных органов, должностных лиц), направленную на формирование финансово-правовой основы обеспечения военной безопасности, на закрепление в ней системы финансово-правовых средств, при помощи которых достигается результативное, нормативно-организационное воздействие на общественные отношения с целью их упорядочения, охраны, развития в соответствии с потребностями обеспечения военной безопасности.

2. Основные направления финансово-правового обеспечения военной безопасности:

— «финансово-правовое положение Вооруженных Сил Российской Федерации и иных субъектов обеспечения военной безопасности». Данное направление предполагает исследование различных аспектов участия Вооруженных Сил Российской Федерации и иных субъектов обеспечения военной безопасности в различных видах финансовых правоотношений;

— «учет и использование норм и институтов финансового права в интересах обеспечения военной безопасности». В рамках данного направления следует делать акцент на практическом использовании различных

[1] Кондрат Е. Н. Значение финансового контроля в системе финансовой безопасности государства // Вестник МГИМО. Право. 2013. № 1; Клещенко Ю. Г. Савченко М. М. Финансовый контроль как один из факторов обеспечения финансовой безопасности // Финансовое право. 2009. № 5; Степанков Д. В. Государственно-правовой механизм обеспечения финансовой безопасности (проблемы теории и практики): автореф. … дис. канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2006; и др.

[2] Сарджева О. В., Барикаев Е. Н. Финансовая безопасность : монография. М. : ЮНИТИ-ДАНА : Закон и право, 2013. С. 10.

институтов финансового права в деятельности Вооруженных Сил Российской Федерации и иных субъектов обеспечения военной безопасности;

— «теория финансово-правового обеспечения военной безопасности». Данное направление научных исследований предполагает формулирование основных категорий и понятий финансово-правового обеспечения военной безопасности;

— «теория финансового права и обеспечение военной безопасности». В рамках данного направления предлагается сместить акцент с исследования вопросов применения норм и различных институтов финансового права в деятельности Вооруженных Сил Российской Федерации и иных субъектов обеспечения военной безопасности на самостоятельное функционирование различных институтов финансового права в области обеспечения военной безопасности;

— «понятие финансовой безопасности, соотношение финансовой и военной безопасности». Выделение данного направления актуализирует прямая зависимость возможностей Вооруженных Сил Российской Федерации и иных субъектов по обеспечению военной безопасности от состояния финансовой системы (и прежде всего ее центрального элемента — бюджетной системы).

Библиография

1. Алескеров, С. И. Организационно-правовые основы осуществления финансовой деятельности высшими военно-учебными заведениями Министерства обороны Российской Федерации : дис. …канд. юрид. наук / С. И. Алескеров. — М., 2004.
2. Берладир, Ю. В. Правовые основы финансирования Пограничной службы Российской Федерации : дис. … канд. юрид. наук / Ю. В. Бераладир. — М., 2002.
3. Босхамджиева, Н. А. Вопросы теории и практики административно-правового обеспечения общественной безопасности / Н. А. Босхамджиева // Административное право и процесс. — 2013. — № 12.
4. Герасимов, А. С. Финансовый контроль в Вооруженных Силах Российской Федерации (правовые вопросы организации) : дис. … канд. юрид. наук / А. С. Герасимов. — М., 2000.
5. Землин, А. И. Правовое регулирование финансовой деятельности в Вооруженных Силах Российской Федерации : дис. … д-ра юрид. наук / А. И. Землин. — М., 2006.
6. Землина, О. М. Учреждения Вооруженных Сил Российской Федерации как участники бюджетных правоотношений : дис. …канд. юрид. наук / О. М. Землина. — М., 2007.
7. Клещенко, Ю. Г. Финансовый контроль как один из факторов обеспечения финансовой безопасности / Ю. Г. Клещенко, М. М. Савченко // Финансовое право. — 2009. — № 5.
8. Ковбаса, С. А. Финансово-правовой статус пограничных управлений ФСБ России : дис. … канд. юрид. наук / С. А. Ковбаса. — М., 2011.
9. Козбаненко, В. А. Правовые основы государственного управления: общая часть : учеб. и науч.-практ. пособие / В. А. Козбаненко. — М., 2003.
10. Комягин, Д. Л. Расходы на национальную оборону : понятие и эволюция финансово-правового регулирования : дис. … д-ра юрид. наук / Д. Л. Комягин. — М., 2009.
11. Кондрат, Е. Н. Значение финансового контроля в системе финансовой безопасности государства / Е. Н. Кондрат // Вестник МГИМО. — Право. — 2013. — № 1.
12. Корякин В. М. Военное право: антология диссертаций : в 2-х ч. / В.М. Корякин. — М., 2011.
13. Корякин, В. М. Правовое обеспечение военно-социальной политики Российской Федерации : дис. … д-ра юрид. наук / В. М. Корякин. — М. : РАГС, 2005.
14. Лещищин Н. В. Организационно-правовые основы бюджетного финансирования в Вооруженных силах Российской Федерации : дис. …канд. юрид. наук / Н. В. Лещишин. — М., 2007.
15. Перькова, В. А. Гражданско-правовые средства правового обеспечения национальной инновационной системы Российской Федерации / В. А. Перькова // Право и экономика. — 2015. — № 11.
16. Поветкина, Н. А. Концепция правового обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации / Н. А. Поветкина // Журнал российского права. — 2015. — № 8.
17. Редкоус, В. М. Административно-правовое обеспечение национально безопасности в государствах-участниках Содружества Независимых Государств : монография / В. М. Редкоус. — Пятигорск : РИА-КМВ, 2010.
18. Сарджева, О. В. Финансовая безопасность : монография / О. В. Сараджева, Е. Н. Барикаев. — М. : ЮНИТИ-ДАНА : Закон и право, 2013.
19. Свирин, А. Л. Расчетные отношения по поставке продукции для военных организаций : дис. …канд. юрид. наук / А. Л. Свирин. — М., 1955.
20. Степанков, Д. В. Государственно-правовой механизм обеспечения финансовой безопасности (проблемы теории и практики) : автореф. … дис. канд. юрид. наук / Д. В. Степанков. — Н. Новгород, 2006.
21. Степанов, М. В. Правовое регулирование контрольно-ревизионной деятельности в пограничных органах федеральной службы безопасности : дис. … канд. юрид. наук / М. В. Степанов. — М., 2005.

22. Трофименко, И. Н. Организационно-правовые проблемы осуществления безналичных расчетов в правоотношениях с участием военных организаций : дис. … канд. юрид. наук / И. Н. Трофименко. — М., 2000.

23. Трофимов, М. В. Финансовое право : учеб. пособие / М. В. Трофимов. — Чебоксары : Перфектум, 2012.

24. Трофимов, М. В. Юридическая ответственность военных организаций федеральной службы безопасности за финансовые правонарушения (на примере пограничных органов) : дис. … канд. юрид. наук / М. В. Трофимов. — М., 2008.

25. Туганов, Ю. Н. Правовое обеспечение воинской дисциплины в Вооруженных Силах Российской Федерации : дис. … д-ра юрид. наук / Ю. Н. Туганов. — М., 2009.

26. Туганов, Ю. Н. Финансово-правовой статус федеральных учреждений военной организации государства: монография / Ю. Н. Туганов, Н. Ю. Павлушов. — М. : Граница, 2016.

27. Фатеев, К. В. Обеспечение военной безопасности Российской Федерации: теория и практика правового регулирования : монография / К. В. Фатеев. — М. : За права военнослужащих, 2005.

28. Федоров, С. В. Теоретико-правовые и организационные аспекты обязательного государственного страхования жизни и здоровья военнослужащих (на примере военнослужащих федеральной службы безопасности) : дис. …канд. юрид. наук / С. В. Федоров. — М., 2007.

29. Финансовое право : учебник / отв. ред. Н. И. Химичева. — 5-е изд., перераб. и доп. — М. : Норма : ИНФРА-М, 2013.

30. Щербаков, Д. А. Правовое обеспечение пограничной безопасности Российской Федерации : дис. … канд. юрид. наук / Д. А. Щербаков. — М., 2005.

31. Ялбулганов А. А. Организационно-правовые вопросы финансового контроля в российской армии XIX — начала XX века : дис. …д-ра юрид. наук / А. А. Ялбулганов. — М., 1999.

Theoretical basis of the financial and legal support military security of the Russian Federation

© **Trofimov M. V**.,
candidate of legal sciences, employee of the center of research of problems Russian Law Equitas

Annotation: the author based on the legal theory of military security, and financial law theory formulates the concept and the basic directions of financial and legal support of military security, refers to the theme of promising research in this area.

Keywords: military security, financial law, military and legal research, financial and legal support to military security

Bibliography

1. Aleskerov, S. I. Organizational and legal bases of the financial activities of the higher military educational institutions of the Russian Federation Ministry of Defence : dis. ... cand. jurid. science / S. I. Aleskerov. — M., 2004.

2. Berladir, Y. V. Legal basis for the financing of the Border Service of the Russian Federation : dis. ... cand. jurid. science / Y. V. Beraladir. — M., 2002.

3. Boskhamdzhieva, N. A. Theory and practice of administrative law to ensure public safety / N. A. Boskhamdzhieva // Administrative law and process. — 2013. — № 12. — P. 55—57.

4. Gerasimov, A. S. Financial control in the Russian Federation Armed Forces (legal entity) : dis. ... cand. jurid. science / A. S. Gerasimov. — M., 2000.

5. Zemlin, A. I. Legal regulation of financial activity in the Russian Federation Armed Forces : dis. ... dr. jurid. sciences / A. I. Zemlin. — M., 2006.

6. Zemlina, O. M. Institution of the Russian Federation Armed Forces as participants of budgetary legal relations : dis. ... cand. jurid. science / O. M. Zemlina. — M., 2007.

7. Kleschenko, Yu. G. Financial control as one of the factors of financial security / Y. G., kleschenko, M. M. Savchenko // Financial law. — 2009. — № 5.

8. Kovbasa, S. A. Financial and legal status of the Russian border department of the FSB : dis. ... cand. jurid. science / S. A. Kovbasa. — M., 2011.

9. Kozbanenko, V. A. Legal basis for public administration : a common part : educational, scientific and practical guide / V. A. Kozbanenko. — M., 2003. — P. 73—88.

10. Komyagin, D. L. Spending on national defense: the concept and evolution of the financial and legal regulation : dis. ... dr. jurid. science / D. L. Komyagin. — M., 2009.

11. Kondrat, E. N. The value of financial control in the financial security of the state / E. N. Kondrat // Herald of MGIMO. — Law. — 2013.

12. Korjakin, V. M. Military law : an anthology of theses : in 2 hours / V. M. Korjakin. — M., 2011.

13. Koryakin, V. M. Legal support of the military social policy of the Russian Federation : dis. ... d-RA yurid. Sciences / V. M. Koryakin. — M. : rags, 2005.

14. Leschischin, N. V. Organizational and legal basis of the budget financing of the Armed Forces of the Russian Federation : dis. ... cand. jurid. science / N. V. Leschishin. — M., 2007.

15. Perkova, V. A. Civil-legal means of legal support of the national innovation system of the Russian Federation / V. A. Perkova // Law and economics. — 2015. — № 11. — P. 11—18.

16. Povetkina, N. A. The concept of legal maintenance of financial stability of the Russian Federation / N. A. Povetkina // Journal of Russian law. — 2015. — № 8. — P. 77—89.

17. Redkous, V. M. Administrative and legal support of the national security in the member states of the Commonwealth of Independent States : monograph / V. M. Redkous. Pyatigorsk : RIA-CMS, 2010. 560 p.

18. Sardzheva, O. V. Financial security : monograph / O. V. Saradzheva, E. N. Barikaev. — M. : UNITY-DANA: Law and the Law, 2013. — P. 10.

19. Svirin, A. L. Estimated relationship for the supply of products for the military organizations : dis. ... cand. jurid. science / A. L. Svirin. — M., 1955.

20. Stepankov, D. V. State-legal mechanism to ensure financial security (theory and practice) : Author. ... dis. cand. jurid. science / D. . Stepankov. — N. Novgorod, 2006.

21. Stepanov, M. V. Legal regulation of the control and audit activities in the border authorities of the Federal Security Service : dis. ... cand. jurid. science / M. V. Stepanov. — M., 2005.

22. Trofimenko, I. N. Organizational-legal problems of settlement activity in the legal relations involving military organizations : dis. ... cand. jurid. science / I. N. Trofimenko. — M., 2000.

23. Trofimov, M. V. The legal responsibility of military organizations of the Federal Security Service for financial offenses (for example, border authorities) : dis. ... cand. jurid. science / M. V. Trofimov. — M., 2008.

24. Trofimov, M. V. Financial Law : educational guide / M. V. Trofimov. — Cheboksary : Perfectum, 2012. — P. 7.

25. Tuganov, Yu. N. Legal maintenance of military discipline in the forces of the Russian Federation : dis. ...d-ra yurid. Sciences / Yu. N. Tuganov. — M., 2009.

26. Tuganov,Y. N. Financial and legal status of the federal institutions of the military organization of the state : monograph / Y. N. Tuganov, N. Y. Pavlushov. — M. : Border, 2016. — 124 p.

27. Fateev, K. V. Ensuring military security of the Russian Federation: the theory and practice of legal regulation : monograph / K. V. Fateev. — M. : «For the rights of servicemen» Publishing House, 2005. — P. 34—35.

28. Fedorov, S. V. Theoretical and legal and organizational aspects of the mandatory state insurance life and health (for example, the Federal Security Service troops) : dis. ... cand. jurid. science / S. V. Fedorov. — M., 2007.

29. Financial Law : a textbook / executive editor N.I. Himicheva. — 5 th ed., revised and enlarged. — M. : Norma: INFRA-M, 2013.— P. 55.

30. Shcherbakov, D. A. Legal support of the Russian Federation border security : dis. ... cand. jurid. science / D. A. Shcherbakov. — M., 2005.

31. Yalbulganov, A. A. The organizational and legal issues of financial control in the Russian army XIX - early XX century : dis. ... dr. jurid. science / A. A. Yalbulganov. — M., 1999.

Компетенция пограничных органов федеральной службы безопасности по противодействию терроризму и экстремизму

Холопова Е. Н.,
доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры уголовного процесса, криминалистики и правовой информатики Юридического института Балтийского федерального университета им. И. Канта
Свиязов Д. А.,
специалист ООО «Калининградский центр судебной экспертизы и оценки»

Аннотация: в статье на основании научной дискуссии анализируется понятие компетенции пограничных органов по противодействию терроризму и экстремизму, конкретизируются ее сущность и содержание. В результате анализа различных точек зрения ученых и содержания действующего законодательства обозначена правовая основа для определения данной компетенции, предназначение, структурные элементы, связывающие ее с современным этапом борьбы с терроризмом и экстремизмом в Российской Федерации.

Ключевые слова: компетенция, национальная безопасность, обязанности, пограничные органы, полномочия, права, противодействие, статус, терроризм, угрозы, экстремизм.

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

Одним из основных источников угроз национальной безопасности в сфере государственной и общественной безопасности выступает деятельность террористических и экстремистских организаций[1]. В Российской Федерации основная задача по борьбе с терроризмом и экстремизмом возложена на органы федеральной службы безопасности. Выявление указанных угроз на государственной границе и приграничных территориях осуществляют непосредственно пограничные органы. Однако, в настоящее время, как представляется, существует недооценка эффективности деятельности пограничных органов федеральной службы безопасности в решении задач по противодействию терроризму и экстремизму.

Современная правовая основа деятельности пограничных органов не выделяет понятие «компетенции пограничных органов по противодействию терроризму и экстремизму», не конкретизирует ее сущность и содержание. Необходимость обоснования данной компетенции определяется тем, что в действующих нормативных правовых актах выделен круг субъектов из числа государственных органов, в компетенцию и непосредственные обязанности которых входит реализация комплекса мер по противодействию экстремизму и терроризму, но отсутствует конкретизация данных полномочий с учетом их ведомственной принадлежности, специфики деятельности и круга полномочий, определенного государством, в том числе на ведомственном уровне федеральной службы безопасности.

В первую очередь необходимо отметить, что, исходя из положений ст. 3 Федерального закона от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму», под противодействием пограничными органами терроризму и экстремизму следует понимать деятельность, направленную на профилактику преступлений террористической и экстремистской направленности; предупреждение готовящихся к совершению пре-

[1] Пункт 43 Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683; Военная доктрина Российской Федерации, утвержденная Президентом Российской Федерации 30 декабря 2014 г. № Пр-2976.

ступлений; борьбу с совершаемыми преступлениями рассматриваемой категории; минимизацию и (или) ликвидацию последствий, наступивших в результате совершения данных преступлений.

Раскрытие содержания понятия «компетенция пограничных органов по противодействию терроризму и экстремизму» связано с отграничением его от понятий — «предметы ведения пограничных органов», «полномочия пограничных органов», «права и обязанности пограничных органов» и их единообразном применении в нормативных правовых актах, регламентирующих защиту и охрану государственной границы, что должно способствовать рационализации и оптимизации управленческого процесса в области противодействия терроризму и экстремизму.

Результаты исследования различных подходов к понятию «компетенция»[1] свидетельствуют о том, что среди ученых-правоведов существует относительное единство мнений относительно взглядов на определение и содержание термина «компетенция». В обобщенном виде компетенцию органа управления принято понимать как его право и обязанность осуществлять конкретные управленческие функции в определенной сфере, в то время как сами функции и сфера выступают в качестве привходящих обстоятельств.

Применительно к органам федеральной службы безопасности А. В. Пылин отмечает, что Федеральная служба безопасности Российской Федерации представляет собой успешно развивающуюся и эффективно действующую единую централизованную и многофункциональную систему, правовой статус и компетенция которой определяются Федеральным законом от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ «О федеральной службе безопасности», Указом Президента Российской Федерации 11 августа 2003 г. № 960 «Вопросы Федеральной службы безопасности Российской Федерации», другими федеральными законами и нормативными правовыми актами России[2].

Автор справедливо полагает, что компетенцию ФСБ России следует определить как совокупность ее прав и обязанностей по предметам ведения, установленным законами и иными нормативными актами России. ФСБ России в пределах своей компетенции осуществляет государственное управление в области обеспечения безопасности России, борьбы с терроризмом, защиты и охраны государственной границы России, охраны внутренних морских вод, территориального моря, исключительной экономической зоны, континентального шельфа России и их природных ресурсов, обеспечивающим информационную безопасность России, защиту сведений, составляющих государственную тайну, и непосредственно реализующим основные направления деятельности органов федеральной службы безопасности, определенные законодательством Российской Федерации, а также координирующим контрразведывательную деятельность федеральных органов исполнительной власти, имеющих право на ее осуществление. При этом автор смешивает понятия «компетенция» и «правовой статус», уравнивая их между собой и взаимно заменяя, с чем сложно согласиться ввиду устоявшейся в теории права позиции о том, что совокупность прав и обязанностей определяет правовой статус лица либо организации.

Следует согласиться с мнением В. М. Шакуна относительно того, что компетенция является основным элементом конституционно-правового статуса государственного органа или должностного лица[3]. Отме-

[1] См. например: Воробьева С. В. Компетенция как инструмент государственно-правового регулирования : дис. … канд. юрид. наук. Тамбов, 2007; Липатов Э. Г. Компетенция органов власти субъектов Российской Федерации в сфере правотворчества : автореф. дис. … д-ра юрид. наук. Саратов, 2010; Тихомиров Ю. А. Теория компетенции // Журнал российского права. 2000. № 10. С. 22—32.

[2] Пылин А. В. Правовые основы компетенции федеральной службы безопасности России в обеспечении государственной безопасности Российской Федерации // Известия Российского государственного педагогического университета им. А. И. Герцена. Вып. № 89. М., 2009. С. 313—314.

[3] Шакун В. М. Коллизии в статусе (компетенции) органов государственной власти и должностных лиц // Вестник Челябинского государственного университета. Вып. 2. Челябинск, 2006. С. 42.

тим, что по вопросам понятия правового статуса у ученых нет единства мнений, поскольку некоторые ученые полагают, что правовой статус — категория, относящаяся лишь к гражданам. Правовое же положение органов и организаций характеризуется компетенцией[1].

Правовой статус любого субъекта состоит из ряда структурных элементов, каждый из которых отражает и закрепляет ту или иную сторону фактического положения, которое занимает гражданин или организация в системе общественных отношений. В то же время, компетентность не может сводиться к определению основных направлений (функций) деятельности органов власти, ибо это неизбежно породит споры, столкновения между ними, парализует их работу. Справедливо отмечает В. В. Эмих, что наиболее обоснованными способами определения компетенции государственных органов является установление компетенции через перечисление полномочий в совокупности с определением перечня вопросов, решаемых конкретным государственным органом[2].

Предельно ясно и полно по данному вопросу высказался В. В. Бараненков, обоснованно указав на то, что в научной литературе правовое положение субъекта правоотношений обычно отождествляется с его правовым статусом, правосубъектностью. … В то же время, определяя содержание того или иного понятия, следует учитывать и их системное соотношение между собой, как элементов структуры института юридического лица. Так, в частности, анализ взглядов на содержание понятий «правовое положение», «правовой статус», «правоспособность» позволяет сделать вывод о том, что понятие «правовое положение» используется обычно как более широкое[3].

Исходя из этого, представляется целесообразным применять его в качестве обобщающего. Таким образом, под правовым положением предлагается понимать правовое состояние лица, характеризующееся совокупностью его правовых свойств. Правовое положение является понятием более широким, характеризующим, в том числе, и определенный правовой статус субъекта, «достигнутый» им к определенному моменту времени[4].

С учетом специфики деятельности федеральной службы безопасности в целом, и пограничных органов, в частности, уравнивать понятие «компетенция» и «правовой статус» некорректно, так как правовой статус организации ограничивается лишь кругом предоставленных ей прав и возложенных обязанностей, в то время как компетенция предполагает возможность определенного круга действий с учетом складывающейся обстановки и специфики возложенных на конкретную организацию задач.

Подтверждением изложенного выступает позиция А. В. Пылина: «При этом органы ФСБ России осуществляют свою деятельность также во взаимодействии с органами государственной власти субъектов Федерации, предприятиями, учреждениями и организациями независимо от их форм собственности, общественными объединениями и гражданами, которые обязаны оказывать содействие органам ФСБ России в осуществлении возложенных на них обязанностей. В целях решения задач обеспечения безопасности военнослужащие органов ФСБ России могут быть прикомандированы в установленном порядке к государственным органам, предприятиям, учреждениям и организациям независимо от форм собственности с согласия их руководителей, с оставлением их на военной службе»[5].

---

[1] См. например: Витрук Н. В. Общая теория правового положения личности : монография. М. : Норма, 2008; Загидулин Р. А. Понятие правового положения Вооруженных Сил Российской Федерации // Материалы научно-практической конференции. М. : ВУ, 2009. С. 85—86.

[2] Эмих В. В. Понятие компетенции государственного органа в современном российском праве // Научный ежегодник Института философии и права Уральского отделения Российской Академии наук. Вып. 10. Екатеринбург : Изд-во УрО РАН, 2010. С. 379—380.

[3] Бараненков В. В. Соотношение понятий «правовое положение», «правовой статус» и «правосубъектность» юридического лица // Юридический мир. 2006. № 2. С. 4.

[4] Там же. С. 5.

[5] Пылин А. В. Указ. соч. С. 314.

Кроме того, в действующем законодательстве также отсутствует определение понятия «компетенция». Определения понятий «предметы ведения», «полномочия» и «компетенция» содержались в Федеральном законе от 24 июня 1999 г. № 119-ФЗ «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации», который в настоящее время утратил силу. Согласно ст. 2 данного закона, предмет ведения представляет собой сферу общественных отношений, регулирование которой отнесено Конституцией Российской Федерации соответственно к компетенции Российской Федерации (предмет ведения Российской Федерации), к компетенции Российской Федерации и компетенции субъектов Российской Федерации (предмет совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации), к компетенции субъектов Российской Федерации (предмет ведения субъектов Российской Федерации).

С учетом вышеизложенного, под предметом ведения пограничных органов следует понимать сферу общественных отношений, регулирование которых в соответствии с Законом Российской Федерации от 1 апреля 1993 г. № 4730-I «О Государственной границе Российской Федерации» отнесено к компетенции пограничных органов федеральной службы безопасности.

Компетенция органа государственной власти в данном случае определяется как «совокупность полномочий органа государственной власти по предметам ведения, установленным Конституцией Российской Федерации и принятыми в соответствии с Конституцией Российской Федерации конституциями (уставами) субъектов Российской Федерации», полномочия органа государственной власти — как права и обязанности органа государственной власти в отношении принятия правовых актов, а также осуществления иных государственно-властных действий.

Таким образом, понятие «предметы ведения» было отнесено к отношениям Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а содержание компетенции представлено полномочиями, производными от предметов ведения. Но анализируемый Федеральный закон от 24 июня 1999 г. № 119-ФЗ утратил силу и не был заменен аналогичным по содержанию нормативным правовым актом. В действующем же законодательстве дефиниции рассматриваемых понятий отсутствуют.

Однако, как верно отмечает А. Н. Чертков, исключение из текста закона приведенных определений вовсе не означает, что федеральный законодатель понимает под указанными понятиями что-то иное[1]. По сути, нормы утратившего силу закона базировались на разработанных в юридической науке положениях о том, что полномочия составляют содержание компетенции, а предметы ведения — ее сферу, что представляется вполне обоснованным и без законодательного закрепления.

Правильно обозначенная ученым разнонаправленность прав и обязанностей в рамках компетенции наиболее очевидно наблюдается в тех случаях, когда государственные органы наделяются правами, которые не являются одновременно их обязанностями (на примере пограничных органов — дознание или производство по делам о которых отнесено к ведению пограничных органов, право применять оружие, боевую технику, специальные средства, физическую силу и служебных собак).

В связи с этим следует отметить справедливость суждения И. В. Бараненковой о том, что органы федеральной службы безопасности входят в военную организацию государства, что также оказывает существенное влияние на их правовую природу, правовое положение, правовое регулирование их деятельности. При этом, в отличие от организаций Вооруженных Сил, иных войск, воинских формирований, органы федеральной службы безопасности осуществляют свою основную деятельность не только в период открытого противоборства с противником (после официального объяв-

[1] Чертков А. Н. Законодательное регулирование в сфере совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов : монография. М., 2005. С. 8.

ления войны и т.п.), но и в период мирного времени, когда даже сам факт проведения мероприятий в отношении определенных государств не подлежит раскрытию. В свою очередь, противник (спецслужбы других стран, террористические и иные преступные организации) осуществляет разведывательные, контрразведывательные, иные мероприятия, активно противодействуя органам федеральной службы безопасности[1]. То есть, особенность компетенции пограничных органов по противодействию терроризму и экстремизму позволяет им осуществлять более широкий круг полномочий и дозволений (например, проведение негласных мероприятий сотрудниками оперативных подразделений пограничных органов) по сравнению с иными органами исполнительной власти, что определено законодательно на государственном уровне и конкретизировано на ведомственном уровне.

Таким образом, во-первых, компетенция имеется у всех без исключения государственных органов, в том числе и пограничных органов. Компетенция пограничных органов выступает в качестве средства его индивидуализации среди государственных органов. Например, в системе органов государственной власти, осуществляющих полномочия в сфере защиты государственной границы, предусмотренные Конституцией Российской Федерации и Законом Российской Федерации «О Государственной границе Российской Федерации», пограничные органы непосредственно осуществляют защиту и охрану государственной границы. Также, пограничные органы федеральной службы безопасности являются государственным органом и входят в систему субъектов по противодействию терроризму и экстремизму в Российской Федерации, соответственно — обладают компетенцией по противодействию терроризму и экстремизму.

Во-вторых, компетенция пограничных органов по противодействию терроризму и экстремизму используется в целях распределения полномочий по осуществлению государственной власти между государственными органами, являющимися субъектами системы противодействия терроризму и экстремизму в нашей стране.

В-третьих, пограничные органы федеральной службы безопасности обладают рядом полномочий по проведению войсковой, разведывательной, контрразведывательной, оперативно-разыскной деятельности. Однако, это не означает наличия у данного органа компетенции по осуществлению государственной власти в этих видах деятельности. Обозначенные полномочия являются составной частью компетенции пограничных органов в целом. Как отраслевое понятие компетенция теряет свое основное правовое значение — определение «круга дел» государственного органа как субъекта, осуществляющего государственно-властную деятельность. Вместе с тем, нельзя отрицать наличия полномочий государственного органа в определенной сфере правового регулирования (например, процессуальные полномочия, полномочия пограничных органов в сфере защиты государственной границы и др.).

В-четвертых, компетенция пограничных органов по противодействию терроризму и экстремизму есть не просто определенный набор, но единая совокупность связанных между собой полномочий и публичных прав, обусловленных задачами, функциями и целями пограничных органов по противодействию терроризму и экстремизму, представляющих, в общем, их систему.

В-пятых, в компетенцию пограничных органов по противодействию терроризму и экстремизму, кроме полномочий и публичных прав, входят еще и предметы ведения, представляющие собой сферу общественных отношений, регулирование которых отнесено законодательством Российской Федерации к вопросам противодействия терроризму и экстремизму, соответственно, к компетенции пограничных органов.

В-шестых, под противодействием пограничными органами терроризму и экстремизму следует понимать деятельность, направленную на профилактику преступлений террористической и экстремистской

[1] Бараненкова И. В. Правовая природа органов федеральной службы безопасности : сб. научных статей № 1. М. : МПИ ФСБ России, 2012. С. 24.

направленности; предупреждение готовящихся к совершению преступлений; борьбу с совершаемыми преступлениями рассматриваемой категории; минимизацию и (или) ликвидацию последствий, наступивших в результате совершения данных преступлений.

Таким образом, компетенция пограничных органов федеральной службы безопасности по противодействию терроризму и экстремизму — это совокупная характеристика властных возможностей (полномочий, дозволений и публичных прав) в рамках предметов ведения пограничных органов федеральной службы безопасности с учетом ведомственной специфики, определяющая возможный круг управленческих решений и действий пограничных органов и их должностных лиц, степень самостоятельности их принятия в области противодействия терроризму и экстремизму.

Предложенное понятие компетенции пограничных органов федеральной службы безопасности по противодействию терроризму и экстремизму точнее соответствует задачам, стоящим перед данными органами, так как наиболее полно отражает все возложенные на них функции и полномочия по борьбе с терроризмом и экстремизмом на государственной границе. В качестве практической рекомендации по внесению изменения в действующее законодательство с целью унификации толкования настоящего понятия целесообразно нормативно закрепить его в ст. 30.1 Закона Российской Федерации «О Государственной границе Российской Федерации».

Библиография

1. Бараненков, В. В. Соотношение понятий «правовое положение», «правовой статус» и «правосубъектность» юридического лица / В. В. Бараненков // Юридический мир. — 2006.— № 2.

2. Бараненкова, И. В. Правовая природа органов федеральной службы безопасности / И. В. Бараненкова : сб. научных статей. № 1. — М. : МПИ ФСБ России, 2012.

3. Витрук, Н. В. Общая теория правового положения личности : монография / Н. В. Витрук. — М. : Норма, 2008.

4. Воробьева, С. В. Компетенция как инструмент государственно-правового регулирования: дис. … канд. юрид. наук / С. В. Воробьева. — Тамбов, 2007.

5. Загидулин, Р. А. Понятие правового положения Вооруженных Сил Российской Федерации / Р. А. Загидулин // Материалы научно-практической конференции. — М. : ВУ, 2009.

6. Липатов, Э. Г. Компетенция органов власти субъектов Российской Федерации в сфере правотворчества : автореф. дис. … д-ра. юрид. наук / Э. Г. Липатов. — Саратов, 2010.

7. Пылин, А. В. Правовые основы компетенции федеральной службы безопасности России в обеспечении государственной безопасности Российской Федерации / А. В. Пылин // Известия Российского государственного педагогического университета им. А. И. Герцена. Вып. № 89. — М., 2009. С. 311—318.

8. Тихомиров, Ю. А. Теория компетенции / Ю. А. Тихомиров // Журнал российского права. — 2000. — № 10.

9. Чертков, А. Н. Законодательное регулирование в сфере совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов: монография / А. Н. Чертков. — М., 2005.

10. Шакун, В. М. Коллизии в статусе (компетенции) органов государственной власти и должностных лиц / В.М. Шакун // Вестник Челябинского государственного университета. — Вып. 2. — Челябинск, 2006.

11. Эмих, В. В. Понятие компетенции государственного органа в современном российском праве / В. В. Эмих // Научный ежегодник Института философии и права Уральского отделения Российской Академии наук. — Екатеринбург : Изд-во УрО РАН, 2010. — Вып. 10.

The competence of the border agencies of the federal security service to combat terrorism and extremism

© **Kholopova E. N**.,
doctor of legal sciences, professor,
Professor, Department of criminal procedure, criminalistics and legal Informatics of the Law Institute of Immanuel Kant Baltic Federal University im. I. Kant
© **Sviyazov D. A**.,
specialist LLC «Kaliningrad centre of forensic examination and evaluation»

Abstract: in article on the basis of scientific discussion examines the concept of competence of border agencies to combat terrorism and extremism and specifies its nature and content. As a result of analysis of various points of view of scientists and the content of applicable legislation the legal basis for the definition of this competence, its purpose, based on what structural elements it is formed and other factors that really connects her to contemporary stage fight against terrorism and extremism in the Russian Federation.

Keywords: competence, national security, duties, border authorities, powers, rights, counter, status, terrorism, threats, extremism.

Bibliography

1. Baranenko, V. V. the relationship between the concepts of «legal status», «legal status» and «personality» of the legal entity / V. V. Baranenko // The Legal world. — 2006.— № 2.

2. Baranenkova, I. V. the Legal nature of the organs of the Federal security service / Baranenkova I. V. // Collection of scientific articles. № 1. — M. : MPI FSB of Russia, 2012.

3. Vitruk, N. V. General theory of legal status of the personality : monograph / N. V. Vitruk. — M. : Norma, 2008.

4. Vorobyova, S. V. Competence as an instrument of state-legal regulation: dis. kand. the faculty of law. Sciences / S. V. Vorobyov. — Tambov, 2007.

5. Zagidulin, R. A. the Concept of the legal status of the Armed Forces of the Russian Federation / R. A. Sagidullin // Materials of scientific-practical conference. — M. : WU, 2009.

6. Lipatov, E. G. competence of the authorities of subjects of the Russian Federation in the sphere of lawmaking : author. dis. ... d-ra the faculty of law. sciences / E. G. Lipatov. — Saratov, 2010.

7. Pylin, A. V. Legal framework the competence of the Federal security service of the Russian Federation in ensuring state security of the Russian Federation / A. V. Pylin // Izvestia Russian state pedagogical University. A. I. Herzen. Vol. № 89. — M., 2009. P. 311—318.

8. Tikhomirov, Yu. a. Theory of competence / Y. Tikhomirov // Journal of Russian law. — 2000. — № 10.

9. Chertkov, A. N. Legislative regulation in the sphere of joint competence of the Russian Federation and its regions: monograph / A. N. Chertkov. — M., 2005.

10. Shakun, V. M. Conflict in the status (competence) of state authorities and officials / V. M. Shakun, // Bulletin of the Chelyabinsk state University. — Vol. 2. — Chelyabinsk, 2006.

11. Emikh, V. V. the concept of the competence of the state authority in the modern Russian law / V. V. Emikh // Scientific Yearbook of the Institute of philosophy and law Ural branch of the Russian Academy of Sciences. — Ekaterinburg : Izd-vo Uro ran, 2010. — Vol. 10.

Военные аспекты административного права

О вмешательстве командования в частную жизнь подчиненных (на примере предупреждения дорожно-транспортных происшествий с участием военнослужащих)

© **Глухов Е. А.**,
старший преподаватель Санкт-Петербургского военного института войск Национальной гвардии России, подполковник юстиции, кандидат юридических наук
© **Корякин В. М.**,
доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры военной администрации, административного и финансового права Военного университета

Некомпетентность — это когда веришь, что недостаток мастерства можно компенсировать, удвоив усилия.

Аннотация: в статье рассматриваются вопросы неправомерного вмешательства командования в частную жизнь военнослужащих, не связанную с их служебной деятельностью. На конкретных примерах из практики доказана необходимость совершенствования военного законодательства в части, касающейся защиты прав военнослужащих на частную жизнь.

Ключевые слова: защита прав военнослужащих; частная жизнь военнослужащих; персональные данные; дорожно-транспортные происшествия; воинская дисциплина; правопорядок; сохранение жизни и здоровья военнослужащих.

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

Представьте себе довольно распространенную и почти обыденную ситуацию: работник какой-либо организации стал участником дорожно-транспортного происшествия (ДТП). При этом авария произошла не в служебное время (например, при его нахождении в отпуске), не на служебном транспорте и вовсе не связана с исполнением им трудовых (служебных) обязанностей. Пусть в результате данного ДТП причинен вред здоровью работника — любой степени тяжести, пусть даже самый легкий, но данный работник вынужден обратиться за помощью в медицинское учреждение.

Что повлечет указанная выше ситуация для гражданской организации? Всего-навсего оформление отсутствия этого работника на работе в связи с его нахождением на излечении, да и то, если вред его здоровью таковой, что требует его лечения с освобождением от исполнения трудовых функций.

А что повлечет аналогичная ситуация, если попавший в ДТП водитель оказался военнослужащим, даже если повреждения его здоровья не влекут освобождения его от служебных обязанностей?

Во-первых, полученная им даже легкая травма будет проведена по учету, т.е. найдет отражение в медицинских документах, и в документах безопасности военной службы появится одна «палочка» в отчетности. И

эта «палочка» будет символизировать недостаточную или даже плохую работу командиров по сохранению жизни и укреплению здоровья подчиненных.

Во-вторых, по данному факту будет назначено административное расследование, которое будет поручено одному из офицеров воинской части, в которой служит травмированный военнослужащий. И такое расследование будет назначено вне зависимости от того, проводится ли расследование данного ДТП силами сотрудников ГИБДД МВД России. С большой долей вероятности по данному факту командиром будет назначена еще и уголовно-процессуальная проверка в порядке ст. 144—145 УПК РФ, которая будет поручена офицеру-дознавателю воинской части. Здесь военнослужащего будут подозревать не только в совершении им неосторожного преступления, но и в попытке таким странным образом уклониться от прохождения военной службы путем членовредительства (ст. 339 УК РФ)[1].

Ну и, в-третьих, даже если наш герой и ни в чем не виноват, и ДТП произошло не по его вине, командование будет принимать меры по недопущению подобного впредь. Как правило, кто-то из должностных лиц, ответственных за безопасность военной службы, готовит и представляет на подпись соответствующему командиру (начальнику) проект приказа (приказания, телеграммы, указания и т.п.) о мерах по предотвращению травматизма военнослужащих при эксплуатации личного транспорта. Название этого документа может варьироваться, но суть остается прежней — необходимо принять дополнительные меры к военнослужащим, являющимися владельцами личных транспортных средств.

И вот уже командирам подчиненных воинских частей и подразделений сообщается, что: несмотря на принимаемые командованием меры, не снижается количество ДТП; причиной тому стали именно недоработки командования; для недопущения подобного впредь необходимо «усилить», «углубить», «ужесточить» и т.п.

Приведем наглядный пример. 12 февраля 2015 г. издан приказ Главнокомандующего внутренними войсками МВД России № 50 «Об укреплении дорожно-транспортной дисциплины среди военнослужащих внутренних войск МВД России — владельцев транспортных средств»[2].

В данном документе констатируется: «Несмотря на изменения в нормативных правовых актах Российской Федерации, направленных на укрепление дисциплины, законности и ответственности в области безопасности дорожного движения, ситуация с дорожно-транспортными происшествиями на автомобильном транспорте остается сложной, и количество происшествий неуклонно растет».

Это преамбула. Далее в утвержденной указанным приказом Инструкции перечисляются мероприятия, которые должны выполнять как сами автолюбители, так и их командиры.

Выделим и проанализируем некоторые из них, условно разделив на:

а) мероприятия, проводимые с автолюбителями;

б) мероприятия, проводимые командованием без привлечения подчиненных автолюбителей.

К первой группе относятся следующие мероприятия:

— проведение с автолюбителями собраний, индивидуальных бесед, информирований, показ им фильмов по проблемам аварийности;

— доведение приговоров судов об осуждении за преступления, совершенные водителями;

— проведение занятий и принятие зачетов по знанию ПДД и административной ответственности за нарушение ПДД;

— проведение занятий по особенностям использования автомобилей в сложных дорожных условиях;

[1] Более подробно об этой странной и бюрократической процедуре см.: Глухов Е. А. Из пушек по воробьям … или о необходимости совершенствования уголовно-процессуальной деятельности военных органов дознания и внештатных дознавателей // Военное право. 2017. № 2. С. 154—165.

[2] В настоящее время данный приказ сохраняет свое действие в отношении военнослужащих Федеральной службы войск Национальной гвардии Российской Федерации.

— проведение инструктажа о соблюдении требований безопасности при убытии военнослужащих в командировки и отпуска.

Проведение ряда мероприятий возложено также на командование воинских частей и подразделений. Это, например:

— учет владельцев личного транспорта с указанием реквизитов водительского удостоверения, государственного номера автомобиля;

— учет и ведение списков нарушителей дорожно-транспортной дисциплины;

— учет статистики нарушений ПДД военнослужащими при проведении аттестации, изучение и анализ причин нарушения транспортной дисциплины, а также эффективности мер, принимаемых командованием, по обеспечению безопасности дорожного движения и предупреждению ДТП на личном транспорте;

— заслушивание должностных лиц при подведении итогов служебно-боевой деятельности о результатах их работы по предупреждению ДТП среди подчиненных за отчетный период.

— включение мероприятий по предупреждению ДТП и укреплению дорожно-транспортной дисциплины среди владельцев транспортных средств в различного рода планы воинской части;

— организация постоянного взаимодействия с органами ГИБДД по вопросам выявления военнослужащих, привлеченных к административной ответственности за управление транспортными средствами в состоянии опьянения и за неоднократное нарушение ПДД. Сверки сведений с территориальными органами ГИБДД должны проводиться ежемесячно. Результаты сверок с выводами и предложениями докладываются ежеквартально соответствующим командующим, командирам (начальникам) для принятия решения.

Теперь давайте проанализируем приведенные выше мероприятия с точки зрения их влияния на профилактику ДТП с участием военнослужащих и с точки зрения законности вторжения командования в частную жизнь подчиненных.

Прежде всего, следует отметить довольно серьезную общественную опасность ДТП. Согласно статистике, за 10 месяцев 2016 г. в ДТП в России погибли 16 749 человек, ранения получили 180 637 человек. По данным ГИБДД, всего в стране за этот период произошло более 142 тыс. ДТП[1]. Естественно, с таким положением мириться нельзя, и государство, плохо или хорошо, но принимает меры к снижению смертности на дорогах и профилактике ДТП. Поэтому сама попытка принятия дополнительных мер по снижению количества ДТП в одном отдельно взятом военном ведомстве сама по себе может оцениваться только положительно. Но вот методы, которыми предлагается решить эту проблему, вызывают вопросы.

Из комментируемого приказа мы видим, что вне зависимости от занимаемой должности, от необходимости работы с автомобильной техникой по службе, даже вне зависимости от наличия собственного автомобиля, все военнослужащие, даже фактически не управляющие никаким автомобилем, но имеющие водительские удостоверения, уже подлежат отдельному учету[2]. Но если военнослужащий по служебным вопросам не должен применять свои знания, умения и навыки, связанные с вождением транспортных средств, то получается, что командование собирает сведения по неслужебным вопросам, сведения о частной жизни военнослужащего, о наличии у него каких-то документов, повторимся, не связанных с исполнением служебных обязанностей. Сбор и ведение базы данных о военнослужащих, имеющих водительские удостоверения, имеющих транспортные средства или пользующихся чужими транспортными средствами (по доверенности), противоречит Федеральному закону от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных».

[1] URL: http://www.interfax.ru/russia/535369.

[2] Согласно примечанию к форме Журнала учета владельцев транспортных средств, учету в нем подлежат все военнослужащие, которые проходят военную службу по контракту, которые имеют личные транспортные средства или водительские удостоверения. (Приложение к Инструкции об организации работы по укреплению дорожно-транспортной дисциплины среди военнослужащих внутренних войск МВД России, утвержденной приказом главнокомандующего внутренними войсками МВД России от 12 мая 2015 г. № 50).

Согласно ч. 1 ст. 3 указанного Закона персональные данные — это любая информация, относящаяся прямо или косвенно к определенному или определяемому физическому лицу (субъекту персональных данных). Из п. 3 ст. 3 данного законодательного акта следует, что обработка персональных данных — любое действие (операция) или совокупность действий (операций) с персональными данными, включая, в том числе передачу (распространение, предоставление, доступ) персональных данных.

Согласно ч. 1 ст. 5 Закона обработка персональных данных должна осуществляться на законной и справедливой основе, однако специального правового регулирования, обязывающего военное командование вести учет подчиненных автовладельцев не существует. Кроме того, в соответствии с ч. 1 ст. 9 того же Закона субъект персональных данных (в данном случае — военнослужащий) принимает решение о предоставлении его персональных данных и дает согласие на их обработку свободно, своей волей и в своем интересе. Согласие на обработку персональных данных должно быть конкретным, информированным и сознательным. Однако из приказа Главкома внутренних войск МВД России № 50 не следует, что командование вообще хотя бы пытается получать некое согласие подчиненных на ведение учета и баз данных их водительских удостоверений, транспортных средств и ДТП с их участием. По нашему опыту, у военнослужащего просто истребуются необходимые сведения, причем в ряде случаев под угрозой наказания за неисполнение приказа; согласие или несогласие военнослужащего не влияет на сбор сведений и ведение такого учета персональных данных водителей.

Напомним, что согласно Конституции Российской Федерации каждый имеет право на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну (ст. 23), сбор, хранение, использование и распространение информации о частной жизни лица без его согласия не допускаются (ст. 24). Всеобщая декларация прав человека в ст. 12 также гарантирует каждому защиту от произвольного вмешательства в его личную жизнь.

Как указал Конституционный Суд Российской Федерации в одном из своих решений, лишь само лицо вправе определить, какие именно сведения, имеющие отношение к его частной жизни, должны оставаться в тайне. А потому сбор, хранение, использование и распространение такой информации, не доверенной никому, не допускается без согласия данного лица. Собирание или распространение информации о частной жизни лица допускается лишь в предусмотренном законом порядке и лишь в отношении тех сведений, которые уже официально кому-либо доверены самим лицом и в законном порядке собраны, хранятся, используются и могут распространяться. Иное приводило бы к произвольному, не основанному на законе вторжению в сферу частной жизни лица, право на неприкосновенность которой гарантируется Конституцией Российской Федерации, сужало бы понятие частной жизни и объем гарантий ее защиты[1].

Конфиденциальным характером обладает любая информация о частной жизни лица, а потому она, во всяком случае, относится к сведениям ограниченного доступа. В понятие «частная жизнь» включается та область жизнедеятельности человека, которая относится к отдельному лицу, касается только его и не подлежит контролю со стороны общества и государства, если носит непротивоправный характер. Соответственно, лишь само лицо вправе определить, какие именно сведения, имеющие отношение к его частной жизни, должны оставаться в тайне, а потому сбор, хранение, использование и распространение такой информации, не доверенной никому, не допускается без согласия данного лица, как того требует Конституция Российской Федерации[2].

Нарушение установленного законом порядка сбора, хранения, использования или распространения информации о гражданах (персональных данных), образует состав административного правонарушения,

[1] Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 16 июня 2015 г. № 15-П.

[2] Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 28 июня 2012 г. № 1253-О.

предусмотренного ст. 13.11 КоАП РФ. Более того, существует и уголовная ответственность за нарушение неприкосновенности частной жизни (ст. 137 УК РФ). Объективную сторону данного преступления представляют в том числе действия по собиранию сведений о частной жизни лица без его согласия. Способ собирания сведений для квалификации рассматриваемого деяния как преступления значения не имеет. Главное, что эти сведения собираются противоправно, без согласия потерпевшего. Состав преступления формальный. Оно окончено с момента выполнения противоправных действий по собиранию или распространению информации о частной жизни человека.

Как распространение сведений можно рассматривать любое незаконное или без согласия лица их доведение до сведения хотя бы одного лица[1].

Вернемся к положениям приказа Главкома внутренних войск МВД России № 50 и обратим внимание на его требования о проведении командованием сверок с органами ГИБДД о привлечении подчиненных к административной ответственности за нарушение правил дорожного движения. Сверки с ГИБДД означают, что либо сотрудники ГИБДД также незаконно распространяют информацию о правонарушениях водителей и передают такую информацию командованию — т.е. субъектам, не наделенным федеральным законом правом получать эту информацию[2]. Либо само командование распространяет персональные данные о своих подчиненных водителях и передает указанные списки водителей в ГИБДД для проверки наличия у них правонарушений. Но в любом случае такие действия не являются законными.

Что касается проведения командованием с автолюбителями бесед, занятий, показ им кинофильмов и доведение приговоров судов по тематике безопасности дорожного движения, агитации за соблюдение ПДД, то сами по себе такие действия не противоречат законодательству и даже могут считаться направленными на благие цели. Однако стоит ли тратить столько времени военнослужащих на мероприятия, не связанные с исполнением ими обязанностей военной службы? Да еще и в служебное время и с выплатой денежного довольствия. То есть, является ли нормальной ситуация, когда в служебное время с военным врачом-терапевтом, например, проводятся занятия по изучению правил дорожного движения, да еще и с принятием зачетов? Возникают и такие вопросы: на что может повлиять сдача или несдача таким офицером зачета по знанию ПДД и вправе ли командование вообще устраивать прием таких зачетов? Ведь даже при неудовлетворительной сдаче зачета командование не вправе запретить военнослужащему, имеющему водительское удостоверение, управлять транспортным средством.

Как представляется, именно о такую ситуацию, которая складывается с комментируемым приказом Главкома внутренних войск МВД России, имел в виду известный военный теоретик А. А. Свечин, когда писал: «Как известно, приказы иногда пишутся не только для исполнения, но и для сложения с себя ответственности. Эта ужасная форма управления убивает всякий авторитет подписывающего такой приказ, появление ее свидетельствует о процессах разложения в командном составе, о гражданской трусости, об измене государственным интересам во имя шкурных…»[3].

По нашему мнению, не влияют на совершение ДТП участником дорожного движения и различного рода его инструктажи.

Обоснуем свою позицию.

Во-первых, аварии в подавляющем большинстве происходят непредумышленно, т.е. водители транспортных средств, что прошедшие инструктаж, что и не прошедшие его, не желали и не пытались совер-

[1] Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации (постатейный) : в 2 т. Т. 1 / А. В. Бриллиантов [и др.] ; под ред. А. В. Бриллиантова. 2-е изд. М. : Проспект, 2015.

[2] В одной из воинских частей по жалобе военнослужащего-автолюбителя в прокуратуру по факту разглашения его персональных данных в адрес ГИБДД было направлено представление об устранении нарушений закона и был наказан один из сотрудников ГИБДД.

[3] Цит. по: Булкин В. Дипломированные недоучки // Военно-промышленный курьер. 2017. № 17.

шить ДТП. Вина водителя здесь может быть в виде легкомыслия либо небрежности, в обоих случаях совершение ДТП не входило в умысел водителя, следовательно, какие-либо предыдущие инструктажи также не влияли на данную непредумышленную ситуацию. Во всяком случае, именно прямой причинно-следственной связи между инструктажем и случайным ДТП нет. Иначе необходимо привлекать к уголовной ответственности совместно с водителем-виновником ДТП и его учителей из автошколы, и сотрудников МРЭО, принявших решение о выдаче такому лицу водительского удостоверения.

Во-вторых, любые инструктажи и приказы, опять-таки, должны быть только по служебным вопросам и не должны касаться общественных и частных отношений, в которые вступает военнослужащий за пределами исполнения обязанностей военной службы. Точно так же не должно быть инструктажей подчиненных по вопросам одиночного купания при нахождении в отпуске, по вопросам голосования за определенного кандидата на выборах, по вопросам просмотра определенного рода телепередач и т.д. Напомним, что в соответствии со ст. 41 Устава внутренней службы Вооруженных Сил Российской Федерации (УВС ВС РФ) командирам (начальникам) запрещается отдавать приказы (приказания), не имеющие отношения к исполнению обязанностей военной службы или направленные на нарушение законодательства Российской Федерации.

Теперь перейдем к рассмотрению вопроса о возложении на командиров всех степеней обязанности учитывать, анализировать, инструктировать, агитировать своих подчиненных за безопасность дорожного движения. Здесь уже не военнослужащий, а его командование отрывается от исполнения своих прямых функциональных обязанностей в угоду достижения хоть и общественно-полезной, но не связанной с военной службой цели.

Кроме того, не совсем понятна позиция разработчиков комментируемого приказа о том, что командиров необходимо заслушивать, спрашивать, может быть, даже ругать или наказывать за правонарушения их подчиненных, допущенные последними при управлении личным транспортом. Однако Дисциплинарный устав Вооруженных Сил Российской Федерации (ДУ ВС РФ) запрещает наказывать командиров (начальников) за проступки их подчиненных, за исключением случаев, когда сам командир скрыл правонарушение или не принял необходимых мер в пределах своих полномочий по предупреждению правонарушений и привлечению к ответственности виновных лиц (ст. 8).

В самом начале настоящей публикации приведен пример, когда сотрудник попал в ДТП, находясь в отпуске. Несмотря на то, что военнослужащий был не при исполнении обязанностей военной службы, попал в ДТП в личное время, на личном автомобиле и даже был проинструктирован перед отпуском о запрете нарушения правил дорожного движения, данный случай ДТП все равно подлежит учету командованием. И уже старшее командование будет спрашивать с командира подразделения, где служит участник ДТП, о той работе по безаварийному вождению, которую командование проводило с подчиненными. Предположим, что командиру подразделения будут ставить в вину, что ДТП его подчиненного произошло либо из-за отсутствия инструктажа, либо из-за плохого качества инструктажа. По мнению старших начальников вина командира выражается в том, что он «не принял необходимых мер по предупреждению правонарушения подчиненным», а поэтому его можно наказать, например, объявить ему выговор. И такие случаи на самом деле имеются. Приведем один из них, отраженный в материалах судебной практики:

Командир подразделения Х. был наказан в дисциплинарном порядке за совершение ДТП его подчиненным с формулировкой «за нарушение служебной дисциплины в части непринятия должных мер по предупреждению нарушений дисциплины среди личного состава». Х. оспорил взыскание в суде, но проиграл спор в судах двух инстанций.

В обоснование законности взыскания суд второй инстанции указал следующее:

«Совершение подчиненным Х. проступка, порочащего честь и достоинство сотрудника органов внутренних дел, свидетельствует о недостаточной организации воспитательной работы в вопросах укрепления дорожно-транспортной дисциплины со стороны руководства. Согласно должностной инструкции Х. в его должностные обязанности входит проведение индивидуальной воспитательной работы с подчиненными, в том числе по укреплению дорожно-транспортной дисциплины на личном и служебном автотранспорте, организация их обучения в системе боевой и служебной подготовки. Более того, согласно инструкции Х. несет персональную ответственность за соблюдение дорожно-транспортной дисциплины подчиненным личным составом при управлении транспортными средствами, за организацию морально-психологического обеспечения личного состава, состояние социально-психологического климата в служебных коллективах, служебной дисциплины и законности. Таким образом, поскольку Х. был обязан проводить воспитательную работу по укреплению дорожно-транспортной дисциплины среди личного состава, то совершение подчиненным указанного проступка дает основание полагать о наличии недостатков в проведении такой работы.

Не отрицая выполнение Х. мер по воспитанию личного состава, суд полагает, что указанные недостатки воспитательной работы свидетельствуют о ненадлежащей организации работы по укреплению служебной дисциплины и законности среди личного состава, что, в свою очередь, привело к совершению подчиненным проступка, порочащего авторитет сотрудника органов внутренних дел. По причине недостаточности принятых истцом мер по воспитанию личного состава, а не их отсутствия, судебная коллегия полагает наложенное на него дисциплинарное взыскание соразмерным совершенному им проступку»[1].

Именно поэтому, кстати, из страха быть наказанным самому за низкий уровень воспитательной работы среди подчиненных многие командиры и стараются сокрыть совершаемые подчиненными правонарушения. Но ведет ли это к повышению уровня воинской дисциплины? Скорее наоборот, страх наказания за проступок подчиненного вызывает желание заниматься очковтирательством[2], увольнять подчиненного «задним числом». Да и старшему командованию невозможно принимать правильные управленческие решения по недостоверной информации от подчиненных. Видимо прав был А. И. Солженицын, вложив в уста своего героя фразу: «для получения пайки значимо не то, как ты на самом деле сработал, а как ты наряд закрыл».

Видимо, пришла пора прояснить термины «причина» и «следствие». Причина предшествует и закономерно в обязательном порядке порождает следствие. Если же какое-то явление может как порождать, так и не порождать следствие, то это явление не может называться причиной, а сами эти явления не находятся в причинно-следственной связи между собой. Накладывая как лекало приведенную логику на ситуацию с вменением командирам непринятие мер по предупреждению ДТП с участием подчиненных, приходим к выводу, что между воспитательной работой командира на службе и совершением случайного ДТП во внеслужебное время отсутствует прямая причинно-следственная связь. Наступившие последствия могут быть поставлены в вину командиру только в том случае, если они явились результатом его противоправного действия или бездействия. Иная интерпретация наказуемости действий (бездействия) командиров противоречила бы принципам презумпции невиновности и виновной ответственности, приводила бы к объективному вменению.

Таким образом, наказание командиров за ДТП с участием их подчиненных во внеслужебное время, во-первых, незаконно ввиду отсутствия причинно-следственной связи между их работой и совершением

[1] Апелляционное определение Омского областного суда от 19 марта 2014 г. по делу № 33-1449/2014.

[2] Более подробно об очковтирательстве в системе военной службы см.: Глухов Е. А. Причины очковтирательства в докладах военных руководителей и меры по их устранению // Военное право. 2016. № 4. С. 49—59.

ДТП, а во-вторых, ввиду выхода за пределы военно-служебных отношений.

Как верно указывается в юридической литературе, под законами, соблюдения которых требует от военнослужащего воинская дисциплина, понимаются только те из них, которые регулируют воинские отношения. Нарушение нормативных правовых актов, регулирующих не относящиеся к военно-служебной деятельности вопросы, нарушением воинской дисциплины не является[1]. В этой связи вызывает определенные вопросы сама формулировка понятия воинская дисциплина, содержащаяся в ст. 1 ДУ ВС РФ: «Воинская дисциплина есть строгое и точное соблюдение всеми военнослужащими порядка и правил, установленных федеральными конституционными законами, федеральными законами, общевоинскими уставами Вооруженных Сил Российской Федерации, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации и приказами (приказаниями) командиров (начальников)». Нередко данная формулировка трактуется военными правоприменителями расширительно, когда нарушением воинской дисциплины считается нарушение военнослужащим любых правовых норм, даже не имеющих никакого отношения к воинской деятельности. Рассматриваемый в настоящей статье вопрос как раз и есть проявление такого расширительного толкования. Между тем, если мы обратимся к Уставу дисциплинарному Российской Империи 1869 г., то в нем мы прочтем следующую формулировку: «Воинская дисциплина состоит в строгом и точном соблюдении правил, предписанных *военными* [выделено авторами] законами». Т.е. изначально в отечественном военном праве под воинской дисциплиной понималось соблюдение военнослужащими только норм именно военного законодательства, а не законодательства вообще. Не пора ли внести соответствующую поправку в ныне действующую формулировку понятия «воинская дисциплина»?

Данная корректировка ДУ ВС позволит, в частности, ограничить произвольное толкование пределов действия понятия «воинская дисциплина». Нам уже приходилось писать о пределах командирского усмотрения, которое представляет собой его субъективное право на поиск оптимального решения по разрешению конкретной жизненной ситуации строго на основе закона. Предоставляя командиру некоторую свободу в выборе решения, усмотрение делает управленческий процесс более гибким, приближает абстрактную правовую норму к конкретной жизненной ситуации. Командирское усмотрение есть выбор командиром варианта разрешения конкретного вопроса, основанный на его субъективном восприятии обстоятельств дела и его субъективном толковании правовых норм, подлежащих применению[2].

О полном преодолении субъективизма и произвола при использовании командирского усмотрения можно будет говорить только тогда, когда в полной мере будет действовать следующее правило: усмотрение командира не только уместно, но и необходимо в бою и при выполнении боевых и учебно-боевых задач, поскольку «всякий шаблон или старая схема, всякая оперативная «сухость» и отсутствие творческой изобретательности выхолащивают военное искусство»[3]. Однако при решении задач по руководству повседневной жизнедеятельностью воинских частей и подразделений, особенно при реализации законных прав и интересов личного состава, в том числе права на пользование во внеслужебное время принадлежащим военнослужащим транспортными средствами, усмотрение командира должно быть сведено к минимуму. Главенствующую роль здесь должно занимать правило: командиру дозволено только то, что непосредственно указано в законе.

По-видимому, многие воинские должностные лица сами не очень четко представляют свои полномочия в отношении

[1] Корякин В. М., Кудашкин А. В., Фатеев К. В. Военно-административное право (военная администрация) : учебник. М., 2008. С. 425.

[2] Корякин В. М. Усмотрение в деятельности командира // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2007. № 2.

[3] Лобов В. Н. Военная хитрость. М., 2001. С. 391.

подчиненных автолюбителей. Принцип единоначалия и формулировка УВС ВС РФ о возложении на командира персональной ответственности перед государством за все стороны жизни и деятельности подразделения и каждого военнослужащего (ст. 33) понимаются многими должностными лицами так, что они имеют право вмешиваться в частную жизнь подчиненного, вторгаться в неслужебные отношения. Так, из личного опыта авторов известно, некоторые командиры забирали себе в сейфы водительские удостоверения подчиненных военнослужащих для профилактики ими ДТП, устраивали смотры технического состояния личного автотранспорта подчиненных именно под эгидой заботы о личном составе, вводили необоснованные запреты и ограничения в выезде военнослужащих на личном автотранспорте с территории военных городков во внеслужебное время, т.е. явно превышая пределы командирского усмотрения.

Вот наглядный пример проявления такого произвола командиров из судебной практики[1].

Лейтенант П. обратился в Калининградский гарнизонный военный суд с заявлением, в котором просил обязать командира воинской части отменить приказ от 26 ноября 2013 г. в части привлечения заявителя к дисциплинарной ответственности — применения дисциплинарного взыскания в виде строгого выговора.

В обоснование своих требований заявитель указал, что оспариваемым приказом он незаконно был привлечен к дисциплинарной ответственности, поскольку запрет командира воинской части пользоваться личным транспортом после окончания служебного времени, как и требование о передаче ключей от личного автомобиля, являются неправомерными.

Согласно ст. 41, 44 УВС ВС РФ приказ (приказание) должен соответствовать федеральным законам, общевоинским уставам и приказам вышестоящих командиров (начальников). Отдавая приказ (приказание), командир (начальник) не должен допускать злоупотребления должностными полномочиями или их превышения. Командирам (начальникам) запрещается отдавать приказы (приказания), не имеющие отношения к исполнению обязанностей военной службы или направленные на нарушение законодательства Российской Федерации. Командир (начальник) несет ответственность за отданный приказ (приказание) и его последствия, за соответствие содержания приказа (приказания) требованиям статьи 41 указанного Устава.

Из приказа командира воинской части от 26 ноября 2013 г. следует, что П. за нарушение воинской дисциплины, выразившееся в нарушении ст. 43 УВС ВС РФ, был объявлен строгий выговор. Непосредственно данное нарушение воинской дисциплины, согласно пояснениям представителя должностного лица, заключалось в игнорировании заявителем запрета командира воинской части на использование 25 ноября 2013 г. после окончания служебного времени личного автотранспорта.

Как следует из телеграммы вышестоящего штаба, поступившей в воинскую часть 25 ноября 2013 г., в связи с неблагоприятными погодными условиями (дождь, заморозки, гололед) командирам воинских частей было предписано, исходя из условий каждой воинской части, принять дополнительные меры по обеспечению безопасности личного состава. При этом, вопреки утверждению представителя должностного лица о полном запрете использования личного автотранспорта, данная телеграмма не содержит подобного запрета, а лишь предписывает минимизировать использование личного автотранспорта в случаях крайней необходимости.

Как следует из архива погоды в Калининградской области, вечером 25 ноября 2013 г. погодные условия являлись нормальными, температура воздуха была положительной, осадков не было, в связи с чем суд пришел к выводу, что каких-либо особых условий (заморозки, гололед), препятствовавших обычному использованию автотранспорта, не имелось.

[1] Обзор практики рассмотрения военными судами дел о привлечении военнослужащих к дисциплинарной ответственности: утвержден Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 28 сентября 2016 г. (См.: Военное право. 2016. № 3).

Совокупность установленных в судебном заседании обстоятельств свидетельствует о том, что запрет на использование после окончания служебного времени военнослужащими своего личного автотранспорта в целях поездки, как в случае с П., к месту своего жительства из г. Пионерский в г. Калининград, с учетом конкретных условий, является неправомерным.

Кроме того, ссылка представителя должностного лица на ст. 239 УВС ВС РФ, в соответствии с которой порядок выезда военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, определяется командиром воинской части, в данном случае представляется неубедительной, поскольку, как установлено в судебном заседании, покидать гарнизон вообще никто из должностных лиц П. не запрещал.

Таким образом, приведенные нормы законодательства, а также установленные в судебном заседании обстоятельства позволили суду прийти к обоснованному выводу о том, что заявление П. подлежало удовлетворению.

Приведенный пример из судебной практики наглядно показывает, когда благие намерения командования предотвратить смертность и травматизм военнослужащих превращаются в нарушение их прав и законных интересов. Традиция всеобщего контроля порождает громоздкую и чаще всего никому не нужную отчетность, нарушает конституционные права и свободы военнослужащих.

Данная ситуация требует своего разрешения путем принятия мер как организационно-правового, так и нормотворческого характера.

Библиография

1. Булкин В. Дипломированные недоучки / В. Булкин // Военно-промышленный курьер. — 2017. — № 17.

2. Глухов, Е. А. Из пушек по воробьям … или о необходимости совершенствования уголовно-процессуальной деятельности военных органов дознания и внештатных дознавателей / Е. А. Глухов // Военное право. — 2017. — № 2. С. 154—165.

3. Глухов, Е. А. Причины очковтирательства в докладах военных руководителей и меры по их устранению / Е. А. Глухов // Военное право. — 2016. — № 4. С. 49—59.

4. Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации (постатейный) : в 2 т. — Т. 1/ А. В. Бриллиантов [и др.] ; под ред. А. В. Бриллиантова. 2-е изд. — М. : Проспект, 2015.

5. Корякин, В. М. В. Военно-административное право (военная администрация) : учебник / В. М. Корякин, А. В. Кудашкин, К. В.Фатеев. — М., 2008.

6. Корякин, В. М. Усмотрение в деятельности командира / В.М. Корякин // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2007. — № 2.

7. Лобов, В. Н. Военная хитрость / В. Н. Лобов. — М., 2001.

On intervention of the command of the private life of subordinates (on the example of the prevention dorozhno-transport incidents to participation of military personnel)

© **Gluhov E. A.**,
senior lecturer at Saint-Petersburg military Institute of National guard troops of Russia, Colonel of justice, candidate of legal Sciences
© **Koryakin V. M.**,
doctor of legal Sciences, associate Professor, Professor of military administration, administrative and financial law Military University

Abstract: the article considers the questions of undue interference to Mantovani in the private lives of soldiers, not connected with their official activities. Specific examples from practice proved the need to improve military legislation concerning the protection of the rights of servicemen in private life.

Keywords: protection of rights of military personnel; the private lives of military personnel; personal information; traffic accidents; military discipline; the rule of law; the preservation of life and health of military personnel.

Bibliography

1. Bulkin V. Graduate dropout / V. Bulkin // Military industrial courier. — 2017. — No. 17.

2. Glukhov, E. A. From guns on sparrows ... or about the necessity of improvement of criminal-procedural activity of the military bodies of inquiry and a freelance dotnuva statistics / E. A. Glukhov // Military law. — 2017. — № 2. P. 154—165.

3. Glukhov, E. A. Causes of fraud in the reports of military leaders and remedial measures / E. A. Glukhov // Military law. — 2016. — № 4. P. 49—59.

4. The comment to the Criminal code of the Russian Federation : in 2 t. (post-tany) / A. V. Brilliantov etc.; by ed. A. V. Brillianova. 2-e Izd. — M. : Prospekt, 2015. Vol. 1.

5. Koryakin, V. M. Military administrative law (military administration) : textbook / V. M. Koryakin, V. A. Kudashkin, K. V. Fateev. — M., 2008.

6. Koryakin, V. M. Discretion in the activities of the commander / V. M. Koryakin // Law in the Armed Forces — military legal review. — 2007. — № 2.

7. Lobov, V. N. Stratagem / V. N. Lobov. — M., 2001.

Основные правовые проблемы финансового контроля в Вооруженных Силах Российской Федерации

© **Назарчук И. А.**,
кандидат юридических наук, докторант кафедры военной администрации, административного и финансового права Военного университета

Аннотация: в статье рассматриваются организационно-правовые проблемы финансового контроля в Вооруженных Силах Российской Федерации, особенности осуществления финансового контроля в Вооруженных Силах Российской Федерации.

Ключевые слова: финансовый контроль, государственный финансовый контроль, виды финансового контроля, внутренний и внешний финансовый контроль.

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

В настоящее время экономика страны и ее Вооруженные Силы несут значительные потери из-за низкой финансовой, бюджетной, налоговой дисциплины, недостаточно эффективной работы системы государственного финансового контроля. Одной из главных причин такого положения является слабость законодательной базы, бессистемность и правовая неопределенность финансового контроля. Отсутствие научной теории контроля, учитывающей закономерности своевременного развития России и международный опыт, на наш взгляд, является одной из главных причин, тормозящих не только формирование действенной правовой базы контроля, но и практическое создание тесно взаимодействующих элементов единой государственной контрольной системы. Отсутствие прочной правовой базы, в свою очередь, является на практике основной причиной неэффективности государственного финансового контроля. Это предопределяет необходимость теоретико-правового осмысления сущности, принципов и порядка осуществления финансового контроля, выработки и на этой основе предложений по совершенствованию его правовой базы.

Необходимо отметить, что в Вооруженных Силах Российской Федерации значимость финансового контроля вполне очевидна и предопределена назначением контроля, заключающемся, в самом общем виде, в выявлении денежного отклонения, сопровождающего, как правило, любое нарушение принципов законности, целесообразности и эффективности расходования бюджетных средств, выделяемых на нужды обороны. Таким образом, финансовый контроль выступает как необходимое условие законности и эффективности финансовой деятельности в Вооруженных Силах Российской Федерации[1].

О возрастающем понимании значимости роли финансового контроля свидетельствует расширение полномочий контрольных органов. В частности, Правительству Российской Федерации, президиуму Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции подпунктом «к» п. 1 Национального плана противодействия коррупции на 2014—2015 годы, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 11 апреля 2014 г. № 226, предписано рассмотреть вопрос о наделении органов внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля правом выносить предписания о приостановке (видимо, приостановлении — авт.) осуществления закупки товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муни-

[1] Землин А. И. Актуальные вопросы правового обеспечения финансовой деятельности в Вооруженных Силах Российской Федерации // Актуальные проблемы правовой работы в период формирования нового облика Вооруженных Сил Российской Федерации / Материалы межвуз. научно-практ. конференции. М. : ВУ, 2009.

ципальных нужд до устранения выявленных нарушений законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок.

Актуальность исследованию правовых основ финансового контроля в Вооруженных Силах придает также то, что в настоящее время система государственного финансового контроля претерпевает существенные изменения. Недостатки государственного финансового контроля за расходованием бюджетных средств во многом проистекают из противоречивости, пробельности, несовершенства правовой и организационной его основы, предопределило внесение изменений в бюджетное законодательство в части уточнения системы в целом, форм, видов, механизмов и процедур государственного финансового контроля. Таким образом, указанным целям должно было послужить принятие Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации», а также новеллы Бюджетного кодекса Российской Федерации (БК РФ), внесенные Федеральным законом от 23 июля 2013 г. № 252-ФЗ, существенным образом изменившие систему государственного финансового контроля в Российской Федерации.

Понятие «финансовый контроль» производно от более широкого по своему объему понятия «контроль», под которым в системах социального управления понимается «важнейший вид обратной связи, по каналам которой субъекты власти получают информацию о фактическом положении дела, о выполнении решений. Он используется для повышения исполнительской дисциплины, оценки работы, предотвращения нежелательных последствий, оперативного регулирования процессов»[1]. В современном значении рассматриваемое понятие чаще всего наделяют следующим смыслом: контроль — проверка, а также постоянное наблюдение в целях проверки или надзора[2].

Согласно ст. 1 Лимской декларации руководящих принципов контроля, принятой IX Конгрессом Международной организации высших контрольных органов (ИНТОСАИ) в 1997 г. (далее — Лимская декларация), «организация контроля является обязательным элементом *управления* общественными финансовыми средствами, так как такое управление влечет за собой ответственность перед обществом»[3]. Таким образом, финансовый контроль — это практическое осуществление функции управления финансовыми ресурсами. Именно контроль позволяет получать информацию о состоянии объекта управления, о характере и результативности управленческого воздействия на него. Он также обеспечивает обратную связь между теми, кто принимает управленческие решения, кто их осуществляет, и объектами управления.

Цель государственного финансового контроля определена в Лимской декларации. В соответствии со ст. 1 данной декларации целью государственного финансового контроля является «... вскрытие отклонений от принятых стандартов и нарушений принципов законности, эффективности и экономии расходования материальных ресурсов на возможно более ранней стадии с тем, чтобы иметь возможность принять корректирующие меры, в отдельных случаях, привлечь виновных к ответственности, получить компенсацию за причиненный ущерб или осуществить мероприятия по предотвращению или сокращению таких нарушений в будущем»[4]. Соответственно, государственный финансовый контроль призван обеспечить проведение единой финансовой и денежной политики, защиту финансовых интересов государства, препятствовать нецелевому, незаконному и неэффективному использованию государственных ресурсов, т.е. обеспечить законность, целесообразность и эффективность финансовой деятельности государства, что свидетельствует о значимости эффективно функционирую-

[1] Советское административное право. Формы и методы государственного управления. М., 1972. С. 173.
[2] Ожегов С. И., Шведова Н. Ю. Толковый словарь русского языка. М. : Азбуковник, 1997. С. 292.
[3] Лимская декларация руководящих принципов контроля. // Правовое регулирование государственного финансового контроля в зарубежных странах. М. : Прометей, 1998. С. 42—53.
[4] Там же.

щей системы финансового контроля в Российской Федерации в целом и ее Вооруженных Силах.

Одна из первых попыток урегулировать вопросы, связанные с государственным финансовым контролем, а также раскрыть данное понятие была предпринята в Указе Президента Российской Федерации от 25 июля 1996 г. № 1095 «О мерах по обеспечению государственного финансового контроля в Российской Федерации». Данный Указ был первым нормативным правовым актом, хоть как-то регламентирующим само понятие и некоторые вопросы организации государственного финансового контроля в Российской Федерации,

В последующем принятие в 1998 г. БК РФ проблем нормативно-правового регулирования государственного финансового контроля не решило, поскольку положения Кодекса в отношении контроля были крайне несовершенны. Основным недостатком гл. 26 БК РФ, которая, судя по названию «Основы государственного и муниципального финансового контроля», должна была урегулировать все указанные основы, является то, что ее положения ставят знак равенства между государственным финансовым контролем и одним из его видов — бюджетным контролем.

Новеллами раздела IX «Государственный финансовый контроль» и гл. 26 «Основы государственного (муниципального) финансового контроля» БК РФ в ред. Федерального закона от 23 июля 2013 г. № 252-ФЗ является, в первую очередь, выделение видов финансового контроля. Если ранее норма ст. 265 БК РФ раскрывала формы контроля, под которым безосновательно понимались предварительный, текущий и последующий контроль, то в настоящее время указанная статья подразделяет государственный (муниципальный) финансовый контроль на такие виды, как внешний и внутренний, предварительный и последующий.

Анализ видов государственного финансового контроля, компетенции органов, его осуществляющих, дает представление о системе финансового контроля в Российской Федерации и Вооруженных Силах.

Итак, в ст. 265 БК РФ определено, что внешний государственный (муниципальный) финансовый контроль в сфере бюджетных правоотношений является контрольной деятельностью соответственно Счетной палаты Российской Федерации, контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований (далее — органы внешнего государственного (муниципального) финансового контроля).

Роль данного вида государственного финансового контроля за деятельностью Минобороны России чрезвычайно велика. Вскрываемые по результатам контрольной деятельности Счетной палаты Российской Федерации нарушения не только являются основанием для выявления фактов коррупционных правонарушений, но и служат цели предупреждения таковых нарушений, формируя у соответствующих должностных лиц органов военного управления понимание неотвратимости контроля и, соответственно, наказания. В частности, отмечено, что «проверки, которые провела Счетная палата в Минобороны России в 2013 г., касались инвестиций, порядка планирования и исполнения гособоронзаказа. ... Были вскрыты финансовые нарушения, связанные с заключением договоров, финансирование по которым существенно превышало запланированные в бюджете ведомства цифры. Обнаружены объемы незавершенного строительства на сумму более 300 млрд. руб. Договоры по ним были заключены, но в отсутствие финансового обеспечения не были реализованы»[1].

Внутренний государственный (муниципальный) финансовый контроль в сфере бюджетных правоотношений является контрольной деятельностью Федеральной службы финансово-бюджетного надзора, органов государственного (муниципального) финансового контроля, являющихся соответственно органами (должностными лицами) исполнительной власти субъектов Российской Федерации, местных администраций, Федерального казначейства (финансовых органов субъектов Российской

[1] Российская газета. № 6320 (48).

Федерации или муниципальных образований).

Следовательно, органами, осуществляющими этот вид контроля за финансово-хозяйственной деятельностью Вооруженных Сил, являются Федеральная служба по финансово-бюджетному надзору (Росфиннадзор) и Федеральное казначейство.

Таким образом, при классификации государственного финансового контроля на внешний и внутренний вполне логично использован такой критерий, как компетенция органов, его осуществляющих. При этом очевидно, что из указанной системы выпал внутриведомственный контроль, осуществляемый главными распорядителями бюджетных средств в отношении подведомственных учреждений — получателей бюджетных средств (казенных учреждений) и органами исполнительной власти, органами исполнительной власти, исполняющими полномочия учредителя в отношении учреждений, не являющихся участниками бюджетного процесса (бюджетных и автономных учреждений).

Также не входит в систему внутреннего контроля внутрихозяйственный контроль, который осуществляется финансовыми и контрольными службами собственно учреждений.

Внутриведомственный контроль, который, в частности, осуществляет Минобороны России, в гл. 26 БК РФ не раскрывается и внутренним государственным финансовым контролем в сфере бюджетных правоотношений не является. Тем не менее в отношении государственных закупок эту разновидность контроля следует именовать ведомственным контролем[1].

Полномочия органов внешнего государственного (муниципального) финансового контроля по осуществлению внешнего государственного (муниципального) финансового контроля определены ст. 268.1 БК РФ, которые, по сути, дублируют нормы Федерального закона «О Счетной палате Российской Федерации». Согласно ст. 269.1 БК РФ санкционирование операций проводится при осуществлении полномочий по внутреннему государственному (муниципальному) финансовому контролю Федеральным казначейством (финансовыми органами субъектов Российской Федерации или муниципальных образований).

Критерием выделения таких видов контроля, как предварительный и последующий, является время осуществления контрольного мероприятия относительно проверяемой операции и, собственно, его цель. Так, имеющий особое значение для выявления коррупционных нарушений последующий контроль осуществляется по результатам исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в целях установления законности их исполнения, достоверности учета и отчетности.

В Минобороны России существенные недостатки финансового контроля отмечались неоднократно и предопределены крайне слабой нормативной правовой базой и организационной основой. Негативное влияние на состояние финансового контроля, осуществляемого Министерством обороны Российской Федерации, оказывают недостатки правового регулирования этого вида деятельности, о чем неоднократно указывалось в научной литературе[2].

В частности, приказ Министра обороны СССР от 19 августа 1982 г. № 200, изданный во исполнение постановления Совета Министров СССР от 2 апреля 1981 г. № 325 «О мерах по улучшению контрольно-ревизионной работы в министерствах, ведомствах и других органах управления», которым было введено в действие Положение о финансовом контроле в Министерстве обороны, признан не действующим в Вооруженных Силах Российской Федерации приказом Министра обороны Российской Федерации от 2 мая 2012 г. № 1065. Тем же приказом от 2 мая 2012 г. было утверждено Положение об осуществлении контроля финансово-экономической и хозяйственной

[1] Постановление Правительства Российской Федерации от 10 февраля 2014 г. № 89 «Об утверждении Правил осуществления ведомственного контроля в сфере закупок для обеспечения федеральных нужд».

[2] Корякин В. М. Организационно-правовые проблемы ведомственного контроля в Минобороны России // Военное право. 2015. № 1.

деятельности Вооруженных Сил Российской Федерации. Однако, приказом Министра обороны Российской Федерации от 5 декабря 2013 г. № 867 приказ от 2 мая 2012 г. «Об утверждении Положения об осуществлении контроля финансово-экономической и хозяйственной деятельности Вооруженных Сил Российской Федерации» признан утратившим силу.

Таким образом, необходимость формирования адекватной современным потребностям эффективного контроля за расходованием бюджетных средств, выделяемых на нужды обороны, в условиях перехода к программному принципу формирования бюджета, новой системе финансового обеспечения государственных учреждений, государственных закупок, нормативной базы финансового контроля в Вооруженных Силах Российской Федерации очевидна.

Помимо того, в соответствии с рекомендациями постановления Правительства Российской Федерации от 10 февраля 2014 г. № 89 в Минобороны России целесообразно разработать регламент проведения ведомственного контроля в сфере закупок для обеспечения федеральных нужд.

Что касается закрепления в законодательстве форм, видов и методов финансового контроля, следует иметь в виду несоответствие подходов, реализованных в БК РФ и Федеральном законе «О Счетной палате Российской Федерации». Так, в ст. 13 данного Закона, закрепляющей функции Счетной палаты Российской Федерации, предусмотрено осуществление внешнего государственного финансового контроля в сфере бюджетных правоотношений; проведение … контроля за организацией исполнения федерального бюджета в текущем финансовом году, но проведение аудита в сфере закупок товаров, работ и услуг, а также аудит *(*контроль*)* состояния государственного внутреннего и внешнего долга Российской Федерации, долга иностранных государств и (или) иностранных юридических лиц перед Российской Федерацией, бюджетных кредитов, предоставленных из федерального бюджета.

В. В. Бурцевым отмечены принципы, которые являются базовыми правилами, краеугольным камнем государственного финансового контроля: законности; независимости; гласности; ответственности; сбалансированности; системности[1]. С этим перечнем можно согласиться, дополнив его еще рядом положений, в частности, принципами объективности, компетентности, эффективности, которые провозглашены в качестве таковых международным правом, что не допускает возможности их произвольного исключения из числа таковых. О. В. Кулажин отмечает, что «под системой государственного финансового контроля необходимо понимать упорядоченную совокупность органов, его осуществляющих, расположенных в определенной последовательности, их взаимосвязанный комплекс, объединенный общими целями и задачами»[2]. Безусловно, указанные теоретические положения в полной мере касаются организации финансового контроля в Вооруженных Силах.

Таким образом, необходимость исследования, научного осмысления и совершенствования правовых основ финансового контроля в Вооруженных Силах предопределена потребностями практики военно-финансовой деятельности.

Библиография

1. Бурцев, В. В. Система государственного финансового контроля : дис. ... д-ра экон. наук / В. В. Бурцев. — М. : МГУ, 2001.

2. Землин, А. И. Актуальные вопросы правового обеспечения финансовой деятельности в Вооруженных Силах Российской Федерации / А. А. Землин // Актуальные проблемы правовой работы в период формирования нового облика Вооруженных Сил Российской Федерации ВС РФ Материалы межвуз. научно-практ. конференции. — М. : ВУ, 2009.

3. Корякин, В. М. Организационно-правовые проблемы ведомственного контроля в Минобороны России / В. М. Корякин // Военное право. — 2015. — № 1.

4. Кулажин, О. В. Конституционно-правовое регулирование государственного финансового кон-

[1] Бурцев В. В. Система государственного финансового контроля : дис. ... д-ра экон. наук. М. : МГУ, 2001.

[2] Кулажин О. В. Конституционно-правовое регулирование государственного финансового контроля в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006.

троля в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук / О. В. Кулажин. — М., 2006.

5. Ожегов, С. И. Толковый словарь русского языка / С. И. Ожегов, Н. Ю. Шведова. — М. : Азбуковник, 1997.

6. Советское административное право. Формы и методы государственного управления. — М., 1972.

The basic legal problems of financial control in the Armed Forces of the Russian Federation

© **Nazarchuk I. A.**,
candidate of legal Sciences, doctoral candidate of the Department of military administration, administrative and financial law Military University

Abstract: the article considers the organizational-legal problems of financial control in the Armed Forces of the Russian Federation, peculiarities of financial control in the Armed Forces of the Russian Federation.

Keywords: financial control, state financial control, financial control, internal and external financial control.

Bibliography

1. Burtsev, V. V. the System of state financial control : dis. ... d-ra ekon. sciences / V. V. Burtsev. — M. : MSU, 2001.

2. Zemlin, A. I. Topical issues of legal support of financial activities in the Armed Forces of the Russian Federation / A. A. Zemlin // Actual problems of legal work in the period of forming a new image of the Armed Forces of the Russian Federation armed forces inter. nauchno-prakt. conference. — M. : WU, 2009.

3. Koryakin, V. M. Organizational and legal problems of departmental control in the Ministry of defense of Russia / V. M. Koryakin // Military law. — 2015. — № 1.

4. Kulagin, O. V. Constitutional and legal regulation of state financial control in the Russian Federation : dis. kand. the faculty of law. Sciences / O. V. Kulagin. — M., 2006.

5. Ozhegov, S. I. dictionary of Russian language / S. I. Ozhegov, N. Y. Shvedova. — M. : Azbukovnik, 1997.

6. The Soviet administrative law. Forms and methods of public administration. — M., 1972.

Некоторые вопросы взаимодействия Минобороны России с органами законодательной и исполнительной власти в сфере нормотворческой деятельности

© **Рыбакова М. А.,**
советник Правового департамента Министерства обороны Российской Федерации

Аннотация: в статье раскрываются вопросы организации взаимодействия Минобороны России с органами законодательной и исполнительной власти в интересах нормотворческой деятельности. Выявлены некоторые проблемы в данной сфере, предложены пути их решения.

Ключевые слова: нормотворческая деятельность; взаимодействие; органы военного управления.
Рецензент — В. М. Корякин, доктор юридических наук, доцент.

В соответствии с Положением о Министерстве обороны Российской Федерации, утвержденном Указом Президента Российской Федерации от 16 августа 2004 г. № 1082, Минобороны России является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики, нормативно-правовому регулированию в области обороны, иные установленные законодательством Российской Федерации функции в этой области.

Основным средством (способом) реализации указанных функций является нормотворческая деятельность, т.е. перевод политических решений, принимаемых данным государственным органом, в правовую форму, в систему правовых норм, обязательных для исполнения и соблюдения всеми гражданами и организациями. Термин «нормотворчество» в широком смысле применяется для обозначения процессов, связанных с созданием нормативных правовых актов[1]. В более узком смысле применительно к Вооруженным Силам Российской Федерации нормотворческая деятельность в научной литературе определяется как деятельность командиров (начальников), наделенных необходимыми властными полномочиями по осуществлению исполнительно-распорядительных (управленческих) функций в Вооруженных Силах Российской Федерации, направленную на создание, изменение или отмену правовых норм, регулирующих повседневную жизнедеятельность Вооруженных Сил Российской Федерации и обеспечивающих выполнение поставленных перед ними задач в области обороны и военной безопасности государства[2].

Положением о Министерстве обороны Российской Федерации определены следующие основные задачи Минобороны России в сфере нормотворческой деятельности:

а) нормативно-правовое регулирование в области обороны;

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

в) выработка и реализация государственной политики в области международного военного и военно-технического сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами и международными организациями.

В целях реализации указанных задач Минобороны России предоставлены следующие полномочия:

1) осуществлять самостоятельно на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных консти-

[1] Москалькова Т. Н., Черников В. В. Нормотворчество : научно-практическое пособие. М. : Проспект, 2011. С. 47.

[2] Емельянова А. И. Нормотворческая деятельность органов военного управления и пути ее совершенствования в интересах предупреждения коррупции на современном этапе строительства Вооруженных Сил Российской Федерации : автореф. дис. … канд. юрид наук. М. : ВУ, 2012. С. 8.

туционных законов, федеральных законов, актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации правовое регулирование в установленной сфере деятельности, за исключением вопросов, правовое регулирование которых в соответствии с Конституцией Российской Федерации и законодательством осуществляется федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации;

2) обобщать практику применения федеральных конституционных законов, федеральных законов, иных нормативных правовых актов в области обороны, организовывать работу по созданию и ведению баз данных правовой информации в области обороны, а также готовить предложения по совершенствованию законодательства Российской Федерации в области обороны;

3) совершенствовать правовую основу деятельности Вооруженных Сил, организовывать правовую работу в Вооруженных Силах.

Минобороны России в целях реализации своих полномочий имеет право:

— издавать нормативные правовые акты и иные документы по вопросам, отнесенным к его компетенции[1];

— заключать в установленном порядке международные договоры межведомственного характера.

Министр обороны Российской Федерации в сфере нормотворческой деятельности выполняет следующие функции:

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

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

в) издает приказы, директивы, положения, наставления, инструкции, уставы и иные нормативные (правовые, нормативные правовые) акты, в необходимых случаях — совместно с федеральными органами исполнительной власти и (или) Государственной корпорацией по космической деятельности «Роскосмос», дает указания, организует и проверяет их исполнение;

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

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

е) организует взаимодействие в области обороны с федеральными органами госу-

[1] О реализации данного полномочия более подробно см.: Корякин В. М., Рыбакова М. А. Ведомственное нормотворчество в Минобороны России: сущность и содержание // Военное право. 2017. № 1. С. 42—51.

дарственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления и организациями.

Из приведенных нормативных положений, устанавливающих основы организации нормотворческой деятельности в Минобороны России, следует, что успешная реализация данной важнейшей функции возможна только при условии налаживания и поддержания непрерывного и устойчивого взаимодействия органов военного управления, задействованных в данной сфере, с аналогичными структурами иных государственных органов.

Для уяснения сущности понятия «взаимодействие» следует уяснить его этимологический смысл, а также его трактовку с позиций различных наук.

Словари русского языка определяют данный термин как взаимную связь двух явлений, взаимную поддержку, взаимообусловленность[1].

С точки зрения военной науки взаимодействие представляет собой согласованные по задачам, направлениям, рубежам и времени действующих в операции (бою) различных видов вооруженных сил и родов войск (родов сил). Применительно к правоохранительной деятельности в военной организации государства взаимодействие войск и правоохранительных органов — это согласованные по целям, задачам, месту, времени, способам выполнения задач, субординации совместные действия войсковых подразделений и правоохранительных органов для решения проблем правопорядка и безопасности наиболее эффективными и рациональными способами[2].

В психологии понятие «взаимодействие» означает процесс непосредственного или опосредованного воздействия объектов (субъектов) друг на друга, порождающий их взаимную обусловленность и связь. Взаимодействие выступает как интегрирующий фактор, способствующий образованию структур. Особенностью взаимодействия является его причинная обусловленность. Каждая из взаимодействующих сторон выступает как причина другой и как следствие одновременного обратного влияния противоположной стороны, что обусловливает развитие объектов и их структур. Если в процессе взаимодействия обнаруживается противоречие, то оно выступает источником самодвижения и саморазвития структур[3].

Исходя из изложенного, взаимодействие Минобороны России с органами законодательной и исполнительной власти в сфере нормотворческой деятельности можно определить как их совместную, основанную на нормах права согласованную деятельность, осуществляемую в целях реализации возложенных на них задач и предоставленных полномочий по разработке и принятию нормативных правовых актов, регулирующих вопросы обороны страны и военной безопасности государства.

В соответствии с предоставленными ему полномочиями Минобороны России осуществляет взаимодействие с федеральными органами законодательной и исполнительной власти в сфере нормотворчества по следующим основным направлениям:

— законотворческая деятельность;

— издание межведомственных приказов;

— заключение международных договоров.

Основными формами взаимодействия являются:

а) по вопросам законотворческой деятельности (разработка законопроектов, предусмотренных Планом законопроектной работы Правительства Российской Федерации либо в инициативном порядке):

— направление материалов на согласование;

— рассмотрение материалов, поступающих для получения отзыва (заключения) Минобороны России;

[1] Ожегов С. И. Словарь русского языка. М. : Русский язык, 1986. С. 68; Ушаков Д. Н. Толковый словарь русского языка. М. : Астрель; Аст, 2000. С. 122.

[2] Военно-юридический энциклопедический словарь / под общ. ред. А. В. Кудашкина и К. В. Фатеева. М. : За права военнослужащих, 2008. С. 60.

[3] Краткий психологический словарь / Л. А. Карпенко, А. В. Петровский, М. Г. Ярошевский. Ростов н/Д : Феникс, 1998.

— участие в работе комиссии Правительства Российской Федерации по законопроектной деятельности;

— участие в работе палат Федерального Собрания Российской Федерации при рассмотрении вопросов, относящихся к компетенции Минобороны России;

б) по вопросам издания межведомственных приказов:

— направление материалов на согласование;

— рассмотрение поступающих на согласование материалов;

— проведение координационных совещаний;

— проведение согласительных совещаний;

— проведение заседаний рабочих групп;

— проведение других совместных мероприятий;

в) по вопросам заключения международных договоров (подготовка предложений о заключении международных договоров во исполнение решений Президента Российской Федерации либо Правительства Российской Федерации):

— направление материалов на согласование;

— рассмотрение материалов, связанных с проектами международных договоров, поступающих для получения отзыва (заключения) Минобороны России;

— участие в работе комиссии Правительства Российской Федерации по законопроектной деятельности по рассмотрению проектов международных договоров;

— участие в работе палат Федерального Собрания Российской Федерации при рассмотрении вопросов, связанных с заключением и ратификацией международных договоров, относящихся сфере обороны страны и обеспечения безопасности государства.

Важно отметить, что к настоящему времени как на федеральном, так и на ведомственном уровне сформирована соответствующая правовая база организации такого взаимодействия. К числу основных нормативных документов по указанным вопросам следует отнести:

1) Указ Президента Российской Федерации от 26 июля 2005 г. № 873 «О статс-секретарях — заместителях руководителей федеральных органов исполнительной власти», согласно которому в целях повышения эффективности участия федеральных органов исполнительной власти в законодательной деятельности и осуществления ими функций по нормативно-правовому регулированию в установленной сфере деятельности разрешено дополнительно к установленному количеству должностей заместителей руководителей федеральных органов исполнительной власти иметь (в том числе — в Министерстве обороны Российской Федерации) должность статс-секретаря — заместителя министра в пределах установленной штатной численности работников центрального аппарата Министерства;

2) Типовой регламент взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, утвержденный постановлением Правительства Российской Федерации от 19 января 2005 г. № 30. Данный документ в соответствии с Конституцией Российской Федерации, Федеральным конституционным законом «О Правительстве Российской Федерации», иными федеральными законами, указами Президента Российской Федерации и постановлениями Правительства Российской Федерации устанавливает общие правила организации деятельности федеральных органов исполнительной власти по реализации их полномочий и взаимодействия этих органов, в том числе правила организации взаимодействия федеральных министерств с находящимися в их ведении федеральными службами и федеральными агентствами;

3) постановление Правительства Российской Федерации от 13 августа 2005 г. № 514 «Об особенностях статуса и типовом должностном регламенте статс-секретарей — заместителей руководителей федеральных органов исполнительной власти». В соответствии с данным постановлением основными служебными обязанностями статс-секретарей — заместителей руководителей федеральных органов исполнительной власти, является организация законопроектной работы в федеральных органах исполни-

тельной власти, подготовка предложений по формированию позиции Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации по проектам федеральных законов (законам), рассматриваемым палатами Федерального Собрания Российской Федерации, а также обеспечение взаимодействия с палатами Федерального Собрания Российской Федерации. Данным постановлением утвержден Типовой должностной регламент статс-секретарей — заместителей руководителей федеральных органов исполнительной власти;

4) приказ Министра обороны Российской Федерации от 29 декабря 2012 г. № 3915 «Об обязанностях статс-секретаря — заместителя Министра обороны Российской Федерации». Данный приказ на основе Указа Президента Российской Федерации от 26 июля 2005 г. № 873 и постановления Правительства Российской Федерации от 13 августа 2005 г. № 514 определяет конкретные обязанности статс-секретаря — заместителя Министра обороны Российской Федерации, в том числе в сфере организации взаимодействия Минобороны России с иными государственными органами в сфере нормотворческой деятельности;

5) приказ Министра обороны Российской Федерации от 31 января 2013 г. № 70 «Об утверждении Положения о Правовом департаменте Министерства обороны Российской Федерации». Согласно Положению, утвержденному данным приказом, Правовой департамент Минобороны России в части обеспечения участия Минобороны в законодательной деятельности выполняет следующие функции:

— подготовка предложений Министерства обороны в проекты планов законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации;

— подготовка ежегодных планов Министерства обороны по организации законопроектной деятельности;

— участие в правовом обеспечении подготовки проектов концепций и технических заданий на разработку законопроектов, подготавливаемых Министерством обороны;

— координация подготовки заключений, официальных отзывов и поправок Правительства Российской Федерации на законопроекты и законы по вопросам, отнесенным к ведению Министерства обороны, и участие в ней;

— экспертно-правовое, информационно-аналитическое и организационно-техническое обеспечение исполнения должностных обязанностей статс-секретарем — заместителем Министра обороны Российской Федерации в части законопроектной деятельности;

— экспертно-правовое сопровождение законопроектов и федеральных законов по вопросам, отнесенным к ведению Министерства обороны, при их рассмотрении в палатах Федерального Собрания Российской Федерации;

— экспертно-правовое и информационно-аналитическое участие во взаимодействии Министра обороны Российской Федерации с палатами Федерального Собрания Российской Федерации;

— обеспечение взаимодействия заместителей Министра обороны Российской Федерации, руководства органов военного управления с полномочными представителями Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации в палатах Федерального Собрания Российской Федерации, Аппаратом Правительства Российской Федерации по вопросам законопроектной деятельности;

6) приказ Министра обороны Российской Федерации от 10 января 2015 г. № 1 «Об утверждении Регламента Министерства обороны Российской Федерации». Указанный регламент в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами и федеральными законами, актами Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации устанавливает основные правила организации деятельности Минобороны России по осуществлению его полномочий, в том числе в сфере нормотворческой деятельности, и организации в этих целях взаимодействия Минобороны России с иными органами государственной власти.

Возвращаясь к упомянутому выше Положению о Правовом департаменте Министерства обороны Российской Федерации,

утвержденному приказом Министра обороны Российской Федерации от 31 января 2013 г. № 70, отметим, что в структуре данного центрального органа военного управления образован 7 отдел, основной функцией которого является организация взаимодействия Минобороны России с органами законодательной и исполнительной власти.

Данный отдел предназначен для обеспечения исполнения должностных обязанностей статс-секретарем — заместителем Министра обороны Российской Федерации по вопросам участия Минобороны России в законодательной деятельности.

В целях решения этой задачи отдел:

— осуществляет подготовку материалов для участия Статс-секретаря в заседаниях Комиссии Правительства Российской Федерации по законопроектной деятельности;

— организует и обеспечивает взаимодействие Статс-секретаря с полномочными представителями Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации в палатах Федерального Собрания Российской Федерации, Аппаратом Правительства Российской Федерации по вопросам законопроектной деятельности;

— организует и обеспечивает участие Министра обороны Российской Федерации, его заместителей в мероприятиях, проводимых по планам палат Федерального Собрания Российской Федерации при рассмотрении вопросов, затрагивающих интересы Минобороны России;

— осуществляет сбор, обобщение и анализ информации о ходе подготовки к рассмотрению, рассмотрении законопроектов, затрагивающих интересы Минобороны России, на заседаниях Совета Государственной Думы, комитетов и комиссий палат Федерального Собрания Российской Федерации и информирование Статс-секретаря;

— обеспечивает подготовку предложений Минобороны России по проектам планов и программ законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации;

— осуществляет подготовку и представление на утверждение годовых планов Минобороны России по организации законопроектной деятельности, а также контроль за их исполнением:

а) плана подготовки в Минобороны России проектов федеральных законов на очередной год;

б) плана сопровождения в палатах Федерального Собрания Российской Федерации проектов федеральных законов в части, касающейся Минобороны России;

— организует и координирует деятельность центральных органов военного управления по сопровождению законопроектов, затрагивающих интересы Минобороны России, при их рассмотрении палатами Федерального Собрания Российской Федерации;

— организует и обеспечивает участие официальных представителей Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации (должностных лиц Минобороны России) в заседаниях комитетов, комиссий и палат Федерального Собрания Российской Федерации при рассмотрении законопроектов, затрагивающих интересы Минобороны России и внесенных Президентом Российской Федерации и Правительством Российской Федерации.

Данным отделом только за период работы Государственной Думы предыдущего VI созыва совместно с заинтересованными центральными органами военного управления организовано и обеспечено всестороннее сопровождение в палатах Федерального Собрания Российской Федерации более 125 законопроектов, затрагивающих интересы Минобороны России. В результате проделанной работы обеспечено принятие высшим законодательным органом страны 67 федеральных законов, затрагивающих вопросы обороноспособности и военной безопасности государства.

Таким образом, в настоящее время в военном ведомстве выстроена и в целом эффективно действует система нормотворческой деятельности. Вместе с тем практика показывает наличие ряда проблемных вопросов в данной сфере. Так, Регламентом Минобороны России ответственным за организацию взаимодействия Минобороны России с федеральными органами законодательной и исполнительной власти по вопросам нормотворческой деятельности опреде-

лен статс-секретарь — заместитель Министра обороны Российской Федерации, что закреплено в его обязанностях. Однако порядок исполнения ряда положений этих обязанностей нормативно не определен, например:

— не установлен порядок координации деятельности заместителей Министра обороны Российской Федерации, должностных лиц органов военного управления по вопросам законопроектной деятельности (в положениях о центральных органах военного управления также, как правило, сказано, в лучшем случае, лишь о том, что они в данной деятельности «участвуют в установленном порядке», но фактически такой порядок не установлен);

— в постановлении Правительства Российской Федерации от 13 августа 2005 г. № 514 сказано, что статс-секретарь «проводит согласительные совещания для урегулирования разногласий между федеральными органами исполнительной власти по проектам федеральных законов, проектам заключений, оправок и официальных отзывов Правительства Российской Федерации». Однако в обязанностях статс-секретаря эта функция не определена, не указана она и в других документах;

— на Правовой департамент Минобороны России согласно Положению о нем возложена обязанность осуществлять взаимодействие лишь в самых общих чертах и только в части, касающейся подготовки предложений, планов и проведения правовой экспертизы, координации подготовки заключений, официальных отзывов и т.д.

Все это свидетельствует о том, что нормативная база организации взаимодействия Минобороны России с иными государственными органами в сфере нормотворческой деятельности нуждается в дальнейшем развитии и совершенствовании.

Библиография

1. Военно-юридический энциклопедический словарь / под общ. ред. А. В. Кудашкина и К. В. Фатеева. — М. : За права военнослужащих, 2008. — 368 с.

2. Емельянова, А. И. Нормотворческая деятельность органов военного управления и пути ее совершенствования в интересах предупреждения коррупции на современном этапе строительства Вооруженных Сил Российской Федерации : автореф. дис. … канд. юрид наук / Емельянова Анна Игоревна; 20.02.03. — М. : ВУ, 2012. — 25 с.

3. Корякин, В. М. Ведомственное нормотворчество в Минобороны России: сущность и содержание [Электронный ресурс] / В. М. Корякин, М. А. Рыбакова // Военное право. — 2017. — № 1. — С. 42 — 51.

4. Краткий психологический словарь / Л. А. Карпенко, А. В. Петровский, М. Г. Ярошевский. — Ростов н/Д : Феникс, 1998.

5. Москалькова, Т. Н. Нормотворчество : научно-практическое пособие / Т. Н. Москалькова, В. В. Черников. — М. : Проспект, 2011. — 384 с.

6. Ожегов, С. И. Словарь русского языка / С. И. Ожегов. — М. : Русский язык, 1986. — 787 с.

7. Ушаков, Д. Н. Толковый словарь русского языка / Д. Н. Ушаков. — М. : Астрель; Аст, 2000.

Some issues of cooperation of the Russian defense Ministry with legislative and Executive authorities in the sphere of lawmaking

© **Rybakova M. A.**,
adviser of the Legal Department of the Ministry of defence of the Russian Federation

Abstract: the article reveals the organization of interaction of the Ministry of defense of Russia, bodies of legislative and Executive authorities in the interests of the rulemaking. Identified some problems in this sphere and the ways of their solution.

Keywords: norm-setting activities; interaction; the military authorities.

Bibliography

1. Military law encyclopedic dictionary / under the General editorship of V. Kudashkina and K. V. Fateev. — M. : For the rights of military personnel, 2008. — 368 p

2. Emelyanova, A. I. Normative activities of military control bodies and ways of its improvement in the interests of the prevention of corruption at the present stage of development of the Armed Forces of the Russian Federation : Avtoref. dis. kand. legal Sciences / Emelyanova Anna Igorevna; 20.02.03. — M. : WU, 2012. — 25 p.

3. Koryakin, V. M. Departmental rulemaking in the Ministry of defence: essence and content [Electronic Resurs] / V. M. Koryakin, M. A. Rybakov // Military law. — 2017. — № 1. — S. 42—51.

4. Concise dictionary of psychology / L. A. Karpenko, A. V. Petrovsky, M. G. Yaroshevsky. — Rostov n/D : Feniks, 1998.

5. Moskalkova, T. N. Creativity : scientific and practical guide / T. N. Moskalkova, V. V. Chernikov. — M. : Prospekt, 2011. — 384 p.

6. Ozhegov, S. I. Dictionary of Russian language / S. I. Ozhegov. — M. : Russian language, 1986. — 787 p.

7. Ushakov, D. N. Explanatory dictionary of Russian / D. N. Ushakov. — M. : Astrel; AST, 2000.

Административно-правовые режимы, используемые в сфере защиты информации

© **Сергеев А. В.**,
кандидат юридических наук, доцент

Аннотация: в данной работе обосновывается необходимость использования административно-правовых режимов в целях обеспечения безопасности в информационной сфере.

Ключевые слова: административно-правовой режим, государственная тайна, режим секретности, конфиденциальная информация.

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

Современное общество называют информационным. Информация является в наше время носителем знаний, одной из важнейших ценностей. Именно она является основной целью специальных служб иностранных государств и предметом иных противоправных посягательств. Создание надежной и эффективной системы защиты информации предусматривает развитие правовых механизмов регулирования общественных отношений в режимно-секретной сфере, разработку организационных, технических и других мер, нацеленных на предотвращение выхода сведений из-под контроля, а также на локализацию возможного ущерба.

Настоящая статья посвящена некоторым проблемам, связанным с использованием различных административно-правовых режимов в сфере защиты информации, являющейся важной составной частью обеспечения национальной безопасности. При этом автор, сосредоточившись на правовых аспектах проблемы, не рассматривает ее кибернетические и технические стороны.

На сегодня действуют несколько сотен нормативных правовых актов, в той или иной степени касающихся вопросов защиты информации. Данные акты определяют принципы, правовые и организационные основы обращения с информацией в Российской Федерации, порядок координации деятельности органов власти всех уровней, учреждений и организаций независимо от форм собственности, должностных лиц и отдельных граждан, осуществляющих работу со сведениями, отнесенными к информации ограниченного оборота, а также права, обязанности, запреты и ограничения физических и юридических лиц в связи с обеспечением защиты различных категорий информации. Можно признать, что законодательство, направленное на защиту информации, недостаточно системно, отдельные его нормы не взаимосвязаны. Кроме того, некоторые нормативные положения и термины проявляются как неоднозначные, вызывая сложности правоприменения, активное обсуждение ученых-правоведов.

Среди принципов правового регулирования отношений в сфере информации, информационных технологий и защиты информации, установленных Федеральным законом от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации« названы:

— свобода поиска, получения, передачи, производства и распространения информации любым законным способом;

— установление ограничений доступа к информации только федеральными законами;

— открытость информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления и свободный доступ к такой информации, кроме случаев, установленных федеральными законами;

— обеспечение безопасности Российской Федерации при создании информационных систем, их эксплуатации и защите содержащейся в них информации;

— неприкосновенность частной жизни, недопустимость сбора, хранения, использования и распространения информации о частной жизни лица без его согласия.

Именно точное, эффективное и законное установление ограничений является характерным признаком применения административно-правовых режимов.

Центральное место в содержании административно-правовых режимов[1] (являющихся одной из эффективнейших форм современного управления) занимают правовые нормы**,** устанавливающие цели и задачи режима. Именно целевое предназначение позволяет выделить действующий правовой режим, отделить один режим от другого в той ситуации, когда их правила действуют одновременно и необходимо определить, какой из режимов нарушен.

Встречаются правовые ситуации, в которых единый по целевому назначению правовой режим называется в различных источниках (в том числе нормативных) поразному. В качестве примера можно привести один из важнейших для обеспечения национальной безопасности административно-правовых режимов — режим защиты государственной тайны. Зачастую при описании его сущности и результата действия используется термин «режим секретности». Насколько правомерна эта замена автор попытается разобраться.

Очевидно, что одной причин создавшейся проблемы является синонимичность слов «тайна» и «секрет», «тайный» и «секретный». Действительно, согласно словарным источникам «секрет — то, что держится в тайне, скрывается от других; секретный — содержащийся в тайне, не сообщаемый другим; тайна — нечто скрываемое от других, известное не всем, секрет; тайный — составляющий тайну для других, не известный другим, не явный, не открытый»[2]. В другом источнике аналогичное толкование: «секрет [латин. secretum — тайна] — то, что не подлежит разглашению, что скрывается от посторонних, тайна; тайна — то, что скрывается от других, что известно не всем, секрет»[3].

Анализ использования данных терминов в нормативных правовых актах показывает, что они применяются равноправно, зачастую заменяя и определяя друг друга. Так в Законе Российской Федерации от 21 июля 1993 г. № 5485-I «О государственной тайне» наряду с базовым понятием «государственная тайна» присутствуют термины «гриф секретности», «засекречивание», «степень секретности». В Инструкции по обеспечению режима секретности в Российской Федерации, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 5 января 2004 г. № 3-1, закреплен термин «режим секретности» как совокупность требований, правил, организационных, технических и других мер, направленных на сохранность сведений, составляющих государственную тайну. Постановление Правительства Российской Федерации от 4 сентября 1995 г. № 870[4] четко определяет различные степени секретности и критерии отнесения к ним сведений, составляющих государственную тайну. В п. 6 Правил организации и осуществления федерального государственного контроля за обеспечением защиты государственной тайны**,** утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 22 ноября 2012 г. № 1205**,** среди мер по обеспечению сохранности сведений, составляющих государственную тайну, названо обеспечение режима секретности.

Одной из причин смешения понятий является, по мнению автора, определенная

[1] В дальнейших рассуждениях будут применяться формулировки «административно-правовой режим», «правовой режим», «режим», в данной работе автор понимает под ними именно административно-правовой режим, поскольку это правовое явление отличают такие важнейшие черты, как: установление и поддержание органами исполнительной власти, направленность на обеспечение безопасности, урегулированность нормами административного права.

[2] Ожегов С. И., Шведова Н. Ю. Толковый словарь русского языка. М. : Азбуковник, 1999. С. 454, 510.

[3] Ушаков Д. Н. Толковый словарь современного русского языка. М., 2013 г. С. 617, 667.

[4] Постановление Правительства Российской Федерации от 4 сентября 1995 г. № 870 «Об утверждении Правил отнесения сведений, составляющих государственную тайну, к различным степеням секретности«**.**

консервативность государственно-правовой доктрины, следование прежним «советским» установкам. Так, основной нормативный акт, регулирующий вопросы секретности в Вооруженных Силах СССР[1], содержит понятие «государственные секреты СССР» (близкое современному пониманию государственной тайны) как «особой важности, совершенно секретные и секретные военные, политические, экономические, научно-технические и иные сведения, разглашение которых причиняют или могут причинить ущерб государственным интересам СССР». В этом же документе дается определение понятия «режим секретности — установленный нормативными актами высших органов государственной власти и государственного управления СССР единый порядок обеспечения сохранности государственных секретов, включающий в себя систему административно-правовых, организационных, инженерно-технических и иных мер». Даже в условиях современных взглядов на понятие «государственная тайна» деятельность в сфере ее защиты многие традиционно связывают с обеспечением режима секретности.

В работах многих ученых, занимающихся проблемами государственного управления и обеспечения национальной безопасности, также прослеживается данный «смешанный» подход.

Так Д. Н. Бахрах среди других административно-правовых режимов выделяет режим секретности, называя его элементы (они же стадии производства по обеспечению секретности): правила засекречивания, защиты государственной тайны, рассекречивания[2].

Авторы курса лекций, изданного в Академии ФСБ России, под административно-правовым режимом защиты государственной тайны понимают «совокупность административно-правовых норм и основанных на них организационных мер, устанавливающих определенный порядок деятельности (правил поведения) государственных органов, предприятий, учреждений и организаций Российской Федерации, их должностных лиц, а также граждан в интересах обеспечения сохранности и предотвращения утечки сведений, составляющих государственную тайну»[3]. Те же авторы несколькими страницами далее утверждают, что «важным моментом в обеспечении режима секретности является организация доступа к секретной информации»[4].

Е. Н. Платонова считает, что «в целях предупреждения нарушений организациями и предприятиями режима секретности, необходимо увеличение штрафных санкций, а при выявлении грубых нарушений режима секретности, следует лишать лицензии организацию, осуществляющую работу со сведениями, составляющую государственную тайну»[5].

С. Н. Братановский, обосновано считая, что «правовой режим государственной тайны в России является важнейшим юридическим институтом, который обеспечивает реализацию демократических принципов управления», в той же своей работе утверждает, что «на … должностных лиц возложено гибкое и своевременное реагирование на внешние условия изменения режима секретности, чтобы он не превращался в фактор, тормозящий развитие экономики, науки, межгосударственных отношений»[6].

Режим секретности, по мнению Ф. К. Зиннурова, «это не регламентация правовых норм и правил защиты сведений, а реализация на конкретном объекте действующих норм и правил защиты сведений, составляющих государственную тайну; установленных и регламентированных соответствую-

[1] Приказ Министра обороны СССР от 7 августа 1990 г. № 10 «О введении в действие Наставления по защите государственных секретов в Вооруженных Силах СССР».

[2] Бахрах Д. Н. Административное право России : учебник для вузов. М. : НИЦ Инфра-М, 2000. С. 243.

[3] Аленкин С. В. и др. Административно-правовые режимы в Российской Федерации и их использование в интересах обеспечения безопасности Российской Федерации : курс лекций. М., 2011. С. 21—22.

[4] Там же. С. 38.

[5] Платонова Е. В. Административно-правовой режим государственной тайны Российской Федерации. Проблемы правового регулирования и пути их решения // Молодой ученый. 2015. №3. С. 677.

[6] Братановский С. Н. Правовой режим государственной тайны // Гражданин и право. № 2. 2013. С. 24, 27.

щими законодательными и подзаконными нормативными актами»[1].

Необходимость и самостоятельное значение режима защиты государственной тайны подчеркивает В. В. Степанюк, понимая под ним «имеющий предупредительную направленность и характеризующийся постоянным действием административно-правовой режим, который осуществляется уполномоченными на это органами государственной власти и включает в себя организацию доступа граждан к сведениям, составляющим государственную тайну»[2].

В процессе исследования автором выявлен еще один вариант подхода к пониманию режима секретности, не предполагающий прямого тождества секретов с государственной тайной.

Так в Контрразведовательном словаре КГБ СССР под режимом секретности понималась «совокупность определяемых органами власти и управления правил, которыми ограничивается допуск лиц к секретным материалам и работам, регламентируется порядок пользования секретных материалов, соответствующим образом регулируется поведение людей, имеющих отношение к секретам, и предусматриваются другие меры»[3].

Аналогичное понимание режима секретности содержится в международных документах и соглашениях, участницей которых является Россия. Например, в Модельном информационном кодексе СНГ употребляется термин «правовой режим секретности информации», под которым понимается «правовой режим доступа к секретной информации, а также регламентация ее использования, способов и средств обеспечения ее защиты»[4].

Понятие «режим секретности» содержится в Соглашении между Правительством Российской Федерации и Правительством ФРГ как «установленные в государствах Сторон совокупность требований, норм, правил и порядок применения соответствующих мер, регулирующих доступ к секретным материалам и направленных на исключение несанкционированного доступа к ним, а также мероприятий и действий по их реализации, обязательных для выполнения»[5].

Такое понимание секретности и режима секретности является наиболее широким, универсальным, не «привязанным» непосредственно к сведениям, составляющим государственную тайну. Данный подход предполагает, что секреты бывают не только государственными.

Тем не менее, мы выяснили, что законодательство, ученые-правоведы, даже обыденное употребление неразрывно связывают понятия «секретный» и «государственная тайна». В связи с этим, применение понятий «режим защиты государственной тайны» и «режим секретности» также необходимо признать равноправным. А как быть с другими категориями, сведений, свободное обращение с которыми ограничено?

Словарное значение слова «секретный» — «содержащийся в тайне, не сообщаемый другим» в лингвистическом смысле очень близко к понятию «конфиденциальный» — «(от франц. доверие) секретный, доверительный, не подлежащий разглашению»[6]. Однако ставить знак равенства между понятиями секретный и конфиденциальный нельзя. Хотя бы потому, что секретность предполагает обязательное наличие государственной тайны.

Категории сведений, которые относятся к конфиденциальной (не подлежащей разглашению) информации, нормативно закреплены. Указ Президента РФ от 6 марта 1997 г. № 188 «Об утверждении перечня

---

[1] Зиннуров Ф. К. и др. Правоведение : учеб. пособие. М. 2012. С. 125.

[2] Степанюк В. В. Административно-процессуальное право: словарь терминов и понятий. Орел. 2010. С. 23.

[3] Контрразведывательный словарь. ВШ КГБ. 1972.

[4] Постановление от 3 апреля 2008 г. № 30-6, принятое на 30-ом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ «О Модельном информационном кодексе для государств-участников СНГ». СПб, 2008.

[5] Постановление Правительства Российской Федерации от 12 августа 1998 г. № 936 «О заключении Соглашения между Правительством РФ и Правительством ФРГ о взаимном обеспечении сохранности секретных материалов».

[6] Егорова Т. В. Словарь иностранных слов современного русского языка. М. : Аделант, 2014. С. 347.

сведений конфиденциального характера« к ним относит:

— сведения о фактах, событиях и обстоятельствах частной жизни гражданина, позволяющие идентифицировать его личность (персональные данные);

— сведения, составляющие тайну следствия и судопроизводства;

— служебные сведения, доступ к которым ограничен органами государственной власти в соответствии с законодательством Российской Федерации (служебная тайна);

— сведения, связанные с профессиональной деятельностью, доступ к которым ограничен в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральными законами (врачебная, нотариальная, адвокатская тайна, тайна переписки, телефонных переговоров, почтовых отправлений, телеграфных или иных сообщений и так далее);

— сведения, связанные с коммерческой деятельностью, доступ к которым ограничен в соответствии с законодательством Российской Федерации (коммерческая тайна);

— сведения о сущности изобретения, полезной модели или промышленного образца до официальной публикации информации о них;

— сведения, содержащиеся в личных делах осужденных, а также сведения о принудительном исполнении судебных актов, актов других органов и должностных лиц.

Если в законодательстве содержится перечень категорий информации, свободное обращение с которой запрещено, значит (как и для других запретов) предусмотрена юридическая ответственность за нарушение конфиденциальности.

УК РФ, регламентируя самую строгую юридическую ответственность за правонарушения в сфере закрытой информации — преступления, связанные с государственной тайной (ст. 275 «Государственная измена», ст. 276 «Шпионаж», ст. 283 2Разглашение государственной тайны», ст. 283.1 «Незаконное получение сведений, составляющих государственную тайну», ст. 284 «Утрата документов, содержащих государственную тайну»). Кроме того предусмотрена уголовная ответственность за разглашение конфиденциальных (несекретных) сведений — тайны следствия (ст. 310 «Разглашение данных предварительного расследования», ст. 311 «Разглашение сведений о мерах безопасности, применяемых в отношении судьи и участников уголовного процесса»), сведений о частной жизни (ст. 137 «Нарушение неприкосновенности частной жизни», ст. 138 «Нарушение тайны переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных или иных сообщений»), информации экономического характера (ст. 183 «Незаконные получение и разглашение сведений, составляющих коммерческую, налоговую или банковскую тайну»).

Применение уголовной ответственности в данном случае обосновано, так как последствия совершения данных преступлений создают серьезные угрозы, как для безопасности государства, так и для реализации прав физических и юридических лиц.

КоАП РФ предусматривает в статьях 13.14 «Разглашение информации с ограниченным доступом»; ст. 5.3 «Незаконные действия по получению и (или) распространению информации, составляющей кредитную историю»; ст. 14.29 «Незаконное получение или предоставление кредитного отчета» административную ответственность за неправомерное раскрытие информации, доступ к которой законодательно ограничен. Можно утверждать, что действие КоАП РФ распространяется на категории информации конфиденциального характера (в тех случаях, если не предусмотрена уголовная ответственность) и не направлено на защиту информации, составляющей государственную тайну.

Практически все виды конфиденциальной информации регламентированы федеральным законодательством, которое кроме определения понятия того или иного вида защищаемой информации устанавливает и перечень мер по ее охране. Например, Федеральный закон от 29 июля 2004 г. № 98-ФЗ «О коммерческой тайне« определяет, что «информация, составляющая коммерческую тайну, — сведения любого характера (производственные, технические, экономические, организационные и другие), в том числе о результатах интеллектуальной деятельности в научно-технической сфере, а

также сведения о способах осуществления профессиональной деятельности, которые имеют действительную или потенциальную коммерческую ценность в силу неизвестности их третьим лицам, к которым у третьих лиц нет свободного доступа на законном основании и в отношении которых обладателем таких сведений введен режим коммерческой тайны».

Этим же документом установлены меры по охране конфиденциальности информации, принимаемые ее обладателем, которые должны включать в себя:

1) определение перечня информации, составляющей коммерческую тайну;

2) ограничение доступа к информации, составляющей коммерческую тайну, путем установления порядка обращения с этой информацией и контроля за соблюдением такого порядка;

3) учет лиц, получивших доступ к информации, составляющей коммерческую тайну, и (или) лиц, которым такая информация была предоставлена или передана;

4) регулирование отношений по использованию информации, составляющей коммерческую тайну, работниками на основании трудовых договоров и контрагентами на основании гражданско-правовых договоров;

5) нанесение на материальные носители, содержащие информацию, составляющую коммерческую тайну, или включение в состав реквизитов документов, содержащих такую информацию, грифа «Коммерческая тайна» с указанием обладателя такой информации (для юридических лиц — полное наименование и место нахождения, для индивидуальных предпринимателей — фамилия, имя, отчество гражданина, являющегося индивидуальным предпринимателем, и место жительства).

Еще одна разновидность информации, которая в упомянутом выше Указе № 188 отнесена к служебной тайне, регламентируется постановлением Правительства Российской Федерации от 3 ноября 1994 г. № 1233 «Об утверждении Положения о порядке обращения со служебной информацией ограниченного распространения в федеральных органах исполнительной власти, уполномоченном органе управления использованием атомной энергии и уполномоченном органе по космической деятельности». В данном акте дается определение: «к служебной информации ограниченного распространения относится несекретная информация, касающаяся деятельности организаций, ограничения на распространение которой диктуются служебной необходимостью, а также поступившая в организации несекретная информация, доступ к которой ограничен в соответствии с федеральными законами».

Указанное постановление регламентирует, что документам, содержащим служебную информацию, присваивается гриф «Для служебного пользования», устанавливает порядок работы с ними и определяет, что «за разглашение служебной информации ограниченного распространения, а также нарушение порядка обращения с документами, содержащими такую информацию, государственный служащий (работник организации) может быть привлечен к дисциплинарной или иной предусмотренной законодательством ответственности».

Таким образом, мы видим, что для обеспечения информационной безопасности необходимо установление административно-правовых режимов.

Режимный характер управления в данной сфере проявляется наличием следующих обязательных признаков:

— целевое предназначение — обеспечение безопасности субъектов права;

— наличие ограничений, запретов (в том числе на свободное распространение информации);

— нормативное закрепление категории информации (предмета защиты, с указанием ее особенностей);

— определены перечень режимных мер и порядок их реализации;

— установлена юридическая ответственность за нарушения режимных правил;

— определены полномочия контрольных и надзорных органов (должностных лиц) по проверке соблюдения режимных правил и привлечению виновных к ответственности.

Таким образом, для эффективной защиты вышеуказанных категорий несекретной

информации необходимо применение административно-правового режима конфиденциальной информации, под которым автор предлагает понимать систему нормативно установленных правил, регламентирующих порядок использования отдельных категорий сведений, не составляющих государственную тайну, но свободное распространение которых законодательно запрещено и предусматривающих систему мероприятий по их защите, в том числе юридическую ответственность за их разглашение.

В соответствии с вышесказанным можно выделить следующие административно-правовые режимы, используемые для ограничения свободного обращения с информацией в целях обеспечения безопасности личности, общества и государства.

Во-первых, это режим защиты государственной тайны, который во многих как нормативных, так и научных источниках отождествляется с режимом секретности.

Во-вторых, это режим конфиденциальной информации, который должен соблюдаться всеми субъектами права.

Военнослужащие и иные сотрудники государственных органов в своей профессиональной деятельности должны знать и соблюдать правила всех правовых режимов, установленных в информационной сфере. Система логически выстроенных, взаимосвязанных административно-правовых режимов — единственное эффективное средство защиты прав и законных интересов субъектов права, существенный вклад в обеспечение национальной безопасности.

Библиография

1. Аленкин, С. В. Административно-правовые режимы в Российской Федерации и их использование в интересах обеспечения безопасности Российской Федерации : курс лекций / С. В. Аленкин [и др.]. — М., 2011.

2. Бахрах, Д. Н. Административное право России : учебник / Д. Н. Бахрах. — М. : НИЦ Инфра-М, 2000.

3. Братановский, С. Н. Правовой режим государственной тайны / С. Н. Братановский // Гражданин и право. — 2013. — № 2.

4. Егорова, Т. В. Словарь иностранных слов современного русского языка / Т. В. Егорова. — М. : Аделант, 2014.

5. Зиннуров, Ф. К., Правоведение : учеб. пособие / Ф. К. Зиннуров [и др.]. — М. : Юнити-Дана, 2012.

6. Контрразведывательный словарь. ВШ КГБ. 1972 // URL: http://counterintelligence.ru/alfavit.php.

7. Платонова, Е. В. Административно-правовой режим государственной тайны Российской Федерации. Проблемы правового регулирования и пути их решения / Е. В. Платонова // Молодой ученый. — 2015. — № 3.

8. Ожегов, С. И. Толковый словарь русского языка / С. И. Ожегов, Н. Ю. Шведова. — М. : Азбуковник, 1999.

9. Степанюк, В. В. Административно-процессуальное право: словарь терминов и понятий / В. В. Степанюк. — Орел, 2010.

10. Ушаков, Д. Н. Толковый словарь современного русского языка / Д. Н. Ушаков. — М. : Аделант, 2013.

Administrative and legal regimes that are used in the protection of information

© **Sergeev A. V.,**
Candidate of Law, Associate Professor,
sergalek@mail.ru

Abstract: in this paper, the necessity of using administrative and legal regimes in order to ensure security in the information sphere

Keywords: administrative-legal regime of a state secret, secrecy, confidential information

Bibliography

1. Alenkin, S. V. Administrative-legal regime in the Russian Federation and their use in the interests of ensuring the security of the Russian Federation : the course of lectures / S. V. Alenkin [and ect.]. — M., 2011.

2. Bakhrakh, D. N. Administrative law of Russia : textbook. / D. N. Bakhrakh. — M. : Norma-Infra, 2000.

3. Bratanovsky, S. N. The legal regime of state secrets / S. N. Bratanovsky // Citizen and law. — 2013. — № 2.

4. Egorova, T. V. Dictionary of foreign words of the modern Russian language T. V. Egorova. — M. : Adelant, 2014.

5. Zinnurov F. K., Law : textbook. manual / Zinnurov F. K. [and others]. —M. : Yuniti-Dana, 2012.

6. Counterintelligence dictionary. Higher school of the KGB. 1972. [Electronic resource] // access Mode: http://counterintelligence.ru/alfavit.php.

7. Platonov, E. V. Administrative-legal regime of the state secret of the Russian Federation. Problems of legal regulation and ways of their solution / E. V. Platonova // Young scientist. — 2015. — № 3.

8. Ozhegov, S. I. Dictionary of Russian language / S. I. Ozhegov, N. Y. Shvedova. — M. : Azbukovnik, 1999.

9. Stepanyuk, V. V. Administrative-procedural law: a dictionary of terms and notions / V. V. Stepanyuk. — Orel, 2010.

10. Ushakov, D. N. Explanatory dictionary of modern Russian / D. N. Ushakov. — M. : Adelant, 2013.

Теоретические и правовые основы разрешительной системы оборота оружия в России (современный период)

© **Субанова Н. В.**,
доктор юридических наук, заместитель директора Научно-исследовательского института Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации
© **Шелковникова Е. Д.**,
доктор юридических наук, профессор

Аннотация: в статье обозначены основные теоретические и правовые аспекты разрешительной системы оборота оружия в современной России. Данной работой авторы завершают цикл статей, посвященный отечественной разрешительной системе оборота оружия, в рамках которого раскрыты дореволюционный и советский периоды ее становления и развития.

Ключевые слова: оружие, оборот, контроль, надзор, разрешительная система, органы внутренних дел, полиция, национальная гвардия.

Рецензент — Н. Д. Бут, доктор юридических наук.

Становление правового государства, определение публичного правозащитного вектора в постсоветский период повлекло кардинальный рост значения всей системы государственного управления, обязательным атрибутом которого выступает разрешительная система[1], в том числе, в сфере оборота оружия.

В 1993 г. Законом Российской Федерации от 20 мая 1993 г. № 4992-1 «Об оружии» были впервые на законодательном уровне сформулированы понятия оружия, его видов (боевое, служебное и гражданское) и оборота оружия; определены основные требования к лицензированию производства, продажи и приобретения оружия, аннулированию лицензий и разрешений. На основании ст. 28 Закона контроль за оборотом оружия возлагался на органы внутренних дел и органы, уполномоченные выдавать лицензии на производство оружия. По сути, именно с изданием данного законодательного акта начинает свой отсчет современный этап истории разрешительной системы оборота оружия в России[2].

В дальнейшем Федеральным законом от 13 декабря 1996 г. № 150-ФЗ «Об оружии» помимо основных требований к лицензированию производства оружия, торговли им, его приобретения, коллекционирования или экспонирования, был установлен порядок взимания платежей при выдаче лицензий, разрешений и сертификатов, продлении срока их действия. На основании ст. 28 данного Закона и постановления Правительства Российской Федерации от 21 июля 1998 г. № 814 «О мерах по регулированию оборота гражданского и служебного оружия и патронов к нему на территории Российской Федерации» контроль за оборотом оружия стали осуществлять органы внутренних дел, органы, уполномоченные выдавать лицензии на производство гражданского и служебного оружия, а также органы государственного надзора за соблюдением государственных стандартов (Минэкономразвития России, Минпромторг России, ГТК России, Росстандарт). Положением о Министерстве внутренних дел Российской Федерации, утвержденным Указом Президента Российской Федерации от 18 июля 1996 г. № 1039, к его функциям была отнесена организация

[1] О становлении и развитии разрешительной системы в России см. более подробно: Субанова Н. В. Теоретические и прикладные основы прокурорского надзора за исполнением законов о разрешительной системе : дис. … докт. юрид. наук. М., 2014.

[2] Ранее нами было предложено выделять современный этап формирования разрешительной системы оборота оружия с 1992 г. по настоящее время с учетом издания в 1992 г. Указа Президента Российской Федерации от 8 ноября 1992 г. № 1341 «О специальных средствах самообороны, снаряженных веществами слезоточивого и раздражающего действия».

деятельности органов внутренних дел по выдаче (аннулированию) специальных разрешений (лицензий) на занятие видами деятельности, производствами, работами (оказание услуг), подлежащими лицензированию в системе Министерства, а также по контролю за осуществлением этих видов деятельности, производств, работ (услуг). Впоследствии соответствующие обязанности полиции были предусмотрены Федеральным законом от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции».

Впоследствии внесение изменений и дополнений в Федеральный закон «Об оружии» было связано с необходимостью приведения его в соответствие с международными стандартами[1] и федеральным лицензионным законодательством. Представляется немаловажным и то, что основанием изменения данного Закона послужили результаты рассмотрения Конституционным Судом Российской Федерации дел о проверке конституционности ряда его положений в связи с жалобами граждан и юридических лиц[2].

Существенное увеличение объема работы органов внутренних дел потребовало создания специализированных подразделений лицензионно-разрешительной работы в составе милиции общественной безопасности. Приказом МВД России от 4 апреля 1994 г. № 102 было утверждено Положение об управлении лицензионно-разрешительной работы, которое являлось структурным подразделением Главного управления обеспечения общественного порядка МВД России. В свою очередь, в составе МВД — УВД субъектов Российской Федерации были образованы подразделения лицензионно-разрешительной работы, непосредственной задачей которых являлось осуществления контроля за оборотом служебного и гражданского оружия на подведомственной им территории, а деятельность регламентировалась ведомственными нормативными правовыми актами (приказами МВД России № 288 1999 г., 356 19994 г., 269 1995 г., 483 1995 г., 506 1996 г., 10 1997 г., 167 1997 г., Указаниями МВД России от 29 ноября 1995 г. № 1/5796 от и др.). Так, Инструкцией по организации работы органов внутренних дел по контролю за оборотом гражданского и служебного оружия и патронов к нему на территории Российской Федерации[3] были сформулированы контрольные функции органов внутренних дел в области оборота оружия и задачи лицензионно-разрешительных подразделений по их реализации; разграничена компетенция должностных лиц; детализированы порядок оформления, выдачи, продления срока действия и аннулирования лицензий на торговлю, приобретение, коллекционирование и экспонирование гражданского оружия, основных частей огнестрельного оружия и патронов к нему, разрешений на хранение, хранение и использование, хранение и ношение оружия и патронов, разрешений на ввоз и вывоз оружия и патронов, а также разрешений на перевозку и транспортирование оружия, функционирование стрелковых объектов, уведомлений на продажу оружия; определены обязательные требования по ведению учета оружия.

В связи с этим в научной среде (Н. И. Ефремов, Н. М. Жаворонков, В. Л. Зуев, Е. Ю. Зинченко, И. Г. Кириченко, В. А. Литви-

[1] Единый перечень товаров, к которым применяются запреты или ограничения на ввоз или вывоз государствами — членами Таможенного союза в рамках Евразийского экономического сообщества в торговле с третьими странами и Положения о применении ограничений, утвержденного решением Межгосударственного Совета ЕврАзЭС от 27 ноября 2009 г. № 19, Решением Комиссии Таможенного союза от 27 ноября 2009 г. № 132 и др.

[2] Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 29 июня 2012 г. № 16-П «По делу о проверке конституционности положения части десятой статьи 13 Федерального закона «Об оружии» в связи с жалобами граждан Г. В. Белокриницкого и В. Н. Тетерина»; от 16 апреля 2015 г. № 8-П «По делу о проверке конституционности в связи с жалобой негосударственного образовательного учреждения дополнительного профессионального образования «Учебно-технический центр «Кольчуга»«; от 17 июня 2014 г. № 18-П «По делу о проверке конституционности части четвертой статьи 222 Уголовного кодекса Российской Федерации и статей 1, 3, 6, 8, 13 и 20 Федерального закона «Об оружии» в связи с жалобой гражданки Н. В. Урюпиной».

[3] Утверждена приказом МВД России от 12 апреля 1999 № 288 «О мерах по реализации постановления Правительства Российской Федерации от 21 июля 1998 г. № 814».

нов, Г. Г. Месхи, С. П. Неверов, М. В. Серова, В. В. Савичев, В. В. Самсонов, В. П. Столбовой, П. П. Побрызгаев, Ю. П. Тимашев, В. П. Тихий, В. Ф. Фефилова, Е. Д. Шелковникова и др.) с неизбежностью актуализировался вопрос о доктринальном толковании понятия «лицензионно-разрешительная работа». В период 90-х гг. XX в. данный термин обычно использовался в двух значениях: как вид деятельности органов внутренних дел и как система структурных подразделений, осуществляющих контроль за оборотом оружия. Такой подход позволял «выявить ряд существенных признаков и особенностей подразделений, занимающихся этой деятельностью, и ограничивающих их от других подразделений и служб органов внутренних дел»[1], отражая характерное для советского этапа развития разрешительной системы ее узкое понимание в качестве совокупности правил, регулирующих порядок производства, приобретения, пользования, сбыта, перевозки некоторых предметов и веществ, а также порядка открытия и функционирования некоторых предприятий[2]; и ограничение содержания разрешительной системы деятельностью органов внутренних дел[3]. В постсоветское время развития института лицензирования распространение получило отождествление этих понятий с использованием термина «лицензионно-разрешительная система»[4] — особой области волевых межличностных отношений между органами внутренних дел и субъектами, направленной на обеспечение элементарных условий проживания и нормального функционирования всех учреждений, органов, объединений в государстве[5].

С июля 2016 г. федеральный государственный контроль за соблюдением законодательства Российской Федерации в области оборота оружия возложен на войска национальной гвардии (п. 7 ч. 1 ст. 2 Федерального закона от 3 июля 2016 г. № 226-ФЗ «О войсках национальной гвардии Российской Федерации»), наделенные, в том числе, полномочиями:

— *по выдаче лицензий* на приобретение гражданского и служебного оружия; на осуществление деятельности по торговле оружием, основными частями огнестрельного оружия и патронами к нему; на экспонирование и (или) коллекционирование оружия, основных частей огнестрельного оружия и патронов к нему;

— *по выдаче разрешений* на хранение или хранение и ношение гражданского и служебного оружия, на хранение и ношение наградного оружия, на транспортирование, ввоз на территорию Российской Федерации и вывоз с территории Российской Федерации указанного оружия и патронов к нему; разрешения на хранение и использование или хранение и ношение отдельных типов и моделей боевого ручного стрелкового и служебного оружия, полученного во временное пользование (п. 15. ч. 1 ст. 9 данного Закона).

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти», выдача разрешений (лицензий) на осуществление определенного вида деятельности и (или) конкретных действий юридическим лицам и гражданам (функции по контролю и надзору) отнесена к ведению федеральных служб. Федеральные министерства и федеральные агентства не вправе осуществлять функции

[1] Шелковникова Е. Д. Теоретические и правовые основы деятельности органов внутренних дел по контролю за оборотом оружия : монография. М. : ВНИИ МВД России, 1998. С. 48.

[2] См., например: Еропкин М. И., Попов Л. Л. Административно-правовая охрана общественного порядка. Л., 1973. С. 144; Советское административное право / под ред. Ю. М. Козлова. М., 1973. С. 551.

[3] См., например: Управление в области административно-политической деятельности / под ред. А. Е. Лунева. М., 1979.

[4] См., например: Чермянинов Д. В. Лицензионно-разрешительная деятельность таможенных органов Российской Федерации : дис. … канд. юрид. наук. Люберцы, 2003; Костылева К. И. Административно-правовое регулирование лицензионно-разрешительной деятельности : дис. … канд. юрид. наук. М., 2005; Шалашов В. И. Лицензионно-разрешительная деятельность органов внутренних дел (милиции) : дис. … канд. юрид. наук. М., 1997.

[5] Гормах А. Б. Лицензионно-разрешительная система: понятие и сущность // Вестн. Моск. ун-та МВД России. 2003. № 3. С. 96.

по контролю и надзору, кроме случаев, устанавливаемых указами Президента Российской Федерации или постановлениями Правительства Российской Федерации. Несмотря на то, что принципиальное закрепление особенностей статуса федеральных органов исполнительной власти явилось одним из основных направлений административной реформы, соответствующие полномочия по-прежнему широко реализуются как федеральными службами, так и федеральными министерствами, федеральными агентствами. Отчасти такое положение объясняется способствующим нарушению специализации государственных органов противоречием, созданным ст. 2 Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», на основании которой деятельность по реализации функций федерального органа исполнительной власти, осуществляемая по запросам заявителей в пределах установленных нормативными правовыми актами полномочий данных органов (включая выдачу разрешений), признается государственной услугой. И с этой точки зрения возложение полномочий по федеральному государственному контролю за оборотом гражданского, служебного и наградного оружия, боеприпасов к оружию, сохранностью и техническим состоянием боевого ручного стрелкового и служебного оружия, находящегося во временном пользовании у граждан и организаций, на федеральную службу, осуществляющую функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в соответствующей сфере[1], представляется в большей степени соответствующим принципу функциональной специализации органов исполнительной власти.

На данный момент разрешительная система в рассматриваемой сфере охватывает несколько миллионов невластных субъектов. Незаконный оборот оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ и взрывных устройств является одним из наиболее серьезных факторов, способствующих ухудшению криминогенной обстановки, росту организованной преступности, терроризма в стране и представляет реальную угрозу государственной, общественной и личной безопасности[2]. Нередко похищенное оружие используется преступниками при совершении преступлений. Основными условиями, способствующими совершению нарушений в сфере оборота оружия, являются просчеты в организации деятельности лицензионно-разрешительных подразделений[3].

Деятельность лицензионно-разрешительных подразделений Росгвардии вплоть до принятия соответствующих нормативных правовых актов регулируется ведомственными актами МВД России в сфере контроля за оборотом оружия. Вместе с тем, МВД России также участвует в мероприятиях по контролю за оборотом оружия (п. 11 Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации). Кроме того, лицензирование разработки, производства, испытания, ремонта и утилизации гражданского и служебного оружия и основных частей огнестрельного оружия осуществляется Минпромторгом России в соответствии с законодательством о лицензировании отдельных видов деятельности.

Объем и характер компетенции данных субъектов определяются содержанием реализуемого ими вида разрешительной деятельности. Самые общие для этой категории субъектов разрешительной системы обязанности обеспечивают, с одной стороны, достижение цели функционирования разрешительной системы (безопасность личности, общества и государства), а с другой — соблюдение прав заявителей, обращающихся к властным субъектам разрешительной системы в рамках предоставления государ-

[1] Указ Президента Российской Федерации от 30 сентября 2016 г. № 510 «О Федеральной службе войск национальной гвардии Российской Федерации».

[2] О состоянии законности в сфере разрешительной системы оборота оружия более подробно см.: Субанова Н. В. Разрешительная система: теория, право, законность : монография. М. : Юрлитинформ, 2015. С. 93—94.

[3] Шелковникова Е. Д. Теоретические основы и проблемы совершенствования деятельности органов внутренних дел в области контроля за оборотом оружия : дис. … докт. юрид. наук. М., 1999. С. 136.

ственных и муниципальных услуг. Права властных субъектов разрешительной системы обеспечивают им возможность исполнения обязанностей и включают: право требовать представления необходимых документов, направлять запросы, проводить проверки, отказывать в приеме заявления и в его удовлетворении, давать обязательные для исполнения предписания об устранении нарушений обязательных требований, возбуждать и в определенной части рассматривать дела об административных правонарушениях, обращаться в суды с исками о признании ранее выданных разрешений недействительными. Необходимо заметить, что в законодательстве в последнее время реализуется принцип отказа от предоставления властным субъектам разрешительной системы права самостоятельно во внесудебном порядке отзывать ранее выданные разрешения. Например, ранее ч. 1 ст. 26 Федерального закона «Об оружии» наделяла органы внутренних дел правом аннулировать лицензии и разрешения на приобретение, а также разрешения на хранение или хранение и ношение оружия, в том числе в случаях систематического (не менее двух раз в течение года) нарушения либо неисполнения юридическими лицами или гражданами требований, предусмотренных настоящим Федеральным законом и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, регламентирующими оборот оружия. Но в конце 2010 г. данный порядок был изменен, разрешительные органы получили право аннулировать разрешения и лицензии в аналогичных обстоятельствах только при условии вынесения судебного решения о лишении гражданина соответствующего права или об аннулировании лицензии и (или) разрешения[1].

Тем самым, в настоящее время необходимо констатировать распространение разрешительной системы оборота оружия далеко за пределы области, отнесенной к ведению органов внутренних дел. С учетом необходимости признания, соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина всеми властными субъектами разрешительной системы, и вытекающей из этого потребности обоснованности ограничения прав и свобод невластных субъектов в рамках разрешительной деятельности, четкого разграничения ее форм употребление в научном обороте термина «лицензионно-разрешительная система» (образованного путем смешения понятий «лицензирование» и «разрешительная система»), на наш взгляд, не вполне приемлемо. В свете этого сохраняется целесообразность доктринального обоснования[2] и нормативной унификации разрешительной терминологии (такая точка зрения уже ранее высказывалась нами и была в целом поддержана научным сообществом как отвечающая потребностям правоприменительной практики и задачам административного права[3)]. Кроме того, требуется согласование обновленного законодательства об оружии и лицензионного законодательства[4.]

Таким образом, проведенное нами исследование позволило прийти к следующим основным выводам.

[1] Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 398-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу усиления контроля в сфере оборота гражданского оружия».

[2] Упорядоченность в используемой исследователями терминологии, касающейся различных областей разрешительной системы, к сожалению, на сегодняшний день не достигнута. См., например: Сургутсков В. И., Зайцева Е. В. Лицензионно-разрешительный полицейский надзор в сфере оборота оружия. Саратов : КЦБмК, 2015. С. 27.

[3] См., напр.: Разрешительная система в Российской Федерации : научно-практ. пособие / Л. Ю. Акимов, Л. В. Андриченко, Е. А. Артемьева и др.; отв. ред. А. Ф. Ноздрачев. М. : ИЗиСП, ИНФРА-М, 2015; Ноздрачев А. Ф. Административная разрешительная система в Российской Федерации: актуальные теоретические и практические вопросы функционирования // Законодательство и экономика. 2014. № 2. С. 5—36.

[4] См., в том числе: постановление Правительства Российской Федерации от 21 ноября 2011 г. № 957 «Об организации лицензирования отдельных видов деятельности»; постановление Правительства Российской Федерации от 28 августа 2012 г. № 865 «О лицензировании разработки, производства, испытания, хранения, ремонта и утилизации гражданского и служебного оружия и основных частей огнестрельного оружия, торговли гражданским и служебным оружием и основными частями огнестрельного оружия».

Разрешительная система оборота оружия как составная часть разрешительной системы России имеет весьма протяженную историю формирования, которая нами подразделяется на этапы: царский (до 1917 г.); советский (1917—1991 г.г.) и современный (с 1992 г. по настоящее время). Оборот оружия как источника повышенной опасности традиционно являлся объектом разрешительного воздействия российского государства. В царский период разрешительная система в рассматриваемой сфере обеспечивала, в первую очередь, соблюдение требований безопасности государства и его подданных при законодательно закрепленном ограничении круга невластных участников разрешительной системы оборота оружия по сословному признаку. В советский период на смену сословному ограничению пришел классовый и партийный принцип. В дальнейшем объем, характер и виды разрешений изменялись в зависимости от особенностей общественных отношений, политического режима и других факторов, включая криминогенную обстановку. При этом правовое регулирование организации и функционирования разрешительной системы осуществлялось на подзаконном уровне (преимущественно путем ведомственного нормативно-правового регулирования). На современном этапе правовое регулирование разрешительной системы оборота оружия впервые приобрело законодательное оформление, соответствующее основным международно-правовым стандартам.

Библиография

1. Гормах, А. Б. Лицензионно-разрешительная система: понятие и сущность / А. Б. Гормах // Вестн. Моск. ун-та МВД России. — 2003. — № 3.

2. Еропкин, М. И. Административно-правовая охрана общественного порядка / М. И. Еропкин, Л. Л. Попов. — Л., 1973.

3. Костылева, К. И. Административно-правовое регулирование лицензионно-разрешительной деятельности : дис. … канд. юрид. наук / К. И. Костышева. — М., 2005.

4. Ноздрачев, А. Ф. Административная разрешительная система в Российской Федерации: актуальные теоретические и практические вопросы функционирования / А. Ф. Ноздрачев // Законодательство и экономика. — 2014. — № 2.

5. Разрешительная система в Российской Федерации : научно-практическое пособие / Л. Ю. Акимов, Л. В. Андриченко, Е. А. Артемьева и др.; отв. ред. А. Ф. Ноздрачев. — М. : ИЗиСП, ИНФРА-М, 2015.

6. Советское административное право / под ред. Ю. М. Козлова. — М., 1973.

7. Субанова, Н. В. Разрешительная система: теория, право, законность : монография / Н. В. Субанова. — М. : Юрлитинформ, 2015.

8. Субанова, Н. В. Теоретические и прикладные основы прокурорского надзора за исполнением законов о разрешительной системе : дис. … докт. юрид. наук / Н. В. Субанова. — М., 2014.

9. Сургутсков, В. И. Лицензионно-разрешительный полицейский надзор в сфере оборота оружия / В. И. Сургутсков, Е. В. Зайцева. — Саратов : КЦБмК, 2015.

10. Управление в области административно-политической деятельности / под ред. А. Е. Лунева. — М., 1979.

11. Чермянинов, Д. В. Лицензионно-разрешительная деятельность таможенных органов Российской Федерации : дис. … канд. юрид. наук / Д. В. Чермянинов. — Люберцы, 2003.

12. Шалашов, В. И. Лицензионно-разрешительная деятельность органов внутренних дел (милиции) : дис. … канд. юрид. наук / В. И. Шалашов. — М., 1997.

13. Шелковникова, Е. Д. Теоретические и правовые основы деятельности органов внутренних дел по контролю за оборотом оружия : монография / Е. Д. Шелковникова — М. : ВНИИ МВД России, 1998.

14. Шелковникова, Е. Д. Теоретические основы и проблемы совершенствования деятельности органов внутренних дел в области контроля за оборотом оружия : дис. … докт. юрид. наук. / Е. Д. Шелковникова. — М., 1999.

Theoretical and legal foundations of licensing system of control over arms circulation in modern Russia

© **Subanova N. V**.,
Doctor of law, Deputy Director of the Research Institute o the Academy of General Procecutor's Office of the Russian Federation
© **Shelkovnikova E. D**.,
Doctor of Law, Professor

Abstract: the article outlines main theoretical and legal aspects of licensing system of control over circulation of arms in Russia in the modern period. With this article the authors terminate their series of articles devoted to development of licensing system of control over arms circulation in Russia.

Keywords: arms, arms circulation, types of arms, control, licensing system, licensing activity, internal affairs authorities, police, national guard.

Bibliography

1. Hormah, A. B. Permits: the concept and essence // Vestn. Mosk. University of MIA of Russia. — 2003. — № 3.

2. Eropkin, M. I. Legal and Administrative protection of public order / M. I. Eropkin, L. L. Popov. — L., 1973.

3. Kostyleva, K. I. Administrative-legal regulation of licensing of activity : dis. kand. the faculty of law. Sciences / K. I. Kostysheva. — M., 2005.

4. Nozdrachev, A. F. Administrative licensing system in the Russian Federation: topical theoretical and practical issues of functioning of / A. F. Nozdrachev // the Legislation and economy. — 2014. — № 2.

5. Licensing system in the Russian Federation : scientific-practical guide / L. Yu. Akimov [and etc.] ; ed. by A. F. Nozdrachev. — M. : SISP, INFRA-M, 2015.

6. Soviet administrative law / under the editorship of Yu. M. Kozlov. — M., 1973.

7. Subanova, N. V. Licensing system: the theory, law, law : monograph / N. V. Subanov. — M. : Yurlitinform, 2015.

8. Subanova, N. V. Theoretical and applied bases of prosecutorial supervision over implementation of laws on the licensing system : dis. ... doctor. the faculty of law. Sciences / N. V. Subanova. — M., 2014.

9. Surgutskov, V. I. Licensing police supervision in the sphere of turnover of weapon / V. I Surgutskov, E. V. Zaitsev. — Saratov : Ccbms, 2015.

10. Management of the administrative and political activities / ed. by A. E. Lunev. — M., 1979.

11. Chermyaninov, D. V. Licensing the activities of customs bodies of the Russian Federation : dis. kand. the faculty of law. Sciences / D. V. Chermyaninov. — Lyubertsy, 2003.

12. Shalashov, V. I. Licensing the activities of internal Affairs bodies (police) : dis. kand. the faculty of law. sciences / V. I. Shalashov. — M., 1997.

13. Shelkovnikov, E. D. Theoretical and legal bases of activity of internal Affairs bodies for control over the circulation of weapons : monograph / E. D. Shelkovnikova. — M. : VNII MVD Rossii, 1998.

14. Shelkovnikov, E. D. Theoretical foundations and problems of improvement of activity of internal Affairs bodies in the field of control over arms trafficking : dis. ... d-ra the faculty of law sciences / E. D. Shelkovnikova. — M., 1999.

Особенности применения командиром воинской части норм административного законодательства

© **Шеншин В. М.,**
преподаватель кафедры конституционного и административного права факультета (командного) Санкт-Петербургского военного института войск национальной гвардии Российской Федерации, кандидат юридических наук

Аннотация: статья посвящена анализу действий командира воинской части в случае поступления в его адрес постановления об административном правонарушении за административное правонарушение, предусмотренное ч. 2 ст. 12.9 КоАП РФ, совершенное подчиненным военнослужащим.

Ключевые слова: административные правонарушения, административная ответственность военнослужащих, войска национальной гвардии, материальная ответственность военнослужащих.

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

Анализ изучения дел о совершении военнослужащими административных правонарушений, предусмотренных ч. 2 ст. 12.9 КоАП РФ (превышение установленной скорости движения транспортного средства на величину более 20, но не более 40 километров в час, зафиксированные работающими в автоматическом режиме специальными техническими средствами, имеющими функции фотосъемки) позволяет утверждать, что такие правонарушения превалируют над другими правонарушениями, входящими в систему административных правонарушений, предусмотренных гл. 12 КоАП РФ.

Субъектами правонарушений, предусмотренных ч. 2 ст. 12.9 КоАП РФ являются физические лица.

Отметим, что не всегда виновные лица будут нести административную ответственность за совершенное правонарушение, такая ответственность будет налагаться на собственников транспортных средств — источников повышенной опасности.

Субъектами административных правонарушений предусмотренных ч. 2 ст. 12.9 КоАП РФчасто являются военнослужащие воинских частей войск национальной гвардии Российской Федерации, поскольку они управляют транспортными средствами, находящимися на праве оперативного управления воинской части, при исполнении обязанностей военной службы.

Таким образом, военнослужащие совершают действия, направленные на превышение установленной скорости движения транспортного средства на величину более 20, но не более 40 километров в час, зафиксированные работающими в автоматическом режиме специальными техническими средствами, имеющими функции фотосъемки.

За указанное административное правонарушение в адрес воинской части поступают постановления по делам об административных правонарушениях, вынесенные в отношении лиц, на которых зарегистрированы транспортные средства.

Судебная практика не располагает примерами, когда командир воинской части обжаловал бы поступившие в адрес воинской части постановления по делам об административных правонарушениях в отношении подчиненных ему военнослужащих, а также ходатайствовал бы об отсрочке или рассрочке уплаты административного штрафа, командиры в данных случаях лишь ограничиваются проведением административного расследования с привлечением виновных военнослужащих к дисциплинарной или материальной ответственности.

Тем самым налицо имеется ситуация, с которой необходимо разобраться, поскольку такие правонарушения не редкость, могут повторяться.

Напомню, что в соответствии с п. 1 ст. 28 Федерального закона от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих» военнослужащий в зависимости от характера и тяжести совершенного им правонарушения привлекается к дисциплинарной, административной, материальной, гражданско-правовой и уголовной ответственности в соответствии с названным Федеральным законом и другими федеральными законами.

В ч. 1 ст. 2.5 КоАП РФ установлено, что за административные правонарушения, за исключением административных правонарушений, предусмотренных ч. 2 данной статьи, военнослужащие несут дисциплинарную ответственность. На основании установления, содержащегося в ч. 2 ст. 2.5 КоАП РФ, за совершение определенного перечня административных правонарушений (к числу которых отнесены все административные правонарушения, предусмотренные гл. 12 КоАП РФ) военнослужащие несут административную ответственность на общих основаниях.

В том случае, когда военнослужащие несут административную ответственность на общих основаниях, возбуждение дела об административном правонарушении, его рассмотрение и вынесение по результатам рассмотрения соответствующего постановления (либо определения) осуществляется по правилам, закрепленным в КоАП РФ.

В ч. 2 ст. 12.9 КоАП РФ определено, что превышение установленной скорости движения транспортного средства на величину более 20, но не более 40 километров в час, влечет наложение административного штрафа в размере 500 руб. Следует отметить, что санкция, предусмотренная ч. 2 ст. 12.9 КоАП РФ, по своему характеру является абсолютно определенной безальтернативной санкцией[1].

В ч. 2 ст. 24.5 КоАП РФ предусмотрено, что в случае, когда административное правонарушение совершено лицом, указанным в ч. 1 ст. 2.5 КоАП РФ, за исключением случаев, когда за такое административное правонарушение это лицо несет административную ответственность на общих основаниях, производство по делу об административном правонарушении после выяснения всех обстоятельств совершения административного правонарушения подлежит прекращению для привлечения указанного лица к дисциплинарной ответственности. Согласно ч. 2 ст. 28.9 КоАП РФ постановление о прекращении производства по делу об административном правонарушении по основанию, предусмотренному ч. 2 ст. 24.5 КоАП РФ, со всеми материалами дела в течение суток с момента вынесения постановления направляется в воинскую часть по месту военной службы лица, совершившего административное правонарушение, для привлечения указанного лица к дисциплинарной ответственности.

В п. 37 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» содержатся разъяснения о том, что при назначении военнослужащим, проходящим военную службу по призыву, административных наказаний за совершение административных правонарушений, предусмотренных ч. 2 ст. 12.7 и ч. 3 ст. 12.8 КоАП РФ, судья не вправе назначить предусмотренные их санкциями наказания: административный штраф (ч. 6 ст. 3.5 КоАП РФ), административный арест (ч. 2 ст. 3.9 КоАП РФ) или обязательные работы (ч. 3 ст. 3.13 КоАП РФ), поскольку к указанной категории лиц не применяются данные виды наказаний, а также судья не вправе заменить наказание другим, более мягким, поскольку в соответствии с ч. 3 ст. 3.3 КоАП РФ за административное правонарушение может быть назначено лишь то административное наказание, которое указано в санкции применяемой статьи КоАП РФ (абз. 2); что, поскольку в таких случаях у судьи нет оснований для вынесения постановления о назначении административного наказания, по смыслу ч. 2 ст. 24.5 и п. 1 ч. 2 ст. 29.9 КоАП РФ, производство по делу подлежит прекращению, а материалы дела — передаче

[1] Назарова И. С., Шеншин В. М. Особенности привлечения военнослужащих к административной ответственности // Военное право. 2015. № 2. С. 63—72.

командиру (начальнику) воинской части, где виновный проходит военную службу, для применения иных мер воздействия в соответствии с законодательством Российской Федерации (абз. 3); что в случае привлечения указанного военнослужащего к дисциплинарной ответственности она должна применяться не за административное правонарушение, а по основаниям, установленным ст. 28.2 Федерального закона «О статусе военнослужащих», и в порядке, предусмотренном указанным Федеральным законом и ДУ ВС РФ (абз. 4).

Полагаю, что вышеуказанные разъяснения Пленума Верховного Суда Российской Федерации могут быть в полной мере использованы в ходе ответа на поставленный в статье вопрос, поскольку за совершение административного правонарушения, предусмотренного ч. 2 ст. 12.9 КоАП РФ, военнослужащим, проходящим военную службу по призыву, также не назначается закрепленное ее санкцией административное наказание в виде штрафа.

В ст. 2.6.1 КоАП РФ предусмотрено, что к административной ответственности за административные правонарушения в области дорожного движения, совершенные с использованием транспортных средств, в случае фиксации этих административных правонарушений работающими в автоматическом режиме специальными техническими средствами, имеющими функции фото- и киносъемки, видеозаписи, или средствами фото- и киносъемки, видеозаписи, привлекаются собственники (владельцы) транспортных средств (ч. 1), и что собственник (владелец) транспортного средства освобождается от административной ответственности, если в ходе рассмотрения жалобы на постановление по делу об административном правонарушении, вынесенное в соответствии с ч. 3 ст. 28.6 КоАП РФ, будут подтверждены содержащиеся в ней данные о том, что в момент фиксации административного правонарушения транспортное средство находилось во владении или в пользовании другого лица либо к данному моменту выбыло из его обладания в результате противоправных действий других лиц (ч. 2).

Как правило, основаниями для вынесения постановлений по делам об административных правонарушениях, предусмотренных ч. 2 ст. 12.9 КоАП РФ являются не составы административных правонарушений, а фотоматериалы о событии административных правонарушений, т.е. признаки объективной стороны административных правонарушений. При вынесении постановления по делу об административном правонарушении на основании материалов автоматической фото-видео-фиксации вина военнослужащих, не устанавливается, так как при упрощенном порядке привлечения к административной ответственности установить ее просто невозможно.

Определить степень виновности лица, в отношении которого вынесено постановление о назначении административного наказания, возможно на стадии пересмотра, подав в десятидневный срок со дня получения постановления жалобу на это постановление.

Таким образом, командиру воинской части целесообразно подать жалобу на поступившее в адрес воинской части постановление, для определения степени виновности лица, совершившего административное правонарушение.

При установлении виновности (а точнее — невиновности), в соответствии с ч. 2 ст. 2.6.1 КоАП РФ действует правило, согласно которому «Собственник (владелец) транспортного средства освобождается от административной ответственности, если в ходе рассмотрения жалобы на постановление по делу об административном правонарушении, … будут подтверждены содержащиеся в ней данные о том, что в момент фиксации административного правонарушения транспортное средство находилось во владении или в пользовании другого лица либо к данному моменту выбыло из его обладания в результате противоправных действий других лиц».

При обжаловании в случае отсутствия информации на момент вынесения постановления (транспортное средство находится во владении или пользовании другого лица), как показывает анализ гражданского законодательства, другим лицом, «во владении»

которого помимо собственника (юридического лица) может находиться транспортное средство в момент автоматической фото-видео-фиксации, согласно п. 2 ст. 209 ГК РФ является лицо, владеющее транспортным средством на праве хозяйственного ведения (ст. 294 ГК РФ) или праве оперативного управления (ст. 296 ГК РФ) либо на ином законном основании (для войск национальной гвардии характерно наличие распоряжения соответствующего органа о передаче воинской части транспортного средства) (подп. 2 абз. 2 п. 1 ст. 8 ГК РФ).

Вместе с тем необходимо отметить, что, если административное правонарушение, предусмотренное ст. 12.9 КоАП РФ и выявленное путем автоматической фото-видеофиксации, совершено на транспортном средстве, собственником (владельцем) которого является юридическое лицо, то к административной ответственности согласно ч. 1 ст. 2.6.1 КоАП РФ, привлекается собственник (владелец) транспортного средства, а не лицо, управлявшее транспортным средством[1].

К лицу, для которого управление транспортным средством входит в круг служебных обязанностей на основе контракта, ни «право владения» и ни «право пользования» транспортным средством не переходит. В таких случаях, за «превышение установленной скорости движения транспортного средства» административную ответственность несет собственник (владелец) транспортного средства, т.е. юридическое лицо.

Данный вывод следует из системного толкования содержания ст. 1068 и 1079 ГК РФ, согласно которым не признается владельцем транспортного средства (источника повышенной опасности) лицо, управляющее им в силу исполнения своих трудовых (служебных, должностных) обязанностей на основании трудового договора (контракта) с собственником или иным владельцем источника повышенной опасности.

Применение этих положений на практике подтверждается п. 19 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 26 января 2010 г. № 1 «О применении судами гражданского законодательства, регулирующего отношения по обязательствам вследствие причинения вреда жизни или здоровью гражданина».

Аналогичный подход закреплен в абз. 3 ст. 1 Федерального закона «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств», согласно которому «не является владельцем транспортного средства лицо, управляющее транспортным средством в силу исполнения своих служебных или трудовых обязанностей, в том числе на основании трудового или гражданско-правового договора с собственником или иным владельцем транспортного средства».

Как таковой, приказ командира войсковой части «О закреплении автобронетанковой техники за водительским составом» для выполнения служебных обязанностей не является основанием для перехода вещных прав на владение или пользование этими транспортными средствами.

Таким образом, анализ норм административного законодательства, позволяет сделать вывод о том, что если административное правонарушение, предусмотренное ст. 12.9 КоАП РФ и выявленное путем автоматической фото-видео-фиксации, совершено на транспортном средстве, собственником (владельцем) которого является юридическое лицо, то к административной ответственности согласно ч. 1 ст. 2.6.1 КоАП РФ привлекается собственник (владелец) транспортного средства, а не лицо, управлявшее транспортным средством.

Так как в соответствии с ч. 1 ст. 32.2 КоАП РФ административный штраф должен быть уплачен лицом, привлеченным к административной ответственности, не позднее тридцати дней со дня вступления постановления о наложении административного штрафа в законную силу, следует констатировать тот факт, что воинская часть обязана не позднее тридцати дней со дня вступления постановления о наложении административного штрафа в законную силу уплатить административный штраф.

[1] Туганов Ю. Н. Доказательства по делам об административных правонарушениях с участием военнослужащих // Право в Вооруженных Силах — Военно-правовое обозрение. 2014. № 6.

В данном случае порекомендуем командирам воинских частей при поступлении на их имя постановлений по делам об административных правонарушениях в отношении подчиненных им военнослужащих, ходатайствовать об отсрочке или рассрочке уплаты административного штрафа.

Изучая судебную практику по гражданским делам, мне довелось ознакомиться с апелляционным определением Судебной коллегии по гражданским делам Новосибирского областного суда от 9 февраля 2017 г. по делу № 33-444/2017, в соответствии с которым работодатель не вправе взыскивать сумму уплаченного административного штрафа с работника, причастного к нарушению. Суд объяснил свою позицию тем, что к прямому действительному ущербу, выражающемуся в дополнительных затратах или выплатах работодателя на возмещение ущерба, причиненного работником третьим лицам (ч. 2 ст. 238 ТК РФ) накладываемый на работодателя административный штраф не относится.

Суд также указал, что работник может быть привлечен к полной материальной ответственности (п. 6 ч. 1 ст. 243 ТК РФ) только в случае, если по результатам рассмотрения дела об административном правонарушении в отношении него было вынесено постановление о назначении административного наказания. Когда государственный надзорный орган выносит постановление о привлечении к административной ответственности работодателя, то именно организация обязана уплатить штраф вне зависимости от того, виноват ли работник в данной ситуации или нет.

Ранее суды также указывали, что несоблюдение работником должностных обязанностей, приводящее к применению штрафных санкций в отношении работодателя, не является основанием для материальной ответственности (определение Липецкого областного суда от 7 декабря 2016 г. № 33-4056/2016, определение Хабаровского краевого суда от 5 декабря 2016 г. № 33-9040/2016). В данном случае речь идет о применении мер дисциплинарной ответственности (ч. 1 ст. 192 ТК РФ)[1].

Поскольку как сказано в начале статьи, военнослужащие совершают рассматриваемые административные правонарушения, находясь при исполнении обязанностей военной службы, следует сделать вывод о том, что за совершение административного правонарушения, предусмотренного ч. 2 ст. 12.9 КоАП РФ, военнослужащие должны быть привлечены не только к дисциплинарной ответственности, но и к материальной.

Военнослужащие не подлежат привлечению к гражданско-правовой ответственности в данном случае, ввиду установлений, содержащихся в ч. 2 ст. 3 Федерального закона «О материальной ответственности военнослужащих», в соответствии с которыми военнослужащие, причинившие ущерб не при исполнении обязанностей военной службы, несут гражданско-правовую ответственность в соответствии с гражданским законодательством Российской Федерации.

Поскольку административное правонарушение, предусмотренное ст. 12.9 КоАП РФ и выявленное путем автоматической фото-видео-фиксации, совершено на транспортном средстве, собственником (владельцем) которого является юридическое лицо, тем самым можно сделать вывод о том, что военнослужащие в рассматриваемом случае управляют служебным транспортом, а не личным транспортом, как если бы они привлекались к гражданско-правовой ответственности при причинении вреда третьим лицам.

В подтверждение данных выводов можно указать на наличие у военнослужащих путевых листов, что также подтверждает факт управления военнослужащими транспортными средствами воинской части, то есть служебным транспортом и именно при исполнении военнослужащими обязанностей военной службы, что также служит основанием привлечения их к материальной ответственности.

Необходимо помнить, пока воинская часть не уплатит административный штраф, привлекать военнослужащего к ограничен-

[1] Чернявская Е. Работодатель не вправе взыскивать сумму уплаченного административного штрафа с работника, причастного к нарушению // URL: http://www.garant.ru/news/1099293/#ixzz4c4vVY4Hr.

ной материальной ответственности нет оснований, поскольку последним не причинен ущерб имуществу воинской части.

Учитывая это, отметим, что в случае уплаты воинской частью административного штрафа за административное правонарушение, командир воинской части должен будет назначить проведение административного расследования по факту причинения военнослужащим ущерба имуществу воинской части, по результатам которого командование воинской части вправе принять решение о привлечении или о не привлечении военнослужащего к ограниченной материальной ответственности.

Библиография

1. Назарова И. С. Особенности привлечения военнослужащих к административной ответственности [Электронный ресурс] / И. С. Назарова, В. М. Шеншин // Военное право. — 2015. — № 2.

2. Туганов, Ю. Н. Доказательства по делам об административных правонарушениях с участием военнослужащих / Ю. Н. Туганов // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2014. — № 6.

3. Чернявская, Е. Работодатель не вправе взыскивать сумму уплаченного административного штрафа с работника, причастного к нарушению // URL: http://www.garant.ru/news/1099293/#ixzz4c4vVY4Hr.

Application features the commander of the military part of the rules of administrative law

© **Shenshin V. M.,**
lecturer in constitutional and administrative law of the faculty (team) Saint-Petersburg military Institute of national guard troops of the Russian Federation, candidate of law

Abstract: the Article analyzes the actions of the commander of military unit in case of receipt in its address resolution on administrative violation for an administrative offense under part 2 of article 12.9 of the administrative code committed by a subordinate military personnel.

Keywords: administrative properties, administrative otvetstvennosti national guard troops, material responsibility of military personnel.

Bibliography

1. Nazarova I. S. peculiarities of the involvement of military personnel in administrative responsibility [Electronic resource] / I. S. Nazarova, V. M. Sensin // Military law. — 2015. — № 2.

2. Tuganov, Yu. N. Evidence in cases on administrative offences with the participation of military personnel / Yu. Tuganov // Law in the Armed Forces — military legal review. — 2014. — № 6.

3. Cherniavsky, E. the Employer is not entitled to recover the amount paid the administrative penalty from the employee involved in the violation // URL: http://www.garant.ru/news/1099293/#ixzz4c4vVY4Hr.

Социальная защита и социальное обеспечение

Правовое регулирование пенсионного обеспечения лиц, уволенных с военной службы, и членов их семей, выезжающих (выехавших) на постоянное место жительства за границу

© **Ананьева Е. Е.,**
капитан юстиции, офицер юридической службы

Аннотация: в статье рассматриваются основы правового регулирования пенсионного обеспечения лиц, уволенных с военной службы, и членов их семей, выезжающих (выехавших) на постоянное место жительства в дальнее зарубежье, страны Балтии и страны Содружества Независимых Государств.

Ключевые слова: пенсионное обеспечение, выезд за границу, постоянное место жительства.
Рецензент — В. М. Корякин, доктор юридических наук, доцент.

Пенсионное обеспечение лиц, проходивших военную службу, и членов их семей, на которое они вправе рассчитывать после увольнения с военной службы, выступает не только как источник удовлетворения их материальных потребностей после увольнения с военной службы, но и как средство стимулирования добросовестного воинского труда, который связан со значительными трудностями, тяготами и лишениями. Вне зависимости от того, какое государство военнослужащий выберет после увольнения с военной службы в качестве постоянного места жительства, уже возникшее право на пенсионное обеспечение должно быть гарантировано.

Вместе с тем, источники финансирования, порядок перерасчета, выплаты, индексации пенсии и другие актуальные вопросы осуществления пенсионного обеспечения зависят от наличия (или отсутствия) у Российской Федерации международного договора с той страной, которую лицо, уволенное с военной службы, выбрало для постоянного проживания.

В соответствии со ст. 64 Закона Российской Федерации от 12 февраля 1993 г. № 4468-I «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, Федеральной службе войск национальной гвардии Российской Федерации их семей» пенсии выплачиваются лицам, уволенным с военной службы, и членам их семей, выезжающим (выехавшим) на постоянное жительство за пределы территории Российской Федерации, в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, если иное не установлено международными договорами Российской Федерации.

На лиц, уволенных с военной службы, и членов их семей, выезжающих (выехавших) из Российской Федерации в страны дальнего зарубежья распространяется действие российского законодательства, а именно, Закона Российской Федерации от 12 февраля 1993 г. № 4468-I, Указа Президента Российской Федерации от 16 сентября 1999 г. № 1237 «Вопросы прохождения военной службы», постановления Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2014 г. № 1386 «О порядке выплаты пенсии лицам, выезжающим (выехавшим) на постоянное жительство за пределы территории Российской Федерации» и др.

Постановление Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2014 г. № 1386 отменило ранее действовавший нормативный правовой акт по данному вопросу[1]. Его новизна заключается в том, что выплата пенсии производится на территории Российской Федерации в рублях путем зачисления на открытый в кредитной организации счет лица, уволенного с военной службы, органом, осуществляющим его пенсионное обеспечение на территории Российской Федерации, либо по доверенности представителю гражданина.

Проведенный ранее В. М. Корякиным и О. В. Шикаловой анализ правовых норм пенсионного обеспечения лиц, проходивших военную службу, и членов их семей, показал, что одним из способов выплаты «военных» пенсий гражданам, выезжающим за границу на постоянное место жительства, являлся перевод суммы назначенной государственной пенсии из России за границу в иностранной валюте по курсу рубля, установленному Центральным банком Российской Федерации на день совершения операции[2].

Отметим, что назначенная до 1 января 2015 г. пенсия, выплата которой лицу, уволенному с военной службы, производилась за пределы Российской Федерации, осуществляется в прежнем порядке. По желанию получателя пенсия может выплачиваться и на территории Российской Федерации. При этом пенсионеру следует подать заявление в произвольной форме в орган, осуществлявший его пенсионное обеспечение на территории Российской Федерации до выезда на постоянное жительство за пределы Российской Федерации.

В остальном порядок выплаты пенсии остался прежним. В России продление выплаты пенсии лицу, уволенному с военной службы, производится ежегодно при условии представления один раз в год в орган, осуществляющий его пенсионное обеспечение на территории Российской Федерации, документа, подтверждающего факт нахождения его в живых. За границей подтверждение факта нахождения гражданина в живых может осуществляться путем его личной явки в дипломатическое представительство или консульское учреждение Российской Федерации.

Документ, подтверждающий факт нахождения гражданина в живых (акт о личной явке гражданина с целью продолжения выплаты пенсии в соответствующем периоде), составляется и представляется по истечении 12 месяцев с месяца: подачи заявления о выезде за пределы территории Российской Федерации; составления (представления) ранее составленного (представленного) документа, подтверждающего факт нахождения гражданина в живых, либо акта о личной явке гражданина (его законного представителя) с целью продолжения выплаты пенсии в соответствующем периоде. При переезде лица, уволенного с военной службы, из одного иностранного государства на постоянное жительство в другое государство ему необходимо известить об этом орган, осуществляющий его пенсионное обеспечение на территории Российской Федерации, с указанием адреса нового места жительства.

Следует отметить, что такой порядок пенсионного обеспечения распространяется и на лиц, уволенных с военной службы, и выезжающих (выехавших) на постоянное место жительство в Грузию.

Представляется уместным в качестве отдельной категории выделить лиц, уволенных с военной службы, и членов их семей, выезжающих (выехавших) из Российской Федерации в страны Балтии (Латвийская, Литовская и Эстонская Республики).

---

[1] Постановление Правительства Российской Федерации от 8 июля 2002 г. № 510 «Об утверждении Положения о порядке выплаты пенсий гражданам, выезжающим (выехавшим) на постоянное жительство за пределы Российской Федерации».

[2] Корякин В. М. Комментарий к Закону Российской Федерации ««О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, и их семей. М. : За права военнослужащих, 2007. С. 242—247; Шикалова О. В. О порядке выплаты пенсии гражданам, проходившим военную службу, при выезде на постоянное место жительства за границу // Право в Вооруженных Силах — Военно-правовое обозрение. 2008. № 12. С. 37—40.

Ст. 56 Закона Российской Федерации от 12 февраля 1993 г. № 4468-I устанавливает, что порядок выплаты пенсии лицам, уволенным с военной службы, в том числе в валюте соответствующего государства, определяется Правительством Российской Федерации, исходя из соглашений, заключаемых с этими государствами.

Между Правительством Российской Федерации и правительствами Латвийской Республики, Литовской Республики и Эстонской Республики заключен ряд соглашений[1]. Работа по пенсионному обеспечению военных пенсионеров, проживающих в указанных государствах, регламентируется постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 1995 г. № 335 «О порядке выплаты пенсий, компенсаций и пособий пенсионерам из числа военнослужащих и членов их семей, проживающим в Латвийской Республике, Литовской Республике и Эстонской Республике, материального обеспечения личного состава отделов социального обеспечения при посольствах Российской Федерации в этих государствах».

Вопросы назначения, перерасчета и определения условий выплаты пенсий и пособий военным пенсионерам решаются отделом социального обеспечения при Посольстве Российской Федерации в указанных республиках. Указанные отделы осуществляет свою деятельность на основании Положения об отделах социального обеспечения при посольстве (консульском отделе посольства) Российской Федерации в государствах Балтии, утвержденного первым заместителем Министра обороны Российской Федерации М. П. Колесниковым 6 января 1995 г. и согласованного с заместителем Министра иностранных дел Российской Федерации С. Б. Крыловым 29 декабря 1994 г., которым определен их статус. Согласно указанному Положению, работа по пенсионному обеспечению и социальному обслуживанию военных пенсионеров и членов их семей организуется и осуществляется отделами социального обеспечения в соответствии с требованиями приказов и директив Минобороны России на основе двусторонних соглашений и с учетом законодательства страны пребывания. Взаимоотношения отделов с властями страны пребывания, согласно рассматриваемому Положению, направляются и координируются Посольством Российской Федерации[2].

Согласно подп. 20 п. 7 Положения о Департаменте социальных гарантий Минобороны России, утвержденного приказом Министра обороны Российской Федерации от 13 февраля 2008 г. № 77, Департамент осуществляет руководство отделами социального обеспечения при посольствах Российской Федерации в государствах Балтии.

При таких обстоятельствах отделы социального обеспечения при посольствах Российской Федерации в государствах Балтии входят в состав Посольств в качестве представителей иных федеральных органов исполнительной власти и являются штатными структурными единицами Минобороны России, руководство которыми осуществляется Департаментом социальных гарантий Минобороны России[3].

Общими особенностями пенсионного обеспечения лиц, уволенных с военной службы и выбравших постоянным местом жительства одну из стран Балтии, являются:

[1] Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Латвийской Республики по вопросам социальной защищенности военных пенсионеров Российской Федерации и членов их семей, проживающих на территории Латвийской Федерации от 30 апреля 1994 г. (ратифицировано Российской Федерацией Федеральным законом от 25 ноября 1994 г. № 46-ФЗ); Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Литовской Республики о порядке предоставления социальных гарантий военным пенсионерам Российской Федерации, постоянно проживающим в Литовской Республике от 18 ноября 1993 г.; Соглашение между Российской Федерацией и Эстонской Республикой по вопросам социальных гарантий пенсионерам Вооруженных Сил Российской Федерации на территории Эстонской Республики от 26 июля 1994 г. (ратифицировано Российской Федерацией Федеральным законом от 11 августа 1995 г. № 137-ФЗ).

[2] Зайцев Ф. А. К вопросу о территориальной подсудности требований о пенсионном обеспечении бывших военнослужащих и их семей, проживающих на территории государств Балтии, а также надлежащем ответчике по спору // Военное право. 2013. № 1.

[3] Там же.

— выплата пенсии, которая осуществляется в иностранной валюте путем пересчета их сумм, исчисленных в рублях, на денежные единицы этих государств по курсу рубля к иностранным валютам, установленному Центральным банком Российской Федерации на день пересмотра размеров пенсий в соответствии с законодательством Российской Федерации;

— недопустимость снижения размеров пенсий в денежных единицах указанных государств пенсионерам из числа военнослужащих и членов их семей, назначенных до дня пересмотра их размеров в соответствии с законодательством Российской Федерации;

— пересчет пенсии при наступлении необходимых на то обстоятельств до момента возникновения у пенсионера права на более высокий ее размер, исчисленный в валюте страны проживания, осуществляется применительно к размеру ранее назначенной пенсии[1].

Вместе с тем существуют и некоторые особенности соглашений, регулирующих пенсионное обеспечение лиц, уволенных с военной службы и выезжающих (выехавших) в страны Балтии.

Например, для Литовской Республики таковыми являются:

— Соглашение[2] фактически содержит перечень обязательств Российской Федерации при практически полном отсутствии каких-либо обязанностей, возлагаемых на Литовскую Республику;

— военные пенсионеры Российской Федерации, постоянно проживающие на территории Литовской Республики в соответствии с ее законодательством и не являющиеся гражданами Литовской Республики, пользуются всеми правами, в том числе и имущественными, которые законодательством Литовской Республики определены для иностранных граждан[3].

В отношении Латвийской Республики можно остановиться на ст. 9 Соглашения[4], в соответствии с которой бывшим военнослужащим, которые приобрели право на пенсионное обеспечение в соответствии с законодательными актами Латвийской Республики, могут, по их желанию, назначаться и выплачиваться пенсии соответствующими компетентными органами Латвийской Республики за счет ее средств. При этом выплата пенсий, ранее назначенных Российской Федерацией, приостанавливается на период выплаты пенсии органами Латвийской Республики.

Данное положение исключает получение двух пенсий, однако органами Министерства обороны России и Отделом социального обеспечения прекращение выплаты российских пенсий при наличии информации о получении пенсионерами национальной пенсии не производилось в связи с тем, что по законодательству Латвийской Республики при расчете национальной пенсии стаж военной службы не учитывается[5].

Отдельно выделим отношения в сфере пенсионного обеспечения военнослужащих между государствами-участниками СНГ.

Правовое регулирование пенсионного обеспечения лиц, уволенных с военной

---

[1] Постановление Правительства Российской Федерации от 15 апреля 1995 г. № 335 «О порядке выплаты пенсий, компенсаций и пособий пенсионерам из числа военнослужащих и членов их семей, проживающим в Латвийской Республике, Литовской Республике и Эстонской Республике, материального обеспечения личного состава отделов социального обеспечения при посольствах Российской Федерации в этих государствах».

[2] Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Литовской Республики о порядке предоставления социальных гарантий военным пенсионерам Российской Федерации, постоянно проживающим в Литовской Республике от 18 ноября 1993 г.

[3] Агапцов С. А. Аналитическая записка о реализации межгосударственных соглашений Российской Федерации с государствами — участниками Содружества Независимых Государств и странами Балтии в области пенсионного обеспечения военнослужащих, военных пенсионеров, сотрудников органов внутренних дел, прокуратуры и членов их семей // URL: http://www.ach.gov.ru/upload/iblock

[4] Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Латвийской Республики по вопросам социальной защищенности военных пенсионеров Российской Федерации и членов их семей, проживающих на территории Латвийской Федерации от 30 апреля 1994 г. (ратифицировано Российской Федерацией Федеральным законом от 25 ноября 1994 г. № 46-ФЗ).

[5] Агапцов С. А. Указ. соч.

службы, и членов их семей, осуществляется на основании принятых 15 мая 1992 г. Соглашения о порядке пенсионного обеспечения военнослужащих и их семей и государственного страхования военнослужащих государств — участников СНГ[1] и Соглашения о порядке пенсионного обеспечения военнослужащих Пограничных войск, членов их семей и государственного страхования военнослужащих Пограничных войск государств — участников СНГ[2].

В соответствии с указанным Соглашением, пенсионное обеспечение лиц, проходившие военную службу, и членов их семей бывшего Союза ССР, осуществляется на условиях, по нормам и в порядке, которые установлены или будут установлены законодательством государств — участников СНГ, на территории которых проживают указанные военнослужащие и их семьи, а до принятия этими государствами законодательных актов по данным вопросам — на условиях, по нормам и в порядке, установленными законодательством бывшего Союза ССР.

В выслугу лет для назначения пенсий военнослужащим засчитывается военная служба (в том числе на льготных условиях) в порядке, установленном законодательством государств — участников СНГ, на территории которых военнослужащие проходили службу.

Выслуга лет, исчисленная при назначении пенсии, в том числе на льготных условиях, по месту прохождения службы в одном из государств — участников Соглашения лицу, уволенному с военной службы и переехавшему на постоянное место жительства в другое государство — участник СНГ, перерасчету по новому месту жительства не подлежит. В расчет выслуги лет для назначения пенсии военнослужащему включаются также периоды, не связанные с военной службой (учеба в гражданских учреждениях образования, служба в органах внутренних дел, прокуратуры и др.), если это предусмотрено законодательством государства — участника, в котором военнослужащий проходил военную службу и ему назначена пенсия[3].

Размер денежного довольствия (заработка) для назначения пенсий военнослужащим и их семьям определяется в порядке, установленном законодательством государства — участника СНГ, на территории которого проживают военнослужащие или их семьи.

Расходы по пенсионному обеспечению военнослужащих и их семей военнослужащих осуществляются государствами — участниками СНГ за счет их бюджетов без взаимных расчетов между государствами.

Отметим, что лица, проходившие военную службу, и члены их семей, обязаны извещать орган, осуществляющий пенсионное обеспечение, о выезде на постоянное жительство за пределы территории Российской Федерации путем подачи соответствующего заявления не ранее чем за один месяц до даты выезда[4].

Несмотря на то, что Соглашение закрепило основы пенсионного обеспечения лиц, уволенных с военной службы, и членов их семей, потребовалась независимая структура, наделенная полномочиями разъяснять точный смысл заключаемых в СНГ международных соглашений и разрешать возможные споры, рассматривать дела, не относящиеся к компетенции национальных судов государств — участников СНГ. Такой международной структурой стал Экономический Суд СНГ[5].

---

[1] Соглашение о порядке пенсионного обеспечения военнослужащих и их семей и государственного страхования военнослужащих государств — участников СНГ.

[2] Соглашение о порядке пенсионного обеспечения военнослужащих Пограничных войск, членов их семей и государственного страхования военнослужащих Пограничных войск государств — участников СНГ.

[3] О толковании применения части первой статьи 2 Соглашения о порядке пенсионного обеспечения военнослужащих и их семей и государственного страхования военнослужащих государств — участников Содружества Независимых Государств от 15 мая 1992 г. : решение Экономического Суда Содружества Независимых Государств (принято в г. Минске 13 апреля 2007 г.).

[4] Ст. 27 Федерального закона от 28 декабря 2013 г. № 400-ФЗ «О страховых пенсиях».

[5] Соглашение о статусе Экономического суда Содружества Независимых Государств (заключено 6

Право военнослужащего па пенсионное обеспечение гарантированно государством. Правовое регулирование пенсионного обеспечения лиц, уволенных с военной службы, и членов их семей, выезжающих (выехавших) на постоянное место жительство за границу осуществляется на основании межгосударственных соглашений Российской Федерации, а в их отсутствии — в соответствии с российским законодательством или законодательством государства проживания.

Заключение Российской Федерацией международных соглашений с другими странами — участниками СНГ и странами Балтии, а также соблюдение условий этих соглашений позволило гарантировать конституционное право лиц, уволенных с военной службы, и членов их семей на социальное обеспечение на постсоветском пространстве — в странах — участницах СНГ в период становления законодательства этих государств. Вместе с тем, после заключения Соглашения прошло более 20 лет. За данный период сформировалась законодательная база в области пенсионного обеспечения бывших военнослужащих, и членов их семей, каждой из стран — участников СНГ. В выслугу лет засчитываются сроки прохождения военной службы уже не на территории СССР, а исключительно на территориях суверенных государств — участников СНГ. В связи с этим, нормы Соглашения утратили свою значимость.

Учитывая неблагоприятную международную политику в отношении Российской Федерации, сложные финансово-экономические условия, принимаемые меры по усилению контроля за средствами федерального бюджета, используемыми для обеспечения перечисления средств на счета пенсионеров из числа лиц, уволенных с военной службы, и членов их семей, проживающих в странах дальнего зарубежья представляются обоснованными.

Библиография

1. Агапцов, С. А. Аналитическая записка о реализации межгосударственных соглашений Российской Федерации с государствами — участниками Содружества Независимых Государств и странами Балтии в области пенсионного обеспечения военнослужащих, военных пенсионеров, сотрудников органов внутренних дел, прокуратуры и членов их семей С. А. Агапцов // URL: http://www.ach.gov.ru/upload/iblock

2. Зайцев, Ф. А. К вопросу о территориальной подсудности требований о пенсионном обеспечении бывших военнослужащих и их семей, проживающих на территории государств Балтии, а также надлежащем ответчике по спору / Ф. А. Зайцев // Военное право. — 2013. — №. 1.

3. Корякин, В. М. Комментарий к Закону Российской Федерации ««О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, и их семей / В. М. Корякин. — М. : За права военнослужащих, 2007. — 528 с.

4. Шикалова, О. В. О порядке выплаты пенсии гражданам, проходившим военную службу, при выезде на постоянное место жительства за границу / О. В. Шикалова // Право в Вооруженных Силах — Военно-правовое обозрение. — 2008. — № 12.

июля 1992 г. в г. Москве); Положение об Экономическом Суде Содружества Независимых Государств.

Legal regulation of pension provision of persons, dismissed from military service and members of their families who are leaving (who left) for permanent residence abroad

© **Ananieva E. E.**,
captain justice, an officer of the legal service

Abstract: the article deals with the principles of legal regulation of pension provision of persons, dismissed from military service and members of their families who are leaving (who left) for permanent residence in the CIS countries, the Baltic countries and Commonwealth of Independent States.

Keywords: pension, travel abroad, a permanent residence.

Bibliography

1. Agaptsov, S. A. an Analytical note on the implementation of international agreements of the Russian Federation with the States — participants of the Commonwealth of Independent States and the Baltic States in the field of pension provision of servicemen, military pensioners, employees of internal Affairs bodies, prosecutors and members of their families / S. A. Agaptsov // URL: http://www.ach.gov.ru/upload/iblock

2. Zaitsev, F. A. the question of the territorial jurisdiction of claims for pensions of former servicemen and their families residing on the territory of the Baltic States, as well as proper Respondent in a dispute [Electronic resource] / F. Zaitsev, A. // Military law. — 2013. № 1.

3. Koryakin, V. M. the Comment to the Law of the Russian Federation», «On pension provision of persons held military service, service in internal Affairs bodies, State fire service, bodies for control over turnover of narcotic means and psychotropic substances, establishments and bodies criminally-Executive system, and their families / V. M. Koryakin. — M : For the rights of military personnel, 2007. — 528 s.

4. Chikalova, O. V. On the order of pension payment to citizens, passing military service, when leaving for permanent residence abroad / O. V. Chikalova // Law in the Armed Forces — Military legal review. — 2008. — № 12.

Правовые коллизии отдельных норм законодательства о социальной поддержке ветеранов

© **Ильменейкин П. В.**,
юрист

Аннотация: в статье проводится правовой и исторический анализ норм Конституции Российской Федерации и федеральных законов о социальной поддержке федеральных ветеранов военной службы и труда в целях выявления в них правовых и смысловых неопределенностей и коллизий (противоречий) и их возможных причин.

Ключевые слова: ветераны; социальная защита; социальная поддержка ветеранов; правовые коллизии.

Рецензент — С. С. Харитонов, кандидат юридических наук, профессор.

В молодости, когда человек здоров и полон жизненных сил, его жизненные горизонты ничем не ограничены, и ему практически все представляется возможным и достижимым своими силами если не сейчас, то в будущем. Но с возрастом, когда ухудшается состояние здоровья, особенно после назначения им пенсии, многие люди осознают, что по не зависящим от них причинам они уже не всегда имеют реальную возможность обеспечить своими силами достойный уровень жизни себе и своим близким и потому, бесспорно, нуждаются в получении от общества и государства мер социальной защиты и поддержки медицинского и экономического характера.

В нормах ст. 3 и 25 Всеобщей Декларации прав человека (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г.), в разработке и принятии которой приняло активное участие и наше государство — в то время именовавшееся Союзом Советских Социалистических Республик (СССР), — всем людям Земли гарантированы общечеловеческие права и свободы, реализацию которых должно обеспечивать им каждое Государство — член Организации Объединенных Наций (ООН), гражданами которого они являются: «Каждый человек имеет право на жизнь, на свободу и на личную неприкосновенность» и «Каждый человек имеет право на такой жизненный уровень, включая пищу, одежду, жилище, медицинский уход и необходимое социальное обслуживание, который необходим для поддержания здоровья и_благосостояния его самого и его семьи, и право на обеспечение на случай безработицы, болезни, инвалидности, вдовства, наступления старости или иного случая утраты средств к существованию по не зависящим от него обстоятельствам». А нормами ст. 7 этой же Декларации всем людям Земли гарантировано право на равную защиту от какой-либо дискриминации в указанных и других правах, предусмотренных Декларацией.

После искусственного развала СССР в 1991 г. наше Государство — Российская Федерация стала юридическим и политическим правопреемником СССР для своих граждан и на международной арене, в том числе — одним из пяти постоянных членов Совета Безопасности ООН. И потому 12 декабря 1993 г. на основе норм Всеобщей декларации прав человека, Европейской Конвенции по правам человека и других норм международного права, признаваемых и ратифицированных СССР, был разработан и принят Основной и главный закон нашего Государства — Конституция Российской Федерации, в которой всем нам, гражданам России, политически и юридически гарантированы предоставление и защита не только общечеловеческих прав и свобод человека, но и прав и свобод гражданина (и что указывает на приоритет в предоставлении и защите нашим Государством этих прав и свобод именно гражданам Российской Федерации).

В рамках настоящей статьи обратим внимание на четыре очень важных составляющих в тексте и в содержании норм Кон-

ституции Российской Федерации, указывающих на ее социальную направленность.

Во-первых, в ст. 1 Конституции декларировано, что Российская Федерация — Россия является демократическим федеративным правовым государством с республиканской формой правления.

Декларация о «демократическом и правовом государстве» — это не простые слова, а правовые нормы, подкрепленные делом и правовыми гарантиями, в том числе в положениях самой Конституции Российской Федерации. Так, общеизвестно, что демократия — это власть народа. Но народ России — это все мы, ее граждане. А Конституция Российской Федерации, главный закон нашей страны, была принята непосредственно самим многонациональным народом, то есть всеми гражданами России, по результатам общенародного референдума. Все это юридически закреплено в Преамбуле Конституции: «Мы, многонациональный народ Российской Федерации, ... утверждая права и свободы человека и гражданина, ... принимаем Конституцию Российской Федерации». В ст. 3 Конституции Российской Федерации указано, что носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ, и что народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы.

Для примера, Конституция Соединенных Штатов Америки (США), власти которых необоснованно считают свою страну «самой демократичной в мире» и пытаются учить своей «демократии» другие народы и страны, реально принята не всем и не самим народом США непосредственно, а отдельными представителями элиты нескольких их восточных штатов, и которые три века назад не могли отражать волю всего народа США, проживающего на территории всех современных штатов. К тому же, институт выборщиков в США давно уже доказал свою недемократичность, так как допускает нарушения воли большинства. Например, нередки случаи, когда большинство граждан США, которые избирают выборщиков, голосует за одного кандидата в президенты США, а сами выборщики избирают другого, за которого проголосовала меньшая часть населения страны, и это не считается в США нарушением принципов демократии. Или сейчас нашу страну СМИ и власти США необоснованно обвиняют в оказании влияния на избрание президентом США Д. Трампа. Но если институт выборщиков допускает подобные нарушения власти народа, кто гарантирует, что три века назад лица, принявшие Конституцию США, действительно отражали волю народа США и что на них не было оказано постороннее влияние, в том числе от иностранных государств? Да и сейчас нормы Конституции США не приведены в соответствие нормам международного права — той же Всеобщей Декларации прав человека. Поневоле вспоминаются слова нашего известного юмориста М. Задорнова: «И это они будут учить нас демократии?!», хотя наша страна в чужой и чуждой нашему народу «демократии» не нуждается, так как имеет тысячелетние традиции истинно общенародной демократии, ведущей свою историю от славянских вече и сельских общин. Да и убедительные результаты общенародного референдума ссылкой на какое либо «вмешательство зарубежных хакеров» невозможно оспорить.

Следует учесть, что многие западные демократии формировались в эпоху буржуазных революций, то есть являются буржуазными демократиями — властью не всего народа, а только буржуазии, а потому в конституциях многих западных демократических стран главными указаны не социальные права и ценности, важные для всех, без исключения, людей, а экономические права, свободы и ценности, закрепляющие власть меньшинства (имущих и «удачливых» в накоплении богатства) над большинством (малоимущими и менее «удачливыми» в накоплении богатства). На развитие норм о социальных правах и ценностях в современном международном праве большое влияние оказал СССР — первое социалистическое государство в мире. Ведь, отказавшись от социалистического пути развития, наше

государство не отказалось, и это подтверждает Конституция Российской Федерации, от государственной поддержки и развития социальных прав, институтов и ценностей, так как именно социальные, а не экономические, права и свободы каждого человека, как члена общества и народа, должны составлять основу любой настоящей демократии и политики демократического государства.

Во-вторых, правовое государство — это государство, вся деятельность которого и вся жизнедеятельность граждан в котором основаны на законе и праве. Так, в ст. 15 Конституции указано, что Конституция Российской Федерации имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории Российской Федерации. Законы и иные правовые акты, принимаемые в Российской Федерации, не должны противоречить Конституции Российской Федерации. Органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы, чем закреплено верховенство положений Конституции Российской Федерации над всеми иными законами и правовыми нормами в России. А в ст. 2 Конституции Российской Федерации указано, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью в нашей стране. Признание, соблюдение и защита прав и свобод каждого человека и гражданина России являются обязанностью государства. Человек и его социальные права являются высшей ценностью в России.

Таким образом, налицо, что в нормах двух статей (2 и 15) Конституции Российской Федерации, помещенных в гл. 1 «Основы конституционного строя», юридически закреплена конституционная обязанность самого государства и всех органов государственной власти России (законодательной, исполнительной и судебной) признавать, соблюдать и защищать права и свободы каждого человека и гражданина Российской Федерации. И это очень важно для правильного понимания и истолкования смысла и содержания существующих сейчас и рассматриваемых в настоящей публикации правовых коллизий и неопределенностей в нормах Конституции Российской Федерации и федеральных законов.

В ч. 1 и 2 ст. 17 Конституции указано, что в Российской Федерации признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с настоящей Конституцией, и что основные права и свободы человека неотчуждаемы и принадлежат каждому от рождения. А в ст. 18 Конституции Российской Федерации указано, что права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими и что они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием.

Также в ч. 1 и 2 ст. 55 Конституции, гарантировано, что перечисление в Конституции Российской Федерации основных прав и свобод не должно толковаться как отрицание или умаление других общепризнанных прав и свобод человека и гражданина, и что в Российской Федерации не должны издаваться законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина. То есть, налицо, что в Конституции Российской Федерации установлен прямой запрет издавать какие-либо законы, отменяющие или умаляющие все права и свободы человека и гражданина, и не только 35 указанных в гл. 2 Конституции Российской Федерации основных прав и свобод человека и гражданина, но и все другие права.

Таким образом, в Конституции Российской Федерации запрещен в любой форме, в том числе, в нормах федеральных законов, отказ государства и государственных органов власти (законодательной, исполнительной и судебной) в признании, соблюдении и защите всех прав и свобод человека и гражданина, которые неотчуждаемы от нас, граждан России, и принадлежат каждому из нас от рождения. И в этом великая заслуга нашей Конституции.

Многие, прочитав это, усмехнутся, так как уже имеют негативный опыт, когда их основные права не признают и не соблюдают государственные органы власти, а орга-

ны прокуратуры и суды не могут защитить. Достаточно вспомнить хороший фильм «Ворошиловский стрелок». Но в указанных случаях граждане сталкиваются с несовершенством правовой системы: с неправильным применением норм Конституции Российской Федерации и федеральных законов, одной из причин чего являются неопределенности правовых норм и правовые коллизии (противоречия) между этими нормами, затрудняющие их правильное истолкование и правоприменение. Ну а от встречи с непорядочными людьми во власти никто не застрахован.

По мнению автора, есть такие правовые коллизии и неопределенности и в нормах самой Конституции Российской Федерации, что, вероятно, обусловлено тем, что к их разработке были привлечены известные ученые-правоведы из различных правовых систем, в том числе из США. Автор не оспаривает эти коллизии и неопределенности в нормах Конституции Российской Федерации сейчас, но, в рамках темы и цели настоящей статьи, считает необходимым обратить на них внимание:

Так, очевидно, что правовая коллизия есть в ст. 55 Конституции Российской Федерации: между нормами ч. 2: «В Российской Федерации не должны издаваться законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина» и ч. 3: «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». Но русские-то люди понимают, что слова «умалять права» и «ограничивать права» — слова-синонимы. И их применение в разных правовых нормах можно охарактеризовать русской поговоркой: «Что в лоб, что по лбу, — разницы нет». В результате мы в указанных нормах Конституции Российской Федерации имеем смысловой парадокс: законов (в том числе, федеральных), умаляющих права и свободы человека и гражданина, не должно быть, и, в то же время, федеральные законы могут ограничивать права и свободы человека и гражданина!?

Другая правовая коллизия имеется между нормами ч. 2 ст. 17 и нормами ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации: ведь если основные права и свободы неотчуждаемы от человека и принадлежат ему от рождения, то они не должны ограничиваться (частично отчуждаться). А если есть возможность частичного отчуждения (ограничения в реализации) федеральным законом социальных прав на охрану здоровья для ветеранов военной службы их возрастом (до достижения возраста 60 лет), то очевидно, что эти социальные права для ветеранов военной службы не могут реально быть неотчуждаемыми от них и принадлежащими им от рождения, хотя они и гарантированы этим ветеранам нормами ст. 41 Конституции Российской Федерации.

В-третьих, на социальную направленность Конституции Российской Федерации указывает и содержание ее гл. 2 «Права и свободы человека и гражданина». Т.е., в названии гл. 2 на конституционные обязанности человека и гражданина нет указания, хотя прав без обязанностей не бывает, так как, по очень верному выражению Ф. Энгельса «жить в обществе и быть свободным от общества нельзя». И в гл. 2 Конституции Российской Федерации для граждан России в ее ст. 57, 58 и 59 действительно установлены три конституционные обязанности: «Каждый обязан платить законно установленные налоги и сборы», «Каждый обязан сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам» и «Защита Отечества является долгом и обязанностью гражданина Российской Федерации». А в ст. 56 Конституции Российской Федерации указано, что в условиях чрезвычайного положения для обеспечения безопасности граждан и защиты конституционного строя в соответствии с федеральным конституционным законом могут устанавливаться отдельные ограничения прав и свобод с указанием пределов и срока их действия. Таким образом, явно и очевидно, что гл. 2 Конституции Российской Федерации для граждан России установлены 35 основных (конституционных) прав и свобод и

всего 3 конституционные обязанности, т.е. несомненный приоритет прав над обязанностями. Это является бесспорным доказательством социального характера всех положений нашей Конституции.

В-четвертых, в полном соответствии с нормами международного права Всеобщей декларации прав человека в ст. 7 Конституции Российской Федерации декларировано, что Российская Федерация является социальным государством, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека, и что в Российской Федерации охраняются труд и здоровье людей, устанавливается гарантированный минимальный размер оплаты труда, обеспечивается государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан, развивается система социальных служб, устанавливаются государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты (выделено автором). Эти права и правовые гарантии, указанные в гл. 1 как основы конституционного строя, получили свое развитие в нормах ряда статей гл. 2 Конституции Российской Федерации как основные права и свободы граждан, где они перечислены и раскрыты.

Так, в нормах ч. 1 ст. 41 Конституции Российской Федерации указано: «Каждый имеет право на охрану здоровья и медицинскую помощь. Медицинская помощь в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения оказывается гражданам бесплатно за счет средств соответствующего бюджета, страховых взносов, других поступлений». Из анализа этих норм очевидно, что какого-либо ограничения права на охрану здоровья и медицинскую помощь в самих нормах ст. 41 Конституции Российской Федерации не установлено. И это логически верно, так как любое ограничение права — это частичный отказ в этом праве. Но ведь право на получение медицинской помощи тесно связано с правом на жизнь, так как во многих случаях, когда человеку отказывают или ограничивают в получении нужной для лечения его заболеваний медицинской помощи, то, бесспорно, создают угрозу для безопасности его жизни, так как состояние его здоровья ухудшается и без нужного лечения этот человек может умереть.

А в ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации, где установлена возможность ограничения прав и свобод человека и гражданина федеральными законами, тоже существует фактическая неопределенность в том, какие именно права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом: все основные права и свободы из указанных гл. 2 Конституции Российской Федерации или отдельные из них являются исключением, например, право на жизнь и право на получение медицинской помощи?

В ст. 56 Конституции Российской Федерации указанная неопределенность относительно того, какие права и свободы человека и гражданина вообще не подлежат ограничению, частично разъяснена. Однако при этом среди прав, которые не подлежат ограничению, указано право на жизнь и не указано право на получение бесплатной медицинской помощи из средств федерального бюджета. Это создает неопределенность, допускающую, что в ряде конкретно не указанных случаев такое право может быть ограничено, т.е. гражданину может быть отказано в немедленном получении нужной ему медицинской помощи бесплатно — например, по причине, что в федеральном бюджете недостаточно денег, выделенных на эти цели, а квоты на бесплатные операции закончились.

И именно такое правоприменение этой неопределенности конституционных гарантий мы часто и наблюдаем в повседневной жизни нашей страны, когда по многим телеканалам «всем миром» собирают пожертвования на дорогостоящие операции для больных детей, граждан России, так как на бесплатные операции за счет средств федерального бюджета им не досталось квот. И в то же время бездарных руководителей госкорпораций увольняют с вручением «золотых парашютов» в десятки и сотни миллионов рублей за счет средств все того же «недостаточного и дефицитного» федерального бюджета. И почему «другие средства», указанные в ст. 41 Конституции Российской

Федерации для гарантированного оказания бесплатной медицинской помощи гражданам России, тратятся у нас на оплату многомиллионных контрактов бездарных футболистов, позорящих Россию на международной арене, а не на лечение больных детей и не на развитие массового детского футбола, как мер по охране здоровья детей?

Теперь, обсудив вероятные правовые коллизии и неопределенности в нормах самой Конституции Российской Федерации, неправильное истолкование которых позволяет недобросовестным правоприменителям извращать социальную сущность и направленность ее положений, мы можем перейти к обсуждению главной темы и цели настоящей статьи — выявлению правовых коллизий (противоречий) и неопределенностей в нормах законодательства России о социальной поддержке ветеранов и их причин.

В связи с этим автор обращает внимание еще на ряд неопределенностей в нормах Конституции Российской Федерации. Так, в ее ст. 7 и 39 ветераны среди тех граждан, кому гарантированы государственная поддержка и социальное обеспечение, не указаны, а есть только норма «в иных случаях». Также пунктом «ж» ч. 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации установлено, что социальная защита, включая социальное обеспечение, находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, но нет норм о том, что такая социальная защита гарантирована ветеранам и что меры их социальной поддержки должны финансироваться тоже совместно: из федерального бюджета и из бюджета того субъекта Российской Федерации, где эти ветераны проживают. И именно эти неопределенности норм Конституции Российской Федерации и их незаконное истолкование, по мнению автора, являются причиной того, что на территории разных субъектов Российской Федерации меры социальной поддержки ветеранов военной службы разнятся. А потому на практике допускаются абсурдные случаи, когда ветераны едут на электропоезде из одного субъекта Российской Федерации в другой, но тарифы и стоимость проезда по территории этих субъектов для них разные. Или когда в одних военно-медицинских учреждениях, расположенных на территории одного субъекта Российской Федерации, ветеранам военной службы и членам их семей всю нужную им медицинскую помощь оказывают в бесспорном порядке, а в других военно-медицинских учреждениях, расположенных на территории другого субъекта, в получении такой же медицинской помощи отказывают, мотивируя это разными законами о ветеранах в разных субъектах Российской Федерации. Но ведь эти ветераны живут не в удельных княжествах средневековой и раздробленной Германии, а в единой Российской Федерации, где в силу конституционных гарантий все права и меры социальной поддержки ветеранов военной службы должны быть едины на всей территории страны, независимо от того, в каком регионе те проживают. И обеспечить такое единство в правах для федеральных ветеранов военной службы обязаны федеральный бюджет и нормы Федерального закона от 12 января 1995 г. № 5-ФЗ «О ветеранах».

В силу этого автор хотел бы обратить внимание на правовую коллизию между нормами гл. 2 Конституции Российской Федерации и законодательства о социальной поддержке ветеранов, создающую явно несправедливое неравенство в социальных правах между ветеранами военной службы и ветеранами труда:

Так, статьей 2 Федерального закона «О ветеранах» установлено: «С учетом заслуг по защите Отечества, безупречной военной службы, иной государственной службы и продолжительного добросовестного труда устанавливаются следующие категории ветеранов: ветераны Великой Отечественной войны, ветераны боевых действий на территории СССР, на территории Российской Федерации и территориях других государств (далее — ветераны боевых действий), ветераны военной службы, ветераны труда».

Из анализа этих норм, в их юридической связи с нормами ст. 5 и 7 Федерального закона «О ветеранах», следует, что условиями для присвоения звания «Ветеран труда» являются продолжительный добросовестный труд и заслуги за труд, то есть, за реализацию гражданином конституционного

права на выбор труда (ст. 37 Конституции Российской Федерации), а не за добросовестное исполнение им конституционной обязанности. И, наоборот, условиями для присвоения звания «Ветеран военной службы» являются заслуги граждан по защите Отечества (в виде государственных наград за это) и по безупречной военной службе государству, т.е. за реализацию ими права на выбор труда в интересах государства («Есть такая профессия — Родину защищать!») и за безупречное исполнение конституционной обязанности по защите Отечества (ст. 59 Конституции Российской Федерации).

Следует отметить, что у граждан практически всех других государств мира нет конституционной обязанности, как в России, по защите Отечества. В ряде стран есть обязанность по военной службе государству, а вот долга по защите Отечества нет. Дело в том, что издревле понятия Родина (Отечество) и государство были для русских людей неразделимы. А потому вооруженная защита Отечества (государства), в том числе военная служба, — священный долг каждого гражданина России (в первую очередь — мужчин), что и нашло отражение в ст. 59 Конституции Российской Федерации, но без деления граждан по половому признаку.

Специфичность конституционной обязанности по защите Отечества состоит также и в том, что в мирное время в России военная служба по призыву (сроком один год) обязательна только для мужчин, да и то не для всех (с учетом отсрочек и освобождения от нее), и что ее исполнение, в отличие от двух других конституционных обязанностей, сопряжено для человека с высокой степенью риска потерять жизнь и здоровье. С другой стороны, крепкие и сильные Вооруженные Силы — непременное условие суверенитета и независимой политики любого государства (достаточно вспомнить знаменитое изречение русского императора Александра III: «Единственные союзники России — ее Армия и Флот!»). А основу Вооруженных Сил любого государства составляют не военнослужащие по призыву, а военные профессионалы (в России — офицеры, прапорщики и военнослужащие-контрактники), т.е. граждане, проходящие военную службу добровольно. И важность добровольной военной службы для любого государства подтверждает хотя бы то, что даже в США, где самое страшное преступление — уклонение от уплаты налогов, был создан фильм «Звездный десант», основная идея которого состоит в том, что настоящим гражданином государства может стать только тот, кто независимо от пола и добровольно прошел военную службу.

В силу указанного очевидно, что за добровольное исполнение гражданами (мужчинами и женщинами) конституционного долга по защите Отечества государство должно их поощрять и отличать от других граждан, не имеющих таких заслуг. Но в России для ветеранов военной службы, в отличие от всех других категорий ветеранов, указанных в ст. 1 Федерального закона «О ветеранах», в нормах самого этого закона их правовой статус, т.е. конкретные меры их социальной поддержки, сейчас не установлен и конкретно не определен вообще. В результате этого сейчас правовое положение ветеранов военной службы, в силу правовых неопределенностей и коллизии норм законодательства о ветеранах, оказалось значительно хуже правового положения даже тех ветеранов труда, кто получил это звание за заслуги в труде на частных предпринимателей. Так, к примеру, артист частного театра или педагог частной школы, имеющие звание «Ветеран труда», могут сегодня получать все меры их социальной поддержки с возраста 45 лет, а вот от ветеранов военной службы чиновники и даже судьи требуют достижения возраста 60 лет для получения таких же мер социальной поддержки, в силу чего налицо дискриминация в правах ветеранов военной службы по их возрасту и виду пенсии.

Понять, почему мы имеем сейчас такую явно неконституционную ситуацию с социальным положением и правовым статусом именно ветеранов военной службы, может помочь исторический и правовой анализ развития норм федерального законодательства о ветеранах:

Так, 12 января 1995 г. в России впервые был принят Федеральный закон «О ветера-

нах», в положениях которого были собраны воедино лучшие достижения советского социального законодательства о ветеранах, в свою очередь основывающиеся на многовековых традициях и достижениях в развитии социального права о ветеранах царской России. И именно эти правовые положения Федерального закона «О ветеранах» позволяют нашим ветеранам боевых действий гордиться этим званием и иметь правовой статус, уважение и социальное положение в обществе, намного лучшие, чем в США у их ветеранов войн во Вьетнаме, в Ливии, Афганистане, Ираке и в других странах, многие из которых сейчас нищенствуют, впадают в депрессию и кончают жизнь самоубийством, осознавая свою моральную ответственность за участие в «законных потерях» и расправах над мирными жителями этих стран в неправедных войнах США.

Исторически сложилось так, что еще со времен Древнего Рима ветеранами называли опытных и заслуженных воинов, — то есть людей, посвятивших свою жизнь военной службе государству[1]. И хотя среди субъектов прав Федерального закона «О ветеранах» указаны лица, к военной службе не имеющие отношения (ветераны труда), все же значительная их часть — военные ветераны. И самые многочисленные из них — это ветераны военной службы.

Согласно положениям ч. 1 ст. 5 Федерального закона «О ветеранах» ветеранами военной службы являются военнослужащие Вооруженных Сил СССР, Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, в которых законодательством Российской Федерации предусмотрена военная служба, Объединенных Вооруженных Сил государств — участников Содружества Независимых Государств, созданных в соответствии с Уставом Содружества Независимых Государств, награжденные орденами или медалями, либо удостоенные почетных званий СССР или Российской Федерации, либо награжденные почетными грамотами Президента Российской Федерации или удостоенные благодарности Президента Российской Федерации, либо награжденные ведомственными знаками отличия, при условии, что общая продолжительность военной службы указанных военнослужащих составляет 20 лет и более, а также военнослужащие, ставшие инвалидами вследствие ранения, контузии, увечья или заболевания, полученных в связи с исполнением обязанностей военной службы. Указанные требования распространяются на военнослужащих, уволенных с военной службы в запас (отставку).

Следует отметить, что в первоначальной редакции Федерального закона «О ветеранах» правовой статус ветеранов военной службы был конкретно определен с учетом того, что федеральными законами военная служба определена как особый вид государственной службы. В соответствии с этим в ст. 23 указанного Закона, которая имела наименование: «Меры социальной защиты ветеранов военной службы, ветеранов государственной службы», было указано:

«1. Меры социальной защиты ветеранов военной службы, ветеранов государственной службы устанавливаются законодательством.

2. Ветераны, указанные в настоящей статье, по достижении возраста, дающего право на пенсию по старости в соответствии с Законом Российской Федерации «О государственных пенсиях в Российской Федерации», приобретают также право на льготы, установленные для ветеранов труда».

Из правового анализа по смыслу и содержанию этих норм следует, что, во-первых, ветераны военной службы изначально имели более высокий правовой статус (больше прав и мер социальной защиты), чем ветераны труда, так как, как следует из норм ч. 1 ст. 23 Федерального закона «О ветеранах», меры их социальной защиты были установлены помимо норм самого этого закона и другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации (в частности, Федеральным законом от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих»).

Содержание социальной защиты ветеранов военной службы до 31 декабря 2004 г.

[1] Корякин В. М. Комментарий к Федеральному закону «О ветеранах». М. : За права военнослужащих, 2006. С. 7.

было отражено в общих нормах ч. 1 и 2 ст. 13 Федерального закона «О ветеранах», где было указано, что социальная защита ветеранов предусматривает осуществление системы мер, направленных на создание условий, обеспечивающих экономическое и моральное благополучие ветеранов, предоставляющих им дополнительные права и гарантирующих ветеранам льготы по:

1) пенсионному обеспечению, налогообложению, выплате пособий в соответствии с законодательством Российской Федерации;

2) получению, приобретению, строительству и содержанию жилых помещений;

3) оплате коммунально-бытовых услуг и торговому обслуживанию;

4) медицинскому, протезно-ортопедическому обслуживанию, санаторно-курортному лечению, обеспечению лекарствами и изделиями медицинского назначения;

5) обеспечению транспортными средствами и оплате проезда;

6) трудоустройству, обучению, переподготовке и условиям труда;

7) пользованию услугами учреждений связи, культурно-зрелищных и спортивно-оздоровительных учреждений;

8) получению услуг учреждений социального обслуживания, социальной и юридической помощи.

Ранее в нормах Федерального закона «О статусе военнослужащих» было указание, что субъектами его прав могут быть ветераны военной службы. А анализ норм ст. 13 Федерального закона «О ветеранах» и содержания Федерального закона «О статусе военнослужащих» указывает на то, что фактически все меры социальной защиты ветеранов, указанные ранее (и теперь — как меры их социальной поддержки) в нормах ч. 1 ст. 13 Федерального закона «О ветеранах» были также указаны для них в нормах Федерального закона «О статусе военнослужащих», как для военнослужащих, так и для граждан, уволенных с военной службы.

Пенсионное обеспечение ветеранов военной службы до сих пор осуществляется на основании норм Закона Российской Федерации от 12 февраля 1993 г. № 4468-1 «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, Федеральной службе войск национальной гвардии Российской Федерации, и их семей»: при увольнении с военной службы ветеранам назначают государственные пенсии за выслугу лет или по инвалидности.

Предоставление ветеранам военной службы всех этих мер социальной защиты финансировалось (и сейчас финансируется) только за счет средств федерального бюджета (через Минобороны России и других федеральных ведомств, где установлена военная служба).

Во вторых, как следует из содержания ч. 2 ст. 23 Федерального закона «О ветеранах», до 1 января 2005 г. ветераны военной службы по достижении возраста, дающего им право на пенсию по старости в соответствии с Законом Российской Федерации «О государственных пенсиях в Российской Федерации» приобретали также право на права и льготы, установленные для ветеранов труда, указанные в ст. 22 Закона Федерального закона «О ветеранах». Причем права и льготы, установленные для ветеранов труда и предоставление большинства которых производилось за счет средств бюджетов тех субъектов Российской Федерации, на территории которых проживают ветераны, были для ветеранов военной службы дополнительными к тем, которые они уже имели на основании других федеральных законов и за счет средств из федерального бюджета.

То есть, по достижении возраста, дающего им право на пенсию по старости в соответствии с Законом Российской Федерации «О государственных пенсиях в Российской Федерации», ветераны военной службы имели право на одновременное получение мер социальной защиты для ветеранов военной службы за счет средств из федерального бюджета и мер социальной защиты ветеранов труда за счет средств из регионального бюджета — на основании прав, установленных нормами ч. 2 и 3 ст. 13 Фе-

дерального закона «О ветеранах»: «При наличии оснований ветераны одновременно могут иметь право на льготы по нескольким статьям настоящего Федерального закона, а также на льготы, установленные другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами. При наличии у ветерана права на получение одной и той же льготы по нескольким основаниям льгота предоставляется по одному основанию по выбору ветерана, за исключением случаев, предусмотренных законодательством».

В-третьих, как следует из норм ч. 2 ст. 23 Федерального закона «О ветеранах» «по достижении возраста, дающего право на пенсию по старости в соответствии с Законом Российской Федерации «О государственных пенсиях в Российской Федерации»«, они содержали правовую неопределенность относительно конкретного возраста, который давал ветеранам право на пенсию по старости, что вызывало разное истолкование этих норм, так как нормами ст. 10, 11 и 12 указанного Закона Российской Федерации были установлены три вида пенсий по старости: на общих основаниях, на льготных основаниях и в связи с особыми условиями труда, право на получение каждой из которой появлялось у ветеранов при достижении ими разного возраста либо независимо от возраста.

Согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, изложенной в Постановлении от 21 января 2010 г. № 1-П, правовая норма должна отвечать общеправовому критерию формальной определенности, вытекающему из принципа равенства всех перед законом и судом, поскольку такое равенство может быть обеспечено лишь при условии ясности, недвусмысленности нормы, ее единообразного понимания и применения всеми. Напротив, неопределенность правовой нормы ведет к ее неоднозначному пониманию и, следовательно, к возможности ее произвольного применения, а значит — к нарушению принципа равенства всех перед законом и судом. В силу чего налицо явный неконституционный характер этой неопределенности.

При этом следует особо отметить, что до 1 января 2005 г. (т.е. до отмены этих норм) законное и правильное истолкование указанной неопределенности не было дано в постановлениях Конституционного Суда Российской Федерации и Пленума Верховного Суда Российской Федерации.

Автор обращает внимание на эти отмененные нормы ст. 23 Федерального закона «О ветеранах» и их правовую неопределенность, так как в современных законах ряда субъектов Российской Федерации (например, города Москвы и Московской области) эти нормы воспроизводятся почти буквально и с аналогичной правовой неопределенностью по конкретному возрасту, дающему ветеранам право на получение пенсии по старости. При этом современные законы о пенсиях допускают случаи, когда у одних ветеранов право на получение страховой пенсии по старости (досрочно) появляется в 40 лет, а у других — только в 60 лет. При этом абсурдно считать, что у военных пенсионеров, ветеранов труда или ветеранов военной службы, право на получение страховой пенсии появляется только в 60 лет и не может появиться в 50 лет, с учетом того, что условия военной службы часто бывают вреднее и тяжелее для здоровья и жизни, чем любая «вредная» или «тяжелая» работа на мирном гражданском производстве.

Как уже указывалось, согласно ч. 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации вопросы здравоохранения и социальной защиты находятся в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов, в силу чего очевидно, что финансирование мер социальной защиты ветеранов должно производиться одновременно как из средств федерального бюджета, так и из средств бюджетов субъектов Российской Федерации (региональных бюджетов). Причем, учитывая, что само звание «федеральный ветеран» указывает на то, что меры социальной защиты для таких ветеранов на всей территории страны должны быть одинаковыми, независимо от места их проживания, а в России есть регионы-доноры с «богатыми» бюджетами и дотационные регионы с «бедными» бюджетами, то явно и очевидно, что в Федеральном законе «О ветеранах» для каждой категории федеральных ветеранов должен быть установлен единый (и одина-

ковый) перечень мер их социальной поддержки для ветеранов одной категории из указанных в ст. 1 Федерального закона «О ветеранах». И для всех категорий ветеранов, кроме ветеранов труда и ветеранов военной службы, такие перечни мер их социальной поддержки в нормах данного закона сегодня установлены. А финансирование из средств федерального бюджета части основных мер социальной поддержки (например, по медицинской помощи) для ветеранов, особенно — ветеранов военной службы, должно быть обязательным, но избирательным и играть роль амортизационной финансовой «подушки» для выравнивания расходов на эти цели из региональных бюджетов.

В СССР за годы советской власти и в России в начале 1990-х гг. была создана одна из самых лучших в мире система социальной защиты, включая социальное обеспечение. Но так уж исторически сложилось, что нагрузка по социальной защите и социальному обеспечению этих многочисленных категорий «льготников» практически целиком была возложена на федеральный бюджет. И, бесспорно, нужны были реформы в этом вопросе с привлечением к софинансированию мер социальной защиты для ряда «льготников» средств из региональных и муниципальных бюджетов. Но, по старой русской традиции, «хотели, как лучше, а получилось, как всегда», т.е. плохо.

Так, в 2004 г. в России был принят Федеральный закон от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — Закон № 122-ФЗ), получивший в нарде название «Закон о монетизации льгот», которым были внесены значительные изменения в несколько десятков федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации о социальных льготах различным категориям и социальным группам граждан, и что значительно изменило для многих категорий социальных «льготников» в России их правовое положение. Само понятие «льготы» практически повсеместно исключено из терминологии законодательства[1].

И, хотя конституционная гарантия о том, что в России не должны приниматься законы, отменяющие или умаляющие права человека и гражданина, отражена в Преамбуле Конституции Российской Федерации и в нормах Закона № 122-ФЗ, фактически ряд его статей реально ухудшили правовое положение отдельных категорий «льготников», что, по мнению автора, обусловлено рассмотренной выше правовой коллизией между нормами ч. 2 и 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации (о том, что вновь принятый федеральный закон не должен умалять права человека, но ограничивать их может). И то, что нормы Закона № 122-ФЗ ухудшили правовое положение и объем прав ряда категорий «льготников» — не только личное мнение автора, но и подтверждено практикой, так как к настоящему времени более десятка статей этого Закона № 122-ФЗ уже отменены и утратили силу.

Нормами ст. 44 Закона № 122-ФЗ был изменен ряд норм и Федерального закона «О ветеранах», в том числе было конкретно указано:

«17) статью 22 изложить в следующей редакции:

«Статья 22. Меры социальной поддержки ветеранов труда

Меры социальной поддержки ветеранов труда, а также граждан, приравненных к ним по состоянию на 31 декабря 2004 года, определяются законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации»;

18) статью 23 признать утратившей силу».

Из этого налицо, что ст. 44 Закона № 122-ФЗ значительно ухудшила правовое положение, сделав его фактически неопреде-

[1] Корякин В. М. Льготы в военном праве // Государство и право. 2006. № 12.

ленным, двух самых многочисленных категорий ветеранов, указанных в ст. 1 Федерального закона «О ветеранах»: ветеранов труда и ветеранов военной службы.

Так, до 1 января 2005 г. в ч. 1 и 2 ст. 22 Федерального закона «О ветеранах» был установлен конкретный перечень прав и льгот (мер их социальной поддержки), которые вправе и одинаково были получать все федеральные ветераны, независимо от региона их проживания, на равных условиях и в одинаковом порядке. А в новой редакции ст. 22 Федерального закона «О ветеранах» (в ред. Закона № 122-ФЗ) конкретные меры социальной поддержки ветеранов труда вообще не указаны. Зато субъектам Российской Федерации дано право самим, своими законами, устанавливать для ветеранов труда конкретные меры их социальной поддержки, а также свои собственные условия и порядок их получения. Но ведь в России разные регионы с разными бюджетами: есть «доноры», а есть и дотационные. Поэтому сейчас ветераны труда, проживающие в ряде дотационных регионов, могут получить меньший объем прав и льгот, чем ранее для них было установлено в ст. 22 Федерального закона «О ветеранах», а в регионах-донорах с «богатыми» бюджетами — больше.

Автор считает, что такое изменение правового положения ветеранов труда обусловлено процессами изменений в обществе, экономике и самом государстве в России, в результате которых ветераны труда из федеральных фактически превратились в региональных ветеранов и имеют заслуги по многолетнему добросовестному труду уже не перед самой Россией, как государством, а перед теми субъектами, в которых они сейчас проживают и трудились. Да и звание «Ветеран труда» им сейчас присваивают не федеральные власти, как другим ветеранам, а Правительство того субъекта Российской Федерации, в котором они сейчас проживают и трудятся, и прямо или косвенно участвуют в формировании регионального и муниципального, а не федерального, бюджета. В силу чего обязательства по предоставлению им мер социальной поддержки, в первую очередь, сейчас должны иметь и имеют региональный и муниципальный бюджеты.

Таким образом, можно резюмировать, что ухудшение правового положения ветеранов труда нормами ст. 44 Закона № 122-ФЗ состоит в том, что ими нормы ст. 22 Федерального закона «О ветеранах», которыми были установлены конкретные меры социальной поддержки (права и льготы) для всех ветеранов труда, были юридически заменены на отсылочные нормы новой редакции этой ст. 22, где конкретные меры социальной поддержки для ветеранов труда сейчас не установлены.

В силу этого налицо имеется правовая коллизия между нормами статей 1 и 22 одного и того же Федерального закона «О ветеранах»: ветераны труда указаны в ст. 1 данного закона как одна из категорий федеральных ветеранов, что предполагает то, что правовой статус ветеранов труда (в том числе, перечень мер их социальной поддержки) на всей территории России должен быть равным и единым, а нормы ст. 22 этого же закона допускают и фактически «прямым текстом» указывают на то, что субъекты Российской Федерации вправе устанавливать для ветеранов труда, проживающих на их территории, разные меры их социальной защиты. Фактически это можно оценить как своеобразную «мину замедленного развития», направленную на подрыв принципов федерализма о единстве экономического и социального пространства и, в конечном счете, на развал федерального государства.

Кроме того, сейчас есть правовая коллизия норм ст. 13 и 22 Федерального закона «О ветеранах». Так, согласно ч. 1 ст. 13 этого закона одной из основных мер социальной поддержки всех ветеранов является пенсионное обеспечение. А ст. 22 Федерального закона «О ветеранах» установлено, что все меры социальной поддержки ветеранов труда определяются законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации. Но ведь очевидно, что такая мера социальной поддержки ветеранов труда не может определяться законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, так как все виды пенсий в Российской

Федерации определяются исключительно только федеральными законами о пенсиях.

Разумный выход из создавшейся ситуации, по мнению автора, состоит в том, что федеральному законодателю следует дополнить ст. 22 Федерального закона «О ветеранах» нормами с гарантированным перечнем основных мер социальной поддержки, которые каждый субъект Российской Федерации обязан предоставить в обязательном порядке всем ветеранам труда, проживающим на его территории, независимо от возможностей его бюджета, и с одинаковыми (равными) на всей территории России условиями и порядком их получения. На основании положений федеральных законов органы государственной власти тех субъектов Российской Федерации, возможностей бюджетов которых недостаточно для финансового обеспечения таких основных мер социальной поддержки ветеранов труда, вправе будут запросить их предоставление из федерального бюджета. Все другие меры социальной поддержки ветеранов труда, которые субъект Российской Федерации сочтет нужным предоставить своим ветеранам труда, будут для них дополнительными, финансироваться только из средств регионального бюджета и на условиях, которые субъект вправе будет установить самостоятельно. В таком случае принципы федерализма не подрываются.

Иная ситуация с ветеранами военной службы. Ведь одно из условий для присвоения этого звания — 20 лет и более безупречной военной службы всему государству, а не отдельным его субъектам. Другое условие — заслуги по защите Отечества (в виде государственных наград). А звание «Ветеран военной службы» им согласно ст. 5 Федерального закона «О ветеранах» и Указа Президента Российской Федерации, присваивают должностные лица Минобороны России и других федеральных органов исполнительной власти, то есть органы федеральной государственной власти. В силу этого очевидно, что ветераны военной службы были и остаются федеральными ветеранами и должны иметь равные меры социальной поддержки, одинаковые на всей территории страны, независимо от региона (и возможностей его бюджета), в котором они проживают. И бесспорно, что основные и равные для всех меры социальной поддержки ветеранов военной службы должны финансироваться только из федерального бюджета. И все это уже было ранее. Так, нормы ч. 1 ст. 23 Федерального закона «О ветеранах», где конкретные меры социальной защиты ветеранов военной службы не были указаны, играли роль юридической связи с Федеральным законом «о статусе военнослужащих», Законом о пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу и другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами, которыми были установлены эти конкретные меры социальной поддержки для ветеранов военной службы за счет средств федерального бюджета. Но, по мнению автора, ч. 1 ст. 23 Федерального закона «О ветеранах» содержала неопределенность, так как в ней не было указано, какими конкретными законами установлены меры социальной защиты для ветеранов военной службы. И бесспорно, что законодатель должен был устранить эту неопределенность норм, чтобы она не создавала затруднений при ее истолковании и правоприменении.

Но федеральный законодатель в нормах ст. 44 Закона № 122-ФЗ в отношении ветеранов военной службы создал неопределенность, так как признал ст. 23 Федерального закона «О ветеранах» утратившей юридическую силу. Налицо правовая коллизия: сейчас в ст. 1 Федерального закона «О ветеранах» ветераны военной службы определены как одна из категорий федеральных ветеранов, которым государство гарантирует предоставление мер их социальной поддержки в объеме, указанном в ст. 13 этого Закона. В ст. 5 данного Закона установлены условия и порядок присвоения звания «Ветеран военной службы». Но вот норм, устанавливающих конкретные меры социальной поддержки для ветеранов военной службы, в Федеральном законе «О ветеранах» сейчас нет, так как ст. 23 «Меры социальной защиты ветеранов военной службы» была отменена без какой-либо замены. То есть, звание «Ветеран военной службы» сейчас есть, а конкретные меры социальной поддержки

для таких ветеранов в актах федерального уровня не установлены.

Указанная неопределенность в системе сложившегося правового регулирования часто истолковывается так, что меры социальной поддержки ветеранов военной службы сейчас вправе устанавливать только органы государственной власти субъектов Российской Федерации в законах этих субъектов и такие же, какие установлены для ветеранов труда, но, в различных вариациях, для мужчин-ветеранов — при достижении возраста 60 лет, для женщин-ветеранов — при достижении возраста 55 лет, юридическим основанием для чего сейчас считается ст. 22 Федерального закона «О ветеранах», где сказано, что меры социальной поддержки ветеранов труда, а также граждан, приравненных к ним по состоянию на 31 декабря 2004 г., определяются законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

Автор не согласен с таким истолкованием указанной неопределенности и норм ст. 22 Федерального закона «О ветеранах» по следующим причинам:

1) в ст. 22 нет конкретных норм, указывающих на то, что субъектами их прав являются ветераны военной службы.

2) нормы ст. 22 сейчас, как следует из их правового анализа, фактически тоже содержат правовую неопределенность по тому, кто (какие категории граждан) является «гражданами, приравненными к ветеранам труда по состоянию на 31 декабря 2004 г.», которая не имеет законного разъяснения в федеральных законах и иных нормативных правовых актах Российской Федерации, а также в постановлениях Конституционного и Верховного Судов Российской Федерации;

3) считать ветеранов военной службы «гражданами, приравненными к ветеранам труда по состоянию на 31 декабря 2004 г.» сейчас тоже нет юридических оснований, так как, как это следует из анализа ст. 23 Федерального закона «О ветеранах», по состоянию на 31 декабря 2004 г. ветераны военной службы имели намного больший объем прав и льгот по их социальной защите, чем ветераны труда. При этом согласно ч. 2 ст. 23 Федерального закона «О ветеранах» права и льготы (меры социальной поддержки) ветеранов труда были для ветеранов военной службы не основными, а дополнительными.

Следовательно, учитывая нормы ч. 2 ст. 55 Конституции Российской Федерации, можно сделать вывод, что и сейчас нормы ст. 22 Федерального закона «О ветеранах» регулируют предоставление ветеранам военной службы мер социальной поддержки ветеранов труда, которые устанавливаются законами субъектов Российской Федерации, тоже как дополнительных к их основным мерам социальной поддержки, установленным для них федеральными законами, но не заменой этих основных мер их социальной поддержки.

Вызывает недоумение то, зачем федеральному законодателю в ст. 44 Закона № 122-ФЗ понадобилось признать ст. 23 Федерального закона «О ветеранах» утратившей силу, тем более, полностью и без какой-либо замены ее норм? Кому мешали нормы ч. 1 ст. 23 Федерального закона «О ветеранах» о том, что (основные) меры социальной защиты ветеранов военной службы установлены законодательством? Ведь бесспорно, что ветераны военной службы как до 1 января 2005 г., так и после, получали и получают из средств федерального бюджета государственные пенсии за выслугу лет на основании норм Закона Российской Федерации «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу …». А согласно ч. 1 ст. 13 Федерального закона «О ветеранах» одной из основных мер социальной поддержки всех федеральных ветеранов является пенсионное обеспечение, которое может определяться только федеральными законами, но никак уж не законами субъектов Российской Федерации.

Также бесспорно, что многие (но не все!) ветераны военной службы имеют право на реализацию многих мер их социальной поддержки, как военнослужащие и граждане, уволенные с военной службы, на основании норм Федерального закона «О статусе военнослужащих». В связи с этим автор обращает внимание и на ряд правовых неопределенностей и коллизий в нормах этого Федерального закона:

1) Законом № 122-ФЗ в Федеральный закон «О статусе военнослужащих» также были внесены значительные изменения. И сегодня в Законе о статусе военнослужащих нет норм, позволяющих установить, что субъектами, на которые распространяются его нормы, могут являться все ветераны военной службы. По мнению автора, дело в том, что сейчас нормы Федерального закона «О статусе военнослужащих» устанавливают разные меры государственной поддержки для ветеранов, являющихся военнослужащими, и для ветеранов, являющихся гражданами, уволенными с военной службы, хотя нормами Федерального закона «О ветеранах» такого различия в правах между ветеранами одной категории по их социальному положению не установлено, а ст. 19 Конституции Российской Федерации такое разделение в правах запрещено и называется дискриминацией в правах;

2) нормы Федерального закона «О статусе военнослужащих», как и нормы ст. 22 и других Федерального закона «О ветеранах» не были приведены в соответствие нормам принятого в 2011 г. Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации».

Заканчивая настоящую статью, автор сообщает, что ее тема далеко не исчерпана и ряд вопросов, затронутых в ней, будут исследованы в других публикациях.

Библиография

1. Корякин, В. М. Комментарий к Федеральному закону «О ветеранах» / В. М. Корякин. — М. : За права военнослужащих, 2006. — 336 с.

2. Корякин, В. М. Льготы в военном праве / В. М. Корякин // Государство и право. — 2006. — № 12. — С. 88—97.

The legal conflict of certain provisions of the legislation on social support of veterans

© **Ilimeneicin P. V.**,
lawyer

Abstract: the article presents a legal and historical analysis of the Constitution of the Russian Federation and Federal laws on social support of the Federal veterans of military service and labor to identify them legal and semantic ambiguities and conflicts (contradictions) and their possible causes.

Keywords: veterans; social protection; social support of veterans; the legal conflict.

Bibliography

1. Koryakin, V. M. Commentary to the Federal law «On veterans» / V. M. Koryakin. — M : For the rights of servicemen, 2006. — 336 p.

2. Koryakin, V. M. Benefits in military law / V. M. Koryakin // State and law. — 2006. — № 12. — S. 88—97.

Медицинская помощь в военно-медицинских организациях: правовые основы и критерии прикрепления

© **Согияйнен А. А.**
кандидат медицинских наук, заведующий поликлиникой №14 филиала № 4 ФГКУ «ГВКГ им. Н. Н. Бурденко» Минобороны России

Аннотация: статья посвящена анализу современного состояния нормативного регулирования медицинской помощи в военно-медицинских организациях и порядок возмещения расходов оказания медицинской помощи военнослужащим в иных лечебно-профилактических организациях. Рассматриваются категории граждан, которые имеют право на получение медицинской помощи в военно-медицинских организациях, обеспечение лекарственными препаратами, а так же изготовление и ремонт зубных протезов.

Ключевые слова: медицинская помощь, военно-медицинские организации, военнослужащие.
Рецензент — В. Н. Старцун, доктор юридических наук, профессор.

Здоровье — это состояние полного физического, душевного и социального благополучия, а не только отсутствие болезней и физических дефектов (Устав Всемирной организации здравоохранения). Статья 41 Конституции Российской Федерации определяет, что каждый гражданин имеет право на охрану здоровья и медицинскую помощь, оказываемую бесплатно в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения за счет средств соответствующего бюджета, страховых взносов, других поступлений.

В ст. 25 Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации») рассматриваются права на охрану здоровья военнослужащих и лиц, приравненных по медицинскому обеспечению к военнослужащим, а также граждан, проходящих альтернативную гражданскую службу, подлежащих призыву на военную службу (направляемых на альтернативную гражданскую службу) и граждан, которые поступают на военную службу или приравненную к ней службу по контракту. Указанные категории имеют право на получение медицинской помощи в ведомственных медицинских организациях, а при их отсутствии или при отсутствии в ведомственных медицинских организациях отделений соответствующего профиля, специалистов либо специального медицинского оборудования — на получение медицинской помощи в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета, предусмотренных на эти цели федеральным органам исполнительной власти и федеральным государственным органам, в которых федеральным законом предусмотрена военная служба или приравненная к ней служба. Порядок организации медицинской помощи военнослужащим и приравненным к ним лицам устанавливается Правительством Российской Федерации, а особенности организации оказания медицинской помощи военнослужащим (в том числе порядок освобождения от исполнения обязанностей военной службы в связи с заболеванием и иными причинами), устанавливаются Минобороны России. Особенности охраны здоровья военнослужащих определены в законодательстве Российской Федерации, которое регламентирует деятельность этих органов. В подп. 61 п. 7 Положения о Министерстве обороны Российской Федерации, утвержденном Указом Президента Российской Федерации от 16 августа 2004 г. № 1082, определено, что Минобороны России осуществляет, в том числе, и следующие полномочия: разрабатывает и осу-

ществляет комплекс профилактических, лечебных, санаторно-курортных, оздоровительных и реабилитационных мероприятий, направленных на охрану и укрепление здоровья военнослужащих, лиц гражданского персонала Вооруженных Сил, граждан, уволенных с военной службы, членов их семей, организует деятельность медицинских, санаторно-курортных и оздоровительных организаций.

Право на охрану здоровья и медицинскую помощь военнослужащих закреплено в ст. 16 Федерального закона от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих». В частности, охрана здоровья военнослужащих обеспечивается созданием благоприятных условий военной службы, быта и системой мер по ограничению опасных факторов военной службы, проводимой командирами во взаимодействии с органами государственной власти. Забота о сохранении и об укреплении здоровья военнослужащих — обязанность командиров. Военнослужащие и граждане, призванные на военные сборы, имеют право на бесплатное получение медицинской помощи, в том числе изготовление и ремонт зубных протезов (за исключением протезов из драгоценных металлов и других дорогостоящих материалов), бесплатное обеспечение лекарственными препаратами для медицинского применения по рецептам на лекарственные препараты, бесплатное обеспечение медицинскими изделиями по назначению врача в соответствующих медицинских, военно-медицинских подразделениях, частях и в организациях федеральных органов исполнительной власти и федеральных государственных органов, в которых федеральным законом предусмотрена военная служба.

Расходы, связанные с оказанием медицинской помощи военнослужащим и гражданам, призванным на военные сборы, в медицинских организациях государственной системы здравоохранения и муниципальной системы здравоохранения, возмещаются в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, за счет средств федерального бюджета, предусмотренных на эти цели федеральным органам исполнительной власти, в которых федеральным законом предусмотрена военная служба (постановление Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2004 г. № 911 «О порядке оказания медицинской помощи, санаторно-курортного обеспечения и осуществления отдельных выплат некоторым категориям военнослужащих, сотрудников правоохранительных органов и членам их семей»).

Военнослужащие не реже одного раза в год проходят медицинские осмотры, диспансеризацию. Военнослужащие, проходящие военную службу по контракту, если иное не предусмотрено федеральным законом, не реже одного раза в год проходят химико-токсикологические исследования наличия в организме человека наркотических средств, психотропных веществ и их метаболитов[1].

Направление военнослужащих и членов их семей на лечение за пределы территории Российской Федерации осуществляется на общих основаниях с другими гражданами в порядке, установленном Правительством Российской Федерации (постановление Правительства Российской Федерации от 15 февраля 2008 г. № 72 «О порядке направления средств федерального бюджета на оплату расходов, связанных с лечением граждан Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации» и приказ Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации от 19 декабря 2011 г. № 1571н «Об утверждении Административного регламента Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по направлению граждан Российской Федерации на лечение за пределы территории Российской Федерации за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета»).

Военнослужащие, имеющие признаки психического расстройства, направляются на психиатрическое обследование и психиатрическое освидетельствование в амбула-

[1] Согияйнен А. А. и др. Правовые и организационные аспекты освидетельствования военнослужащих на употребление психоактивных веществ // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2016. № 7—8. С. 16—21.

торных условиях или стационарных условиях в соответствии с Законом Российской Федерации от 2 июля 1992 г. № 3185-I «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании» с последующим медицинским освидетельствованием военно-врачебной комиссией для определения категории годности к военной службе (годности к службе по военно-учетной специальности, специальности в соответствии с занимаемой должностью)[1].

Члены семей военнослужащих имеют право на медицинскую помощь в медицинских организациях государственной или муниципальной систем здравоохранения и подлежат обязательному медицинскому страхованию на общих основаниях с другими гражданами. Члены семей офицеров (супруг, несовершеннолетние дети, дети старше 18 лет, ставшие инвалидами до достижения ими возраста 18 лет, дети в возрасте до 23 лет, обучающиеся в организациях, осуществляющих образовательную деятельность, по очной форме обучения), а также лица, находящиеся на их иждивении и проживающие совместно с офицерами, имеют право на медицинскую помощь в военно-медицинских организациях в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

Однако, при лечении в амбулаторных условиях лекарственные препараты для медицинского применения им отпускаются за плату по розничным ценам, за исключением случаев, когда в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации плата не взимается.

Изготовление и ремонт зубных протезов членам семей офицеров в военно-медицинских организациях осуществляются на тех же условиях, что и другим гражданам, в медицинских организациях государственной или муниципальной систем здравоохранения, если иное не предусмотрено федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Эти права и социальные гарантии военнослужащих и членов их семей, указанные в п. 2—4 ст. 16 Федерального закона от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих», распространяются на офицеров, уволенных с военной службы по достижении ими предельного возраста пребывания на военной службе, состоянию здоровья или в связи с организационно-штатными мероприятиями, общая продолжительность военной службы которых в льготном исчислении составляет 20 лет и более, а при общей продолжительности военной службы 25 лет и более вне зависимости от основания увольнения и на членов их семей, а также на прапорщиков и мичманов, уволенных с военной службы по достижении ими предельного возраста пребывания на военной службе, состоянию здоровья или в связи с организационно-штатными мероприятиями, общая продолжительность военной службы которых составляет 20 лет и более. Военнослужащие и граждане, уволенные с военной службы по достижении ими предельного возраста пребывания на военной службе, состоянию здоровья или в связи с организационно-штатными мероприятиями, — участники войны имеют преимущественное право на получение медицинской помощи и санаторно-курортное лечение.

Граждане, уволенные с военной службы, имеют право на медицинскую помощь в медицинских организациях государственной или муниципальной систем здравоохранения и подлежат обязательному медицинскому страхованию в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Граждане, уволенные с военной службы вследствие увечья (ранения, травмы, контузии) или заболевания, полученных ими при исполнении обязанностей военной службы, члены семей военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, а также граждане, уволенные с военной службы вследствие отдельных заболеваний, полу-

[1] Согияйнен А. А., Нахабина М. Н. Роль оценки нервно-психической устойчивости военнослужащих при проведении военно-врачебной экспертизы (комментарий к постановлению Правительства Российской Федерации «О внесении изменений в Положение о Военно-врачебной экспертизе» от 19 июля 2016 года № 698) // Право в Вооруженных силах — военно-правовое обозрение. 2016. № 9—10. С. 2—6.

ченных в период прохождения военной службы, могут приниматься на обследование и лечение в военно-медицинские организации в порядке, определяемом Минобороны России (иным федеральным органом исполнительной власти и федеральным государственным органом, в которых федеральным законом предусмотрена военная служба), без ущерба для граждан, пользующихся правом на получение медицинской помощи, в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации. Понятие «без ущерба» в настоящее время законодательно не закреплено, критериев, по которым возможно отказать в медицинском обслуживании гражданам данной категории, нет. То есть решение данного вопроса фактически происходит на уровне руководителя военно-медицинской организации. При оказании гражданину медицинской помощи в рамках программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи он имеет право на выбор медицинской организации в порядке, утвержденном уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, и на выбор врача с учетом согласия врача. Выбор врача и медицинской организации военнослужащими и лицами, приравненными по медицинскому обеспечению к военнослужащим, осуществляется с учетом законодательства Российской Федерации, регламентирующим деятельность Минобороны России (ст. 21 Федерального закона «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации»). Приказом Министра обороны Российской Федерации от 16 января 2006 г. № 20 «Об организации оказания медицинской помощи в военно-медицинских подразделениях, частях и учреждениях Министерства обороны Российской Федерации» медицинская помощь военнослужащим и иным лицам, имеющих право на получение медицинской помощи в военно-медицинских организациях, оказывается по территориальному принципу, который устанавливается с целью равномерного закрепления контингентов Минобороны России за военно-медицинскими организациями, создания оптимальной нагрузки на лечебное учреждение и позволяет, в свою очередь, максимально эффективно оказывать медицинскую помощь прикрепленному контингенту. Помимо этого, в данном приказе дается перечень категорий пациентов, которые имеют право на обслуживание в военно-медицинских организациях:

а) военнослужащие Вооруженных Сил Российской Федерации и граждане, призванные на военные сборы;

б) офицеры, уволенным с военной службы из Вооруженных Сил по достижении ими предельного возраста пребывания на военной службе, состоянию здоровья или в связи с организационно-штатными мероприятиями, общая продолжительность военной службы которых в льготном исчислении составляет 20 лет и более, а при общей продолжительности военной службы 25 лет и более — вне зависимости от основания увольнения, а так же членам их семьи;

в) прапорщики (мичманы), уволенные с военной службы из Вооруженных Сил по достижении ими предельного возраста пребывания на военной службе, состоянию здоровья или в связи с организационно-штатными мероприятиями, общая продолжительность военной службы которых составляет 20 лет и более;

г) членам семей офицеров Вооруженных Сил (супругам, несовершеннолетним детям, детям старше 18 лет, ставшим инвалидами до достижения ими возраста 18 лет, детям в возрасте до 23 лет, обучающимся в образовательных учреждениях по очной форме обучения), а также лицам, находящимся на их иждивении и проживающим совместно с ними;

д) членам семей военнослужащих Вооруженных Сил, потерявшим кормильца, родителям, достигшим пенсионного возраста, и родителям-инвалидам старших и высших офицеров, погибших (умерших) в период прохождения ими военной службы в Вооруженных Силах, а также старших и высших офицеров, погибших (умерших) после увольнения с военной службы из Вооруженных Сил по достижении ими предельного возраста пребывания на военной службе, состоянию здоровья или в связи с организационно-штатными мероприятиями,

имевших общую продолжительность военной службы 20 лет и более, которой они пользовались при жизни военнослужащего (за вдовами (вдовцами) военнослужащих, погибших (умерших) в период прохождения военной службы по контракту в Вооруженных Силах или после увольнения с военной службы из Вооруженных Сил по достижении ими предельного возраста пребывания на военной службе, состоянию здоровья или в связи с организационно-штатными мероприятиями, имевших общую продолжительность военной службы 20 лет и более, право на оказание медицинской помощи сохраняется до повторного вступления в брак);

е) лицам гражданского персонала Вооруженных Сил;

ж) иным гражданам Российской Федерации, пользующимся правом на получение медицинской помощи в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

На время постоянной трудовой деятельности в составе органа военного управления, воинской части (учреждения), военно-учебного заведения гражданскому персоналу предоставляется право на получение медицинской помощи в военно-медицинских организациях. К указанному контингенту не относится гражданский персонал акционерных обществ, обществ с ограниченной ответственностью и обществ с иными видами собственности, которые осуществляют свою деятельность в интересах Минобороны России на основании государственных контрактов (директива Главного военно-медицинского управления от 14 марта 2011 г. № 161/2/2/300 «О введении в действие Порядка организации амбулаторно-поликлинической и стационарной медицинской помощи гражданам, имеющим право на бесплатную медицинскую помощь в военно-медицинских учреждениях Министерства обороны Российской Федерации»).

Помимо вышеперечисленных категорий принимаются на обследование и лечение в военно-лечебных учреждениях без ущерба для граждан, которые указаны выше:

а) граждан, уволенных с военной службы из Вооруженных Сил вследствие увечья (ранения, травмы, контузии) или заболевания, полученных ими при исполнении обязанностей военной службы;

б) членов семей иных военнослужащих, проходящих военную службу по контракту в Вооруженных Силах;

в) граждан, уволенных с военной службы из Вооруженных Сил вследствие отдельных заболеваний, полученных в период прохождения военной службы.

Помимо указанных в приказе Министра обороны Российской Федерации от 16 января 2006 г. № 20 граждан, имеющих право на обслуживание в военно-лечебных учреждениях, аналогичным правом обладают:

— в соответствии с Федеральным законом от 12 января 1995 г. № 5-ФЗ «О ветеранах» правом на сохранение обслуживания в поликлиниках и иных военно-медицинских учреждениях, к которым указанные лица были прикреплены в период работы и при выходе на пенсию: инвалиды и участники Великой Отечественной войны, инвалиды боевых действий, участники боевых действий (после выхода на пенсию), члены семей погибших (умерших) инвалидов войны, участников Великой Отечественной войны и ветеранов боевых действий, а так же некоторые другие категории граждан. Указаниями начальника ГВМУ МО РФ от 31 августа 2004 г. «О мерах по улучшению медицинского обеспечения участников Великой Отечественной войны в военно-медицинских учреждениях Минобороны России», указаниями Министра обороны Российской Федерации от 15 января 2014 г. № Н-484 и начальника ГВМУ МО РФ от 21 января 2014 г. № 161/1/3/388 определено, что при обращении в военно-медицинские учреждения участников и инвалидов Великой Отечественной войны самостоятельно принимать решения об их госпитализации либо амбулаторном лечении по программе обязательного медицинского страхования вне зависимости от места их регистрации.

— Федеральным законом от 9 января 1997 г. № 5-ФЗ «О предоставлении социальных гарантий Героям Социалистического Труда, Героям Труда Российской Федерации и полным кавалерам ордена Трудовой Славы» предусмотрено первоочередное

бесплатное обслуживание в лечебно-профилактических учреждениях государственной и муниципальной систем здравоохранения, внеочередные бесплатные госпитализация и лечение в стационарах, госпиталях, больницах, а также сохранение бесплатного обслуживания указанных лиц в поликлиниках и других медицинских учреждениях, к которым они были прикреплены в период работы до выхода на пенсию. Первоочередное бесплатное обеспечение лекарствами, приобретаемыми по рецептам врачей лечебно-профилактических учреждений государственной и муниципальной систем здравоохранения, доставка по заключению врача лекарств на дом. Бесплатные изготовление и ремонт зубных протезов (за исключением зубных протезов, изготовленных из драгоценных металлов) в лечебно-профилактических учреждениях государственной и муниципальной систем здравоохранения. Первоочередное получение Героями Социалистического Труда, Героями Труда Российской Федерации и полными кавалерами ордена Трудовой Славы бесплатной путевки в санаторий, профилакторий или дом отдыха один раз в год в органах, осуществляющих их пенсионное обеспечение, либо в поликлинике, либо по месту последней работы. Все виды медицинского обслуживания в санаториях, профилакториях и домах отдыха, а также питание предоставляются бесплатно;

— Закон Российской Федерации от 15 мая 1991 г. № 1244-I «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» гласит, что сохраняют за собой право на обслуживание в поликлиниках, к которым указанные лица были прикреплены до выхода на пенсию: граждане, получившие или перенесшие лучевую болезнь и другие заболевания, связанные с радиационным воздействием вследствие чернобыльской катастрофы или с работами по ликвидации последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС; инвалиды вследствие чернобыльской катастрофы и некоторые другие категории.

Подводя итог обзору законодательства о гарантиях в области медицинского обеспечения, предусмотренных для военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей, можно сделать следующие выводы:

1. При реализации своего права на охрану здоровья и медицинскую помощь военнослужащие и приравненные к ним лица имеют право на бесплатную медицинскую помощь в военно-медицинских организациях. При отсутствии по месту военной службы или по месту жительства военно-медицинских организациях или отсутствия в них необходимых специалистов или оборудования данная категория граждан имеет право на получение медицинской помощи в организациях государственной или муниципальной систем здравоохранения. При необходимости, военнослужащие направляются на лечение за пределами Российской Федерации в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

2. На время постоянной трудовой деятельности в составе органа военного управления, воинской части (учреждения), военно-учебного заведения гражданскому персоналу (формируемому за счет численности Вооруженных Сил) предоставляется право на получение медицинской помощи в ВМО.

3. Без ущерба для вышепоименованных категорий прикрепленного контингента принимаются в военно-медицинские организации: граждане, уволенные с военной службы из Вооруженных Сил вследствие увечья (ранения, травмы, контузии) или заболевания, полученных ими при исполнении обязанностей военной службы; члены семей иных военнослужащих, проходящих военную службу по контракту в Вооруженных Силах, а так же граждане, уволенные с военной службы из Вооруженных Сил вследствие отдельных заболеваний, полученных в период прохождения военной службы.

4. Отдельные категории лиц, которые имеют право на бесплатное медицинское обслуживание в военно-медицинских организациях сохраняют его только при условии прикрепления к данной медицинской организации до выхода на пенсию (инвалиды и участники Великой Отечественной войны, инвалиды боевых действий, участники бое-

вых действий (после выхода на пенсию), члены семей погибших (умерших) инвалидов войны, участников ВОВ и ветеранов боевых действий, Герои Социалистического Труда, Герои Труда Российской Федерации, полные кавалеры ордена Трудовой Славы, граждане, получившие или перенесшие лучевую болезнь и другие заболевания, связанные с радиационным воздействием вследствие чернобыльской катастрофы или с работами по ликвидации последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС; инвалиды вследствие чернобыльской катастрофы и некоторые другие категории).

5. Медицинская помощь военнослужащим и иным лицам, имеющих право на получение медицинской помощи в военно-медицинских организациях, оказывается по территориальному принципу, который устанавливается с целью равномерного распределения контингентов Минобороны России за медицинскими учреждениями, создания оптимальной нагрузки и позволяет максимально эффективно оказывать медицинскую помощь прикрепленному контингенту.

Библиография

1. Согияйнен, А. А. Правовые и организационные аспекты освидетельствования военнослужащих на употребление психоактивных веществ / А. А. Согияйнен [и др.] // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2016. — № 7—8.

2. Согияйнен, А. А. Роль оценки нервно-психической устойчивости военнослужащих при проведении военно-врачебной экспертизы (комментарий к Постановлению Правительства Российской Федерации «О внесении изменений в Положение о Военно-врачебной экспертизе» от 19 июля 2016 года № 698) / А. А. Согияйнен, М. Н. Нахабина // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2016. — № 9—10.

Medical assistance in military medical institutions: the legal framework and criteria attachment

© **Sogiyanen A. A.**
the candidate of medical Sciences, head of the polyclinic №14, branch № 4 FGKU «gvkg them. N. N. Burdenko», The Ministry Of Defense Of Russia

Abstract: this article analyzes the current state of the normative regulation of care in military medical institutions and the procedure for reimbursement of health care costs in other military health facilities. We consider the category of citizens who are entitled to receive medical care in military medical institutions, provision of medicines, as well as the manufacture and repair of dental prostheses.

Keywords: health care, medical organizations, the military men.

Bibliography

1. Sogiyanen, A. A. Legal and organizational aspects of survey military personnel on the use of psychoactive substances / A. A. Sogiyanen [and etc.] // The Right in Armed Forces — military legal review. — 2016. — № 7—8.

2. Sogiyanen, A. A. the role of the evaluation of neuropsychic stability of military personnel at the military medical examination (commentary to Decree of the Government of the Russian Federation «About modification of Position about Military-medical examination» dated July 19, 2016 № 698) / A. A. Sogiyanen, M. N. Nahabina // The city in Armed Forces — military legal review. — 2016. — № 9—10.

Прокурорская деятельность

Нужна ли прокурору тактика?

© **Махьянова Р. М.,**
преподаватель Военного университета

Аннотация: в статье рассматриваются вопросы тактики прокурорской деятельности. Сопоставлены различные точки зрения на понятие прокурорской тактики. Сформулировано авторское понимание данного понятия. Проанализированы этические аспекты прокурорской деятельности.

Ключевые слова: прокурорский надзор, прокурорская тактика, прокурорская деятельность.
Рецензент — Ю. Е. Винокуров, доктор юридических наук, профессор.

Как уже было отмечено еще в прошлом столетии многими учеными, проблемы прокурорской тактики недостаточно разработаны в теории прокурорского надзора, что ведет к неопределенности ее применения при осуществлении прокурорской деятельности. Данный вопрос остается открытым и в наше время. Стремительно изменяющееся законодательство, к сожалению, не восполняет этот существенный пробел, а деятельность прокуроров становится все более регламентированной, формализованной. Все дело в том, что тактические приемы и способы не урегулированы правовыми нормами, хотя их применение и не должно выходить за рамки закона или противоречить его требованиям.

Для того, чтобы деятельность прокурора была эффективной и служила на благо государства и народа, как и другая общественно полезная деятельность, недостаточно только изменять и дополнять нормы существующих законов. На наш взгляд, необходимо пересмотреть теоретический и практический подход к осуществлению данной деятельности, определив приоритеты (ориентиры), то, от чего должно все исходить, превращаясь во взаимосвязь, направленное действие и дальнейшее осуществление. Любая деятельность должна быть четко спланирована, что касается деятельности прокурорской, то успешное ее осуществление зависит, прежде всего, от тех действий, которые совершаются прокурором ежедневно, эти действия и будут являться теми базовыми кирпичиками, из которого постепенно формируется фундамент законности и правопорядка в стране, ради чего фактически эта деятельность и осуществляется.

Излишняя демократичность, проявляемая в наши дни и основанная на принципе невмешательства, зачастую, даже при наличии выявляемых нарушений законности, приводит к отмиранию основных надзорных функций органов прокуратуры, ее деформации и истреблению института прокуратуры. Этому способствует и уменьшение властных полномочий прокуратуры. Деятельность прокуроров, к сожалению, все больше приобретает признаки контрольных функций.

Наука о тактике первоначально применялась и применяется в настоящее время при ведении военных действий и означает искусство ведения боя; совокупность средств и приемов для достижения намеченной цели[1].

Некоторыми учеными высказаны мнения о понятии тактики прокурорской деятельности, приведены определения ее понятия. Однако до настоящего времени не удалось теоретически сформулировать правильное единообразное ее понятие[2]. Все это негативно отражается на эффективности деятельности органов прокуратуры в целом, сводя ее к формализму, постепенному отмиранию полноценных функций прокурора.

[1] Ожегов С. И. Словарь русского языка. М. : ОНИКС, 2007. С. 773.
[2] Махьянова Р. М. К вопросу о прокурорской тактике // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2016. № 11—12. С. 98.

Согласен с этим также и В. Д. Ломовский. В своих трудах он пишет, что тактические правила прокурорского надзора разрабатываются наукой совершенно недостаточно, и на сегодня нет даже четкого определения понятия тактики прокурорского надзора[1].

Кроме того, подавляющее большинство ученых, исследовавших тактику применительно к деятельности прокурора, смешивают ее с методикой осуществления надзорных мероприятий.

В теории постоянно смешиваются тактика и методика прокурорского надзора, отсутствуют их четкие определения и разграничения между ними, а их исследования не отличаются необходимой глубиной и пониманием их значения для науки и практики прокурорско-надзорной деятельности. Методы прокурорского надзора лежат за пределами правового регулирования и представляют особую совокупность неправовых специальных действий прокурора.[2]

Т. Л. Маркелов определяет тактику прокурорского надзора как систему основанных на нормах Положения о прокурорском надзоре в СССР приемов планомерной и целенаправленной организации мероприятий по надзору за точным соблюдением законности, а также наиболее эффективного выполнения надзорных прокурорских действий в целях быстрого и полного выявления правонарушений, лиц, их совершивших, обстоятельств, им способствовавших. Тактика, по его мнению, предполагает систему общих рекомендаций для проведения всех видов надзорных мероприятий и прокурорских действий. Но она не отвечает на вопрос, как нужно выполнять каждый конкретный вид прокурорских надзорных мероприятий. Ответ на этот вопрос дает методика[3]. Он же писал, что тактика прокурорского надзора заключается в искусстве организации и проведения надзорных мероприятий и отдельных проверочных действий.[4]

В. Г. Мелкумов считал, что «понятие методов выявления нарушений законов охватывает совокупность способов и приемов, применяемых органами прокуратуры в процессе общенадзорной деятельности в целях выявления нарушений закона и причин, их порождающих. Он также полагал, что формы прокурорского реагирования на правонарушения — это «мероприятия органов прокуратуры, применяемые ими в процессе общенадзорной деятельности в целях устранения выявленных нарушений законов и обстоятельств, им способствующих, а также в целях наказания лиц, виновных в нарушениях законов. Процесс выработки новых методов и совершенствования уже существующих — явление сложное, зависящее не только от объективных, но и от субъективных факторов. В связи с изменением исторических условий те или иные методы выявления нарушений законов могут играть большую или меньшую роль в деятельности органов прокуратуры или же вообще потерять свое значение. Способов и приемов, с помощью которых выявляются нарушения законов, — множество. Каждый квалифицированный прокурорский работник, стремясь к повышению эффективности своих действий по выявлению нарушений законов, привносит что-то свое в эти способы и приемы. С полным основанием мы можем утверждать, что это «свое», иначе говоря, те или иные особенности в деятельности по выявлению нарушений законов, является поиском новых методов выявления нарушений законов. Однако все эти методы выявления нарушений законов являются однородными, они объединяются основным методом выявления нарушений законов — проверкой исполнения законов[5].

[1] Ломовский В. Д. Курс прокурорского надзора в Российской Федерации : монография. Тверь, 2004. С. 363.

[2] Там же. С. 353.

[3] Маркелов Т. Л. Тактика общего надзора прокуратуры и ее соотношение с методикой // Советская прокуратура на страже законности. Саратов, 1973. С. 23.

[4] Маркелов Т. Л. О взаимосвязи органов прокуратуры с общественностью в работе по укреплению законности и борьбе с преступностью // Вопросы прокурорского надзора : сб. научных трудов. М., 1972. С. 96.

[5] Мелкумов В. Г. Вопросы теории и практики общего надзора прокуратуры. Душанбе, 1965. С. 37, 40, 43, 102.

В толковом словаре русского языка указано: «Метод — способ действовать, поступать каким-нибудь образом, прием»; «методика — совокупность методов обучения чему-нибудь практического выполнения чего-нибудь»; «методический — строго последовательный, систематичный, точно следующий плану[1].

Таким образом, теоретически отдельными учеными понятие тактики смешивалось и употреблялось (иногда подменялось) вместе с понятиями методов и методик в прокурорской деятельности.

На наш взгляд, тактика, методы и методика взаимосвязаны между собой, не имея права на полноценное существование в случае отсутствия одного либо другого. Причина тому — их логическая последовательность, которая должна применяться в точности одна за другой. Первоосновой, конечно же, будет являться тактика, как определяющий способ дальнейшего выбора определенных методов и методик.

В широком смысле тактика применяется и в иной профессиональной деятельности — врачебной, следственной, спортивной и т.д. Поэтому ее понятие и применение означает лишь определение способа дальнейших действий, как поступить в конкретной обстановке, в том числе избрать метод, методику и их методическое сопровождение. Это свидетельствует о том, что любое действие, так или иначе, должно быть логически осмыслено, направлено на достижение конкретного результата, а это и есть тактика. В этой связи тактика являет собой базис действий, которые необходимо совершить для выполнения задачи (задач). Однако тактика должна сопровождаться другими, необходимыми для достижения цели элементами, из которых она фактически складывается, а в их отсутствие является нежизнеспособной. Без четко продуманной тактической подготовки почти невозможно рассчитывать на победу в боевом сражении, так же и в прокурорской деятельности: если не продумывать действия, позволяющие оперативно и качественно осуществить проверку или иное действие, вряд ли это принесет ожидаемые результаты. Обязательные элементы, без чего тактика не является таковой, составляют не только передовой опыт прокурорской деятельности, основанный на профессионализме, а и на данных логики, психологии, других наук.

И в конечном итоге, процесс формирования правильного и верного тактического приема, его выбора и определения взаимосвязан и неотделим от личности прокурорского работника. Данную точку зрения также разделяет В. Д. Ломовский. Высокий профессионализм, в том числе в деятельности прокурора, всегда несет в себе и за собою высокое нравственное начало. Однако на практике постоянно наблюдается разрыв между профессиональным и нравственным содержанием профессии прокурора. Отсутствие на деле прямой, но необходимой связи между профессиональным и нравственным, между специальностью и духовностью, особенно в современной российской практике приводит к деградации прокурора, к низкому уровню его правовой и общей культуры. Н. И. Матузов верно пишет, что «полузнайство, невежество, дилетантство нарушают всякую правовую ткань, любые разумные юридические установления»[2]. С этих позиций прокурорский надзор, несомненно, — не только правовая, но и моральная ценность. Очевидно, настало время в профессии прокурора соединить воедино профессиональное и нравственное начала, знание права, профессии и отношение к ним, умение работать со знанием дела и оценку своего труда как социально значимого, имеющего не только правовое или формальное, но и общественное, духовное значение. «Умственное образование само по себе никак не способствует зарождению в человеке красоты и невинности, из чего исходят все средства подъема человеческого существа к более возвышенной, божественной сути. … Как на колючках не вырастут фиги, а на чертополохе не родится виноград, так не принесет плодов любви одностороннее ум-

[1] Толковый словарь русского языка (с включением сведений о происхождении слов). М., 2007. С. 444.

[2] Матузов Н. И. Правовой нигилизм и правовой идеализм как две стороны «одной медали» // Правоведение. 1994. № 2. С. 11.

ственное образование, оторванное от воспитания сердца[1]. Это еще раз подтверждает, что прокурорский работник должен обладать определенными личностными характеристиками, основанными, прежде всего на нормах морали, нравственности, правилах поведения, профессиональной этике. Все это служит руководством к правильному действию, цель которого — верховенство закона. Взаимосвязь личности и профессиональной деятельности порождает действия, которые могут быть как успешными, так и безрезультатными, не эффективными. К примеру, без целеустремленности и четкой научной организации и планирования мероприятий трудно достичь успехов. Поэтому прокурорская тактика базируется (основывается) на взаимосвязи с личностью прокурора и ее профессиональными качествами. Без этих составляющих правильность выбора и формирование тактического приема, многообразие и совокупность которых и составляют тактику прокурора в целом, невозможно. Одним словом, тактика является основой и сопровождением повседневной деятельности прокурора, распадаясь на множество определенных приемов, способов, методов, которые необходимо применять в конкретной обстановке и при определенных обстоятельствах.

С учетом сказанного, можно сделать вывод, что тактику можно разделить на общую, к которой относится, прежде всего, достойное поведение (этика прокурорского работника), профессиональная этика, все то, что подчеркивает его личные положительные качества (в том числе эрудицию, достаточный уровень образования) и частную — применяемую в деятельности прокурора (организация и планирование работы, надзорная деятельность по направлениям, взаимодействие и деловое сотрудничество с субъектами и объектами поднадзорных и не поднадзорных территорий, координационная деятельность и иная деятельность, необходимая для пользы дела, успешного осуществления деятельности.

Логическое содержание вышеприведенного подтверждается понятиями терминов «общий» и «частный», изложенными в словаре русского языка. Общий — принадлежащий, свойственный всем, касающийся всех. Частный — являющийся отдельной частью чего-нибудь, не общий, не типичный[2].

Поэтому проявлению тактики предшествует постоянно изменяющийся, поисковой и целенаправленный способ мышления, стремящийся к выбору пути, способа, метода (к примеру, как лучше, быстрее, качественнее, экономичнее совершить то, или иное действие; применительно к субъекту всегда и в обязательном порядке учитываются его личностные характеристики и данные сложившихся взаимоотношений (при их отсутствии избирается такой благожелательный способ общения, который бы положительно влиял не только на исход дела, но и оставил бы у собеседника хорошее впечатление от общения, как гарантия успешных взаимоотношений в будущем). В данном случае здесь не обойтись и без научных познаний психологии общения с людьми, которые могут сыграть решающую роль во взаимоотношениях. Из логически осмысленных приемов впоследствии формируются тактические действия или тактические приемы и способы, которые применяются на практике в деятельности прокурора.

Все это необходимо знать действующему прокурорскому работнику, владеть такими навыками, успешно их применять, постоянно усовершенствовать тактику своей деятельности — заниматься самообразованием, расширять и укреплять круг делового общения и сотрудничества. Прокурор должен быть в курсе основных экономических и политических событий, происходящих не только в регионе, но и в целом в государстве. Эрудированному сотруднику всегда легче общаться, контактировать, находить и выстраивать при этом правильные тактические пути, ориентироваться в непредвиденной ситуации. При этом нужно стремиться всегда оставаться на высоте по отношению

[1] Песталоцци И. Л. Что дает метод уму и сердцу // Избранные педагогические сочинения. Т. 2. М., 1981. С. 81.

[2] Ожегов С. И. Указ. соч. С. 428, 858.

к своему оппоненту, для прокурора это состояние особенно важно, сопряжено это с его предназначением осуществлять надзор, значит стоять над кем-то, над чем-то.

Таким образом, прокурорский работник должен владеть тактическими приемами как при общении, так и в ходе надзорных и иных мероприятий для достижения результативной и успешной деятельности. Кроме того, ее осуществление невозможно работником, который не умеет себя вести и держать в обществе, коллективе, он должен уметь тактически избирать правильные способы общения, располагать к себе, убеждать в своей правоте, самому при этом иметь достоинства как личного, так и профессионального характера, демонстрируя это соизмеримо сложившейся обстановке, учитывая конкретные обстоятельства.

В прошлом столетии этот вопрос также был актуален, как и сейчас.

Так, Г. И. Бровин пишет, что предметом этики являются поведение человека и отношения между людьми, связанные с моральными ценностями — добром, злом, долгом, совестью, ответственностью, честью, достоинством и т.д.[1] Изучение морали не могут обойти и те отрасли правовой науки, которые изучают вопросы организации деятельности юридических учреждений: прокуратуры, суда, исправительно-трудовых учреждений, адвокатуры. Прокурорская профессиональная этика охватывает проблемы моральных отношений в сфере прокурорской профессии, систему норм и правил поведения прокуроров, где находят выражение социальные функции деятельности прокуратуры и регуляция отношений прокурора к людям, к обществу, к государственным и общественным организациям и между собой. Как и всякая иная государственная деятельность, прокурорский надзор в основном регулируется нормами права, но в неразрывной связи с ними действуют нормы морали. Те и другие имеют немало общего. Нормы права и морали обоюдно регулируют отношения к гражданскому долгу, обществу, труду и между людьми[2]. Моральные нормы, являясь как бы синтезом духовного и практического, определяют, направляют поведение людей, подсказывая и диктуя, что можно и чего нельзя делать, каким образом следует поступать в тех или иных конкретных условиях, от чего следует воздерживаться, т.е. представляют собой своеобразные рамки, стандарты поведения[3].

Моральная нормативная регламентация шире правовой регламентации. В отличие от правовых норм, опирающихся преимущественно на официальные санкции, моральные нормы опираются главным образом на индивидуальное сознание и на неофициальные санкции в виде общественного мнения, реакции окружающих и т.д. Моральная норма не принуждает, а скорее принуждает, призывает принятое и усвоенное личностью правило поведения, ставшее ее внутренней установкой, чувством долга, ответственностью, прежде всего перед своей совестью. При этом профессиональная прокурорская этика связывает моральный авторитет работника органов прокуратуры с их официальными полномочиями представителей высших органов государственной власти[4].

На наш взгляд, учитывая отличительную особенность профессии прокурора, последний должен обладать такими личными качествами и характеристиками, которые отличны от качеств многих других специалистов, имеющих высшее юридическое образование. Такой подход разделяют многие ученые. Так, В. И. Басков и Б. В. Коробейников полагают, что у будущих прокуроров нередко возникает вопрос: почему к прокурору предъявляются такие высокие требования? Это обусловлено тем, что это специалисты особого рода. К работникам этих органов всегда предъявлялись более высокие требования, нежели к работникам иных органов государственной власти и управления. Закон наделил прокуроров широкими полномочиями властного характера. Непра-

[1] Бровин Г. И. Проблемы профессиональной этики советского прокурора // Вопросы теории и практики прокурорского надзора. М., 1975. С. 97.

[2] Быховский И., Захарченко И. Этика проведения следственных действий // Социалистическая законность. 1973. № 11. С. 12.

[3] Федоренко Е. Г. Основы марксистско-ленинской этики. Киев, 1972. С. 42.

[4] Бровин Г. И. Указ. соч. С. 97—99.

вильное их исполнение, а тем более злоупотребление своим служебным положением, могут повлечь и влекут за собою тяжкие последствия. Прокурору всегда надо помнить, что малейшее нарушение или отступление от закона может привести и нередко приводит к существенным ограничениям прав и свобод граждан, причиняет тяжелую моральную травму как обвиняемым, так и их родным и близким. Властные полномочия, которыми обладают прокуроры, если они неправильно применяются, отрицательно отражаются на формировании личности этих должностных лиц. У некоторых прокуроров появляется черствость, формализм, невнимание к людям, неоправданная суровость, и, наконец, уверенность в собственной непогрешимости. Чтобы не произошло такого перерождения, нужны строгий контроль со стороны руководителя за деятельностью подчиненных, и, главное, постоянный самоконтроль. Выполняя свои профессиональные обязанности, каждый работник прокуратуры призван действовать не только в рамках закона, но и общечеловеческого гуманизма, проявлять доброжелательность, чуткость и внимание к людям.

Работники органов прокуратуры должны обладать такими качествами, как принципиальность и непримиримость в борьбе с нарушениями законности и правопорядка. Прокуроры могут встретить и нередко встречают препятствия и даже противодействия на пути к установлению истины и социальной справедливости. Надо иметь способность к преодолению этих явлений, ибо только тогда можно достичь поставленной цели.

Еще одно необходимое для прокурора профессиональное качество — это инициативность. Труд этих специалистов сугубо творческий, от их инициативы, пытливости и наступательности многое зависит в борьбе за торжество законности. Юрист, так же, как и врач, педагог, избирает профессию прокурора один раз и на всю жизнь, ибо здесь как ни в какой иной области деятельности имеет значение профессиональный и жизненный опыт. С получением диплома об окончании высшего учебного заведения начинается будничная работа прокуроров. Это труд тяжелый и напряженный — и физически, и эмоционально. К этому каждый будущий прокурор должен готовить себя заранее. Необходимо развить в себе такое качество, как умение выслушать человека. Некоторые прокуроры обладают красноречием, в то время как выслушать не умеют, а в ряде случаев и не хотят этого делать. Подчас у прокурора не хватает терпения выслушать человека, который пришел к нему с жалобой. Он торопит, перебивает посетителя, а затем, прервав его рассказ, вообще выпроваживает за дверь. Можно себе представить, с каким тяжелым чувством уходит этот человек от прокурора.

Прокуроры должны постоянно пополнять свои теоретические знания. Известно, что знания, полученные в высшем учебном заведении, обесцениваются через десять-двенадцать лет. Изменяется законодательство, совершенствуется прокурорская практика. Известна истина: если знания не прибавляются ежедневно, они убавляются. Поэтому, пока длится трудовая жизнь прокурора, он должен повышать свою квалификацию, свою компетентность и профессиональный уровень[1].

В этой связи необходимым и полезным в деятельности будущих прокуроров в ходе обучения в высшем учебном заведении было бы предоставление им возможности живого общения с действующими сотрудниками органов прокуратуры и ветеранами. Эта идея поддерживается прокурорскими работниками, педагогами и учеными как прошлого, так и настоящего.

С. В. Русаков, прокурор Чувашской Республики, в своей статье отмечает, что постоянное общение работников прокуратуры со студентами юридического факультета положительно влияет на формирование у будущих юристов чувства долга, правового мышления, понимания сложности и ответственности будущей профессии, способствует профессиональной ориентации[2].

---

[1] Басков В. И., Коробейников Б. В. Курс прокурорского надзора : учебник. М. : Зерцало-М, 2001. С. 97—100.

[2] Русаков С. В. Участие прокуратуры в подготовке юристов // Правовые основы деятельности органов прокуратуры // Труды Республиканской научно-

В. А. Малюткин (Чувашский университет) пишет, что развитие высшего образования требует более эффективного сочетания разных форм и методов обучения и рационального использования научно-педагогических кадров. Основным направлением совершенствования юридического образования должна быть переориентация его с преимущественно информативного типа обучения на обучение, позволяющее выявлять и развивать познавательные и творческие способности студентов, воспитывать у них волевые и профессиональные свойства личности, обеспечивающие качественную деятельность юристов. Необходимо более широкое внедрение в учебный процесс эффективных, перспективных методик и технологий обучения: лекций-дискуссий, круглых столов, ролевых, деловых, инновационных игр и др. Здесь мы должны брать на вооружение все то положительное, передовое, что накоплено и имеется в вузах: внедрение новых информационных технологий обеспечения учебного процесса и научной работы, создание межвузовских, вузовских информационных сетей, учебных, научно-методических и библиотечных банков данных; распространение практики проведения комплексных ситуационных учений, создание и организация деятельности учебно-практических структур (учебно-следственных и иных подразделений); создание на договорной основе совместно с заинтересованными подразделениями прокуратуры, суда, органов безопасности, внутренних дел структуры учебно-научного и практического сотрудничества (филиалов кафедр, учебно-научных-практических комплексов) с взаимным использованием возможностей и потенциала сторон в решении их задач[1].

Л. А. Николаева указывает, что требованиями жизни продиктовано образование при юридических вузах страны проблемных лабораторий по прокурорскому надзору. Подобные лаборатории могут стать теми специальными центрами на местах, которые будут обеспечивать укрепление и расширение связей науки с практикой, научное изучение и обобщение практики, разработку научно обоснованных рекомендаций по закреплению и распространению положительного опыта надзорной деятельности органов прокуратуры. Постоянные и непосредственные контакты с работниками практических органов несомненно обогатят не только теоретические исследования научных работников вузов, но и обеспечат более высокий уровень подготовки специалистов-юристов для работы в органах прокуратуры[2].

С высказываниями практиков нельзя не согласиться. Учитывая специфические особенности профессиональной деятельности прокурора, подготовка к ней должна начинаться на стадии обучения в вузах. На наш взгляд, наряду с этим необходимо не только параллельное обучение теории и практике, но и введение лекционного и практического курсов обучения прокурорской тактике, которая составляют основу любой профессии, а профессии прокурора в силу ее специфики особенно, на что уже было обращено внимание в других публикациях[3].

К сожалению, в современных учебниках и учебных пособиях по прокурорскому надзору ничтожно мало уделено внимания вопросам прокурорской тактики. Более детальное исследование данного понятия, его теоретическое и практическое применение изложено в трудах профессора Ю. Е. Винокурова.

Так, сборник методических материалов «Организация прокурорского надзора органами военной прокуратуры» содержит в себе общую теорию прокурорского надзора и направления деятельности с содержанием методических указаний проведения прокурорских проверок и образцы документов прокурорского реагирования. Сборник предназначен для практического использования. Анализ положений сборника указы-

практической конференции. Чебоксары, 1996. С. 81.

[1] Малюткин В. А. Проблемы подготовки юридических кадров в современных условиях // Правовые основы деятельности органов прокуратуры : Труды Республиканской научно-практической конференции. Чебоксары, 1996. С. 36.

[2] Николаева Л. А. Некоторые вопросы теории и практики прокурорского надзора // Совершенствование прокурорского надзора в СССР : сб. статей. М., 1973. С. 204.

[3] Махьянова Р. М. Указ. соч. С. 102.

вает на употребление термина тактики, в частности, при составлении плана проводимой прокурорской проверки: «В органах прокуратуры осуществляется перспективное, текущее и целевое планирование на основании анализа реального состояния законности. Подготовка к проверке завершается составлением плана проверки. Он содержит: …. основные тактические приемы, использование которых предполагается в ходе проверки (установление очередности получения объяснений, обеспечение сохранности соответствующей документации или ее изъятие, определение круга лиц, необходимых для участия при проведении осмотра, фотографирования, видеозаписи и т.д.[1]

Из текста следует, что выработка тактических приемов включена в план проверки. На наш взгляд, более правильным было бы вопросы тактики решать на начальной, организационной стадии проверки. Как правило, в органах прокуратуры план проверки утверждается прокурором, либо его (курирующим) заместителем, в содержание плана входят конкретные определенные действия (истребование материалов, получение объяснений, и т.п.). Все это еще раз подтверждает хаотичное применение тактики, связывая ее в основном только с осуществлением надзорных мероприятий и реализацией их результатов.

В настольной книге прокурора в приложении 5 (Краткий словарь основных терминов) также указывается на подразделение тактики на тактику проверки и тактику прокурорского реагирования. Хотя там же приведено определение понятия тактики — определение и реализация прокурором путей наилучшей организации и осуществления прокурорского надзора и иной деятельности[2].

В настольной книге военного прокурора рассмотрены вопросы организации деятельности органов военной прокуратуры и деятельность военного прокурора по направлениям, включая координационную. Вместе с тем в книге не содержится разделов, указывающих на применение тактики военными прокурорами[3].

О. Н. Коршуновой дано определение понятия тактики как совокупности научно обоснованных приемов и средств реализации полномочий прокурора при подготовке, проведении и оценке результатов прокурорской проверки. Следуя тексту научного пособия, авторами тактика отнесена к составной части методики. В разделе «Особенности проведения проверок» указано, что тактика проведения проверок определяется полномочиями прокурора, установленными Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации[4].

На наш взгляд, приведенная авторами формулировка прокурорской тактики не отражает в полном объеме ее понятие и сущность, поскольку применяется только в пределах научно обоснованных приемов. А из практики надзорной и иной деятельности прокурора следует, что тактика формируется и в последующем применяется, в том числе, и иными способами и приемами, применительно к той или иной ситуации, которые не содержатся в действующем законодательстве, ведомственных нормативных правовых актах Генеральной прокуратуры Российской Федерации, в теории прокурорского надзора, где данное понятие до сего дня остается неисследованным и неизученным. На формирование тактических приемов и способов тактики большое влияние оказывают профессиональные навыки прокурорского работника, использование обобщенного практического передового опыта.

Если оценить и проанализировать деятельность прокурора более масштабно и глобально, то основной и конечной целью его деятельности, исполняемой от имени государства, является верховенство закона на

[1] Организация прокурорского надзора органами военной прокуратуры : сборник методических материалов / под общ. ред. С.Н. Фридинского. М., 2010. С. 2, 65—66.

[2] Настольная книга прокурора / под общ. ред. С. Г. Кехлерова, О. С. Капинус. М. : Издательство Юрайт, 2014.

[3] Настольная книга военного прокурора : пособие. М. : Граница, 2014.

[4] Коршунова О. Н. Методика и тактика проведения прокурорской проверки. СПб., 2014. С. 4, 17, 26.

всей территории страны, сохранение правопорядка в обществе, а деятельность военного прокурора, кроме всего прочего, предусматривает поддержание на должном уровне боеспособности и боеготовности государства. Представим на некоторое время, что прокурор лишен права пользоваться в своей повседневной деятельности тактическими приемами и способами, имея в распоряжении лишь методические рекомендации, необходимые материалы, специалистов и знания требований законодательства, которые подвергнуты проверке и тех норм, которыми руководствуются в своей деятельности должностные лица (командиры воинских частей), действия которых подвергнуты проверке. Самое первое, что должен сделать прокурор, получив, к примеру срочное поручение от вышестоящего прокурора о проверке, это оценить обстановку, имеющиеся и связанные с данным поручением материалы и иные данные, если они есть, а при отсутствии таковых, прибегнуть к другим источникам информации — средствам массовой информации, анализу взаимодействия с поднадзорными органами (органами военного управления, воинскими частями и формированиями). Исходя из анализа взаимодействия с должностными лицами, оценивая его состояние на момент проведения проверки, прокурор начинает мысленно формировать необходимые приемы и способы проведения проверки, которая будет направлена не только на своевременное исполнение поручения вышестоящего руководства, но и на установление законности. Следовательно, проверка должна быть эффективной с точки зрения способов ее проведения. С этого момента и начинает формироваться тактика проведения проверки. Она также формируется с учетом методов и элементов ранее проведенных аналогичных проверок. Однако тот или иной метод по аналогии тоже не всегда можно использовать. На это решающее значение оказывают задачи и цели проводимой проверки. Методические рекомендации помогают выполнить лишь тактические задачи. После формирования тактики, которая может изменяться в ходе проверки, в зависимости от тех или иных обстоятельств определяется методика ее проведения с использованием предметных методических рекомендаций. В этой связи можно утверждать, что методика является инструментом, т.е. средством проведения проверки.

В основном пособие «Настольная книга военного прокурора» содержит методику проведения проверок по направлениям. По тексту изложения авторами смешаны понятия тактики и методики. Отсутствует четкое разграничение понятий тактика и методика.

Имеется аналогичное научное издание, подготовленное О. Н. Коршуновой[1]. Данное научное издание состоит из 16 тем по направлениям прокурорской деятельности. Конкретных задач, способствующих развитию и формированию у обучающихся навыков выработки тактических приемов, в книге не содержится.

Совсем иное мнение складывается по результатам анализа и изучения учебного пособия, авторами которого являются А. Ю. Винокуров и Ю. Е. Винокуров.

К примеру, раздел III «Тактика и методика прокурорского надзора» (упражнения и задачи к практическому занятию) содержит следующие задания:

1. сформулируйте определение тактики прокурорского надзора;

2. раскройте содержание понятия «тактика прокурорского надзора»;

3. в чем проявляется взаимосвязь тактики прокурорского надзора и следственной тактики?

4. что понимается под тактикой отрасли прокурорского надзора, тактикой прокурорской проверки и тактикой прокурорского реагирования на нарушения закона?

5. сформулируйте понятие методики прокурорского надзора;

6. в каком соотношении находятся тактика и методика прокурорского надзора?

7. что такое тактические и методические приемы и в чем они отличаются друг от друга?[2]

Данный перечень можно продолжить, к примеру, вопросами: регулируется ли при-

[1] Коршунова О. Н. Указ. соч.

[2] Винокурорв А. Ю., Винокуров Ю. Е. Прокурорский надзор в Российской Федерации. М. : МНЭПУ, 1995. С. 10.

менение тактических приемов нормативными правовыми актами, в том числе ведомственного характера?; возможно ли применение тактических приемов по аналогии?; различие методов проведения проверки от методических рекомендаций; методика, метод, тактика, их взаимосвязь, и воздействие на результат и эффективность деятельности прокурора.

В учебнике «Прокурорский надзор» под научной редакцией профессора Ю. Е. Винокурова по тактике содержатся курсы — лекционный и практический[1].

На наш взгляд, тактические приемы — это не приспосабливание данного термина под конкретные действия. Тактика — это невидимый, постоянно меняющийся элемент психологического и логического мышления личности прокурорского работника, основанный на целях и поставленных задачах, помогающий и определяющий избрать метод, способы и приемы их (целей и задач) достижения. Тактика применяется прокурором не только в надзорной деятельности на определенных стадиях. Для совершенствования методики и методов проведения прокурорских проверок без тактики не обойтись. Этот аргумент давно уже подтвержден прокурорами-практиками, а также изложен в трудах великих ученых-юристов еще в прошлом веке.

Тактика — это то, с чего начинается и чем оканчивается рабочий день прокурора. Тактика, как понятие возникло в военной деятельности и означает искусство ведения боя. Так вот это искусство должно оттачиваться ежедневно военнослужащим в армии, как прокурором в своей повседневной деятельности, для дальнейшей выработки стратегии и определения приоритетных направлений, не только предметных, отраслевых, а включая взаимодействие и координационную деятельность.

Анализ учебной и научной литературы показывает, что о тактике и ее понятии вспоминают все реже и реже, превращая надзорную и иную деятельность прокурора в регламент действий, установленных законодательством. Вместе с тем действующее законодательство, регламентирующее деятельность прокуроров, не содержит путей достижения установленных целей и задач, которые должны быть разрешены прокурорами в рамках их полномочий и компетенции. Задача прокурора — правильно организовать свою деятельность, принимая во внимание не только требования законодательства, а с учетом оценки тех взаимоотношений с представителями поднадзорных объектов, которые сложились в ходе взаимодействия. В выработке тактики своей деятельности он должен руководствоваться не только наличием необходимой письменной, документальной, устной и иной информации, но и с точки зрения логики, психологии оценивать лиц, с которыми ему приходится контактировать в процессе деятельности, определяя и намечая приемлемые пути и варианты ее дальнейшего осуществления. Здесь уместно провести аналогию между прокурорской тактикой и следственной тактикой.

Исходя из практической деятельности прокурора, можно сделать вывод о том, что на тактике базируется вся деятельность прокурора, без которой не только невозможно результативно провести проверку, но и достичь наивысшей эффективности прокурорского надзора. Как уже отмечалось в трудах ученых прошлого века, к сожалению, прокурору приходится зачастую иметь дело уже с установленными правонарушениями, причины которых, в большинстве случаев не устраняются в полном объеме. Зачастую это сводится к дисциплинарному или материальному наказанию виновного лица. Для того, чтобы правонарушений становилось меньше, а надзорная деятельность имела максимальную эффективность, необходимо ежедневно строить свою деятельность так, чтобы ее целью было предупреждение правонарушений. Для этого прокурору необходимо поддерживать на должном уровне непрерывное контактирование и взаимодействие с субъектами, расположенными на поднадзорной территории. Естественно, это не должно быть сведено к бюрократическому общению (истребование информации, различные запросы), это должно быть дело-

[1] Прокурорский надзор : учебник / под ред. Ю. Е. Винокурова. М : ЭКЗАМЕН, 2006.

вое сотрудничество, совместные профилактические мероприятия, беседы с должностными лицами, встречи с трудовыми коллективами, изучение психологического климата, предварительная заочная оценка законности деятельности должностных лиц и руководства. Даже принимая участие в межведомственном совещании, прокурор, оценивая фактические обстоятельства дела и цели мероприятия, действия ее участников, уже логически выстраивает и намечает приемы и способы, позволяющие эффективно осуществлять надзор на конкретном участке, предмет которого и обсуждается на данном совместном мероприятии, и не только. Все это и есть лишь некоторые тактические приемы, которые должны использовать в своей повседневной деятельности прокурорские работники. Вместе с тем цель любого тактического приема, как и цель деятельности органов прокуратуры в целом должна быть единой — установление законности и правопорядка в стране.

Тактика и методика не существуют без обоюдной взаимосвязи. Если их применять по отдельности каждую, исключено их совершенствование и развитие, а следовательно не будет и повышаться эффективность деятельности прокурора в целом.

На наш взгляд, тактика является невидимым «орудием» прокурорской деятельности, это определенный способ, который необходим для того, чтобы определиться, какое действие предпринять, в какое время, или каким приемом воспользоваться, применительно к прокурорской деятельности, определиться вносить ли акт прокурорского реагирования, либо ограничиться устной беседой, если правонарушение малочисленно, а для его устранения органу не потребуется проведения дополнительных мероприятий, связанных с устранением последствий правонарушений. В связи с изменчивостью нашей величины (тактики) тактические приемы невозможно спрограммировать и попытаться их перечислить, все это сопряжено и связано с функцией логического мышления человека, его психологическими особенностями, чем и объясняется, что ни один человек не сможет предугадать наперед ход своих мыслей. Непредсказуемость тактического приема тем и интересна творчески, что она наиболее приближена к жизни, к ее конкретной ситуации. Возвращаясь к деятельности прокурора можно утверждать, что искусство тактики — и есть искусство логически правильно мыслить, владеть умением убеждать, внушать, быть примером для подражания, правильно составлять диалог общения. И все это должно быть направлено только на осуществление самой главной цели — установления законности, единообразия его понимания и исполнения всеми органами.

Таким образом, представляется, что тактика является основой в деятельности любой профессии. Врачебная тактика не менее важна, ведь от правильности действий врача зависит здоровье и жизнь человека. Таких примеров можно привести очень много, когда искусство владения ею (тактикой) напрямую ведет к успешной деятельности, осуществлению намеченной цели.

При таких обстоятельствах на вопрос в заглавии данной публикации с уверенностью можно ответить только положительно.

Вопросы прокурорской тактики нуждаются в дальнейшей разработке, прежде всего, на теоретическом уровне в целях их дальнейшего использования для успешной и эффективной деятельности прокуроров.

Библиография

1. Басков, В. И. Курс прокурорского надзора : учебник / В. И. Басков, Б. В. Коробейников. — М. : Зерцало-М, 2001.

2. Бровин, Г. И. Проблемы профессиональной этики советского прокурора / Г. И. Бровин // Вопросы теории и практики прокурорского надзора. — М., 1975.

3. Быховский, И. Этика проведения следственных действий / И. Быховский, И. Захарченко // Социалистическая законность. — 1973. — № 11.

4. Винокуров А. Ю., Винокуров Ю. Е. Прокурорский надзор в Российской Федерации / А. Ю. Винокуров, Ю. Е. Винокуров. — М. : МНЭПУ, 1995.

5. Коршунова, О. Н. Методика и тактика проведения прокурорской проверки / О. Н. Коршунова. — СПб., 2014.

6. Ломовский, В. Д. Курс прокурорского надзора в Российской Федерации : монография / В. Д. Ломовский. — Тверь, 2004.

7. Малюткин, В. А. Проблемы подготовки юридических кадров в современных условиях / В. А.

Малюткин // Правовые основы деятельности органов прокуратуры : Труды Республиканской научно-практической конференции. — Чебоксары, 1996.

8. Маркелов, Т. Л. О взаимосвязи органов прокуратуры с общественностью в работе по укреплению законности и борьбе с преступностью / Т. Л. Маркелов // Вопросы прокурорского надзора : сб. научных трудов. — М., 1972.

9. Маркелов, Т. Л. Тактика общего надзора прокуратуры и ее соотношение с методикой / Т. Л. Маркелов // Советская прокуратура на страже законности. — Саратов, 1973.

10. Матузов, Н. И. Правовой нигилизм и правовой идеализм как две стороны «одной медали» / Н. И. Матузов // Правоведение. — 1994. — № 2.

11. Мелкумов, В. Г. Вопросы теории и практики общего надзора прокуратуры / В. Г. Мелкумов. — Душанбе, 1965.

12. Махьянова, Р. М. К вопросу о прокурорской тактике / Р. М. Махьянова // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2016. № 11—12.

13. Настольная книга военного прокурора : пособие. — М. : Граница, 2014.

14. Настольная книга прокурора / под общ. ред. С. Г. Кехлерова, О. С. Капинус. — М. : Издательство Юрайт, 2014.

15. Николаева, Л. А. Некоторые вопросы теории и практики прокурорского надзора / Л. А. Николаева // Совершенствование прокурорского надзора в СССР : Сборник статей. — М., 1973.

16. Ожегов, С. И. Словарь русского языка / С. И. Ожегов. — М. : ОНИКС, 2007.

17. Организация прокурорского надзора органами военной прокуратуры : сборник методических материалов / под общ. ред. С. Н. Фридинского. — М., 2010.

18. Песталоцци, И. Л. Что дает метод уму и сердцу / И. Л. Песталоцци // Избранные педагогические сочинения. Т. 2. — М., 1981.

19. Прокурорский надзор : учебник / под ред. проф. Ю. Е. Винокурова. — М. : Экзамен, 2006.

20. Русаков, С. В. Участие прокуратуры в подготовке юристов / С. В. Русаков // Правовые основы деятельности органов прокуратуры : Труды Республиканской научно-практической конференции. — Чебоксары, 1996.

21. Толковый словарь русского языка (с включением сведений о происхождении слов). — М., 2007.

22. Федоренко, Е. Г. Основы марксистско-ленинской этики / Е. Г. Федоренко. — Киев, 1972.

Whether the Prosecutor's tactics?

© **Mahanova R. M.,**
lecturer of the Military University

Abstract: the article deals with the questions of tactics and prosecutorial activities. Mapped various points of view on the concept of prosecutorial tactics. Formulates the author's understanding of the concept. Analyzes ethical dimensions of prosecutorial activities.

Keywords: prosecutorial supervision, prosecutorial tactics, prosecutorial activities.

Bibliography

1. Basque, V. I. Course of prosecutorial supervision : a textbook / V. I. Baskov, B. V. Korobeynikov. — M : Zertsalo-M, 2001.

2. Brovin, G. I. Problems of professional ethics of the Prosecutor of the Soviet / G. I. Brovin // Theory and practice of prosecutorial supervision. — M., 1975.

3. Bykhovsky, I. Ethics investigation / I. Bykhovsky, I. Zakharchenko // socialist legality. — 1973. — № 11.

4. Vinokurov, A. Yu. Public Prosecutor's supervision in the Russian Federation / A. Yu. Vinokurov, J. E. Vinokurov. — M. : MNEPU, 1995.

5. Korshunova O. N. Technique and tactics the Prosecutor's investigation / O. N. Korshunova. — SPb., 2014.

6. Lomovsky, D. V. the Course of prosecutorial supervision in the Russian Federation : monograph / V. D. lomovskaya. — Tver, 2004.

7. Milyutkin, V. A. problems of training of legal personnel in modern conditions / V. A. Milyutkin // Legal bases of activity of bodies of Prosecutor's office : Proceedings of Republican scientific-practical conference. — Cheboksary, 1996.

8. Markelov, T. L. On the relationship of the prosecution with the public in efforts to strengthen the rule of law and the fight against crime / T. L. Markelov // Issues of prosecutorial supervision. Collection of scientific works. — M., 1972.

9. Markelov, T. L. Tactics of General supervision of Prosecutor's office and its relationship with the methodology / T. L. Markelov // the Soviet Prosecutor's office to enforce the law. — Saratov, 1973.

10. Matuzov, N. I. Legal nihilism and legal idealism as two sides of «same coin» / N. I. Matuzov // Jurisprudence. — 1994. — № 2.

11. Melkumov, V. G. the theory and practice of General supervision of Prosecutor's office / V. G. Melkumov. — Dushanbe, 1965.

12. Mahanova, R. M. the question of prosecutorial tactics / R. M. Mahanova // Law in the Armed Forces — military legal review. 2016. № 11—12.

13. Handbook of military Prosecutor's guide. — M. : Border, 2014.

14. Handbook of public prosecutor / ed. by S. G. Kekhlerov, O. S. Kapinus. — M. : Yurait, 2014.

15. Nikolaeva, L. A. Some questions of the theory and practice of prosecutorial supervision / L. A. Nikolaeva Improvement of prosecutorial supervision in the USSR : Collection of articles. — M., 1973.

16. Ozhegov, S. I. Dictionary of Russian language / S. I. Ozhegov. — M. : ONYX, 2007.

17. The organization of Prosecutor's supervision bodies of military Prosecutor's office : the collection of methodical materials / ed. by S. N. Fridinsky. — M., 2010.

18. Pestalozzi, I. L. the method That gives the mind and heart / I. L. Pestalozzi // Selected pedagogical works. Vol. 2. — M., 1981.

19. Prosecutorial oversight : the textbook / ed. by J. E. Vinokurova. — M. : Exam, 2006.

20. Rusakov, S. V. Participation of prosecutors in the training of lawyers / S. V. Rusakov // Legal bases of activity of bodies of Prosecutor's office : Proceedings of Republican scientific-practical conference. — Cheboksary, 1996.

21. Explanatory dictionary of the Russian language (with the inclusion of information about the origin of words). — M., 2007.

22. Fedorenko, E. G. fundamentals of Marxist-Leninist ethics / E. G. Fedorenko. — Kiev, 1972.

Прокурорская проверка как основная форма выявления нарушений законодательства в государстве

© **Обуховский И. Н.,**
курсант Военного университета
© **Шнякина Т. С.,**
кандидат юридических наук, старший преподаватель 25 кафедры Военного университета

Аннотация. В статье анализируются законодательство, правоприменительная практика и состояние теоретической разработанности проблемы правовой неопределенности положений, закрепляющих содержание и процедуры осуществления прокурорской проверки. Определен круг актуальных проблем, возникающих на практике в результате отсутствия правовых пределов проведения прокурорской проверки. С учетом мартовских изменений, внесенных в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации», высказан ряд предложений, направленных на совершенствование правового регулирования соответствующих процедурных вопросов, в том числе, предложены два подхода к пониманию понятия «прокурорская проверка»: статичный и динамичный.

Ключевые слова: прокурорская проверка, прокурорский надзор, органы прокуратуры, принцип формальной определенности, законность, правопорядок.

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

В ст. 1 Конституции России провозглашено, что Российская Федерация является правовым государством. Правовое государство, прежде всего, представляет собой правовую форму организации и осуществления государственной власти в противоположность деспотическому государству, выстраивающему отношения с обществом через насильственные формы государственного управления.

Соответственно важнейшим признаком, характеризующим природу того или иного государства, является качество формы организации взаимоотношений между государством и обществом — правовая или неправовая. При этом официальная государственная позиция, а также позиции отдельных лиц, групп граждан или общества в целом по отношению к праву, закону, их реализации и способам обеспечения позволяют справедливо судить о существующих административно-политических, экономических и социально-культурных процессах как результатах воздействующего государственного начала на общество.

Так, В. С. Нерсесянц отмечал, что «ключевой момент теории и практики современного правового государства и, можно сказать, его конечная цель состоят в недопущении концентрации и монополизации публичной власти у одного лица, органа или группы лиц (партии и т.д.), в общем соблюдении требований правовой формы взаимоотношений (взаимных прав и обязанностей) между публичной властью и индивидом, в надлежащем гарантировании и практическом осуществлении конституционно закрепленных прав и свобод человека и гражданина»[1].

Такого государственного состояния можно достичь только при условии точного и неуклонного соблюдения требований закона всеми субъектами права без исключения. Идея точного и единообразного понимания и исполнения закона всеми гражданами, организациями, органами и должностными лицами лежит в основе конституционно-закрепленного принципа законности. В содержание принципа законности наряду с прочим включены: верховенство Конституции России и федеральных законов на всей территории страны (ч. 2 ст. 4 Конституции Российской Федерации); конституционная обязанность органов государственной власти, органов местного само-

[1] Нерсесянц В. С. Философия права : учебник. М. : Норма: Инфра-М, 2011. С. 124.

управления, должностных лиц, граждан и их объединений, а равно субъектов правоотношения соблюдать Конституцию России и законы (ч. 2 ст. 15 Конституции Российской Федерации); обеспечение законности и правопорядка совместными силами и согласованными средствами Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (ч. 1 ст. 72 Конституции).

Не последнюю роль, как известно, в обеспечении законности и правопорядка призвана играть прокуратура Российской Федерации как совместно с другими государственными органами, так и самостоятельно. Разумеется, непосредственное функционирование прокуратуры Российской Федерации также должно оставаться в рамках правового поля, как и деятельность и существование любых других субъектов права, т.е. осуществляться строго в пределах, очерченных Конституцией России.

Так, согласно ст. 129 Конституции Российской Федерации полномочия, организация и порядок деятельности прокуратуры Российской Федерации должны быть определены федеральными законами. Названное конституционное предписание формальной определенности административно-правового статуса прокуратуры Российской Федерации нашло свою реализацию в Федеральном законе от 17 января 1992 г. № 2202-I «О прокуратуре Российской Федерации». Аналогичная конституционному подходу позиция отражена в заключении Консультативного совета европейских прокуроров № 3 (2008) «О роли прокуратуры вне уголовно-правовой сферы»[1], согласно которой избрание государством той или иной модели прокуратуры в любом случае наряду с общими и публичными интересами должно преследовать цели защиты прав и свобод человека и поддержания верховенства закона, что, в свою очередь, требует четкого определения функций и полномочий органов прокуратуры в законе, а также исполнения прокурором своих обязанностей на основе принципов законности, объективности, справедливости и беспристрастности (принципов норм права).

Действительно, проводимые прокуратурой Российской Федерации в порядке федерального государственного надзора проверки связаны с соблюдением публично-правового режима взаимоотношений проверяющих органов, наделенных принудительно-властными полномочиями, и проверяемых субъектов, на которые могут быть наложены дополнительные обременения, способные осложнить процесс реализации ими своих прав, свобод и законных интересов. Соответственно, законодательное регулирование контрольно-надзорных процедур, а также деятельность прокуратуры Российской Федерации должны отвечать конституционным критериям возможных ограничений прав и свобод человека и гражданина, которые закреплены в ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации, и не выходить за пределы, ими очерченные. Поэтому обеспечение законности и правопорядка силами прокуратуры Российской Федерации должно базироваться на соответствующей конституционным принцам системе правового регулирования ее деятельности. В соответствии с п. 2 ст. 1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» прокуратурой Российской Федерации осуществляется прокурорский надзор в целях обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства. Полномочия (права) прокурора при осуществлении возложенных на него функций определены в ст. 22, 27, 30, 33 и 47 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации». И, как показывает практика, основной формой выявления нарушений закона, прав и свобод человека и гражданина среди перечисленных в законе полномочий является проведение проверок по поступившим в органы прокуратуры материалам и обращениям (абз. 2 п. 1 ст. 22). Так, только за 2012—2013 гг. по итогам

[1] Заключение Консультативного совета европейских прокуроров от 17 октября 2008 г. № 3(2008) «О роли прокуратуры вне уголовно-правовой сферы»: принято на 3-м пленарном заседании КСЕП, Страсбург // Паламарчук А. В., Сеченова Р. Р., Зимин В. П. Деятельность органов прокуратуры России вне уголовно-правовой сферы. М. : Генеральная прокуратура Российской Федерации, 2013. Приложение 2.

проверок прокурорами опротестовано 95 тыс. незаконных правовых актов и внесено 149 тыс. представлений, по результатам рассмотрения которых 121 тыс. должностных лиц привлечены к дисциплинарной ответственности, объявлено 18,7 тыс. предостережений о недопустимости нарушения закона руководителям организаций, а непосредственно по материалам прокурорских проверок возбуждено 301 уголовное дело[1].

Однако, несмотря на тот факт, что законодатель в марте 2017 г. внес существенные изменения, касающиеся процедуры проведения прокурором проверочных мероприятий[2], в Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации» не содержится определения понятия «прокурорская проверка».

Законодательное определение проверки, осуществляемой государственными органами, имеется в Федеральном законе от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» и используется для целей названного закона. Кроме того, все его положения, устанавливающие порядок организации и проведения проверок, не применяются при осуществлении прокурорского надзора (за исключением случаев проведения органами государственного контроля (надзора), органами муниципального контроля проверок по требованию прокурора). Тем не менее, наличие определения проверки, перечня ее видов, а также процедур ее проведения в названном законе представляет для нас особый интерес, так как демонстрирует отношение законодателя к понятию «проверка».

Согласно ст. 2 Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» проверка — это совокупность проводимых органом государственного контроля (надзора) или органом муниципального контроля в отношении юридического лица, индивидуального предпринимателя мероприятий по контролю для оценки соответствия осуществляемых ими деятельности или действий (бездействия), производимых и реализуемых ими товаров (выполняемых работ, предоставляемых услуг) обязательным требованиям и требованиям, установленным муниципальными правовыми актами.

В словаре русского языка С. И. Ожегова мероприятие характеризуется как совокупность действий, объединенных одной общественно значимой задачей, а совокупность — как сочетание, соединение, общий итог чего-нибудь[3]. Так, в названном законе перечислены действия, являющиеся мероприятиями по контролю и образующие в своей совокупности проверку, а именно: рассмотрение документов; обследование производственных объектов и перевозимых грузов; отбор образцов продукции, объектов окружающей среды, объектов производственной среды; проведение их исследований, испытаний, плановых (рейдовых) осмотров, обследований объектов с общим или специальным административно-правовыми режимами; проведение экспертиз и расследований, направленных на установление причинно-следственной связи выявленного нарушения установленных требований, с фактами причинения вреда.

Следовательно, можно предположить, что законодатель под проверкой понимает сочетание и одновременно общий итог действий, проводимых органами государственного контроля (надзора) или муниципального контроля в отношении юридических лиц или индивидуальных предпринимателей с целью оценки соответствия установленным требованиям как осуществляемых последними деятельности и действий (бездействия), так и получаемых ими результатов.

Нельзя не отметить, что в Федеральном законе «О защите прав юридических лиц и

[1] Паламарчук А. В., Сеченова Р. Р., Зимин В. П. Указ. соч. С., 46, 52.

[2] Федеральный закон от 7 марта 2017 г. № 27-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О прокуратуре Российской Федерации”».

[3] Ожегов С. И., Шведова Н. Д. Толковый словарь русского языка: 80 000 слов и фразеологических выражений / 4-е изд., доп. М. : Азбуковник, 1999. С. 351, 742.

индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» законодатель, характеризуя проверку в качестве совокупности мероприятий по контролю, отождествляет функции федерального государственного контроля и федерального государственного надзора, однако выделяет органы государственного контроля и органы государственного надзора. Возможно, тождество между функцией контроля и надзора необходимо именно в данном случае для достижения единства порядка организации и проведения проверок юридических лиц, индивидуальных предпринимателей органами, уполномоченными на осуществление государственного контроля (надзора), муниципального контроля. Вместе с тем в юридической теории контроль и надзор принято различать по целям их проведения, подчиненности проверяющего органа и проверяемого субъекта, а также возможности вмешательства в административно-хозяйственную деятельность проверяемого субъекта со стороны проверяющего органа[1].

Отметим, что не только на законодательном уровне, но и в научной среде на настоящий момент отсутствует единство относительно определения понятия прокурорской проверки. Так, прокурорскую проверку называют средством, полномочием, способом, методом выявления нарушений закона, а иногда отождествляют и с понятием проверочного мероприятия.

Как представляется, отсутствие в юридической науке общепризнанного определения понятия «прокурорская проверка», несмотря на огромный интерес исследователей к соответствующей проблематике, обусловлено сложностью значения слова «проверка». Так, в толковых словарях русского языка зачастую отсутствует его толкование. Например, в словаре С. И. Ожегова значение понятия «проверка», в соответствии с наукой морфологии являющегося существительным, можно установить лишь опосредованно, т.е. через толкование значения глагола «проверить», под которым понимается следующее действие: «удостовериться в правильности чего-либо, обследовать с целью надзора, контроля»[2]. Между тем в этом же словаре надзор в первом значении определяется как «наблюдать с целью присмотра, проверки», во втором — как «орган, группа лиц для наблюдения за кем-чем-нибудь, за соблюдением каких-нибудь правил»[3]. В свою очередь контроль трактуется как «проверка, а также постоянное наблюдение в целях проверки или надзора»[4]. Приведенные значения лишь вносят путаницу в разграничение понятий «проверка», «надзор» и «контроль», так как в одном случае проверка выступает способом, в другом — целью, а в третьем — одновременно формой и целью. Исходя из этого, можно сделать вывод, что С. И. Ожегов проверку, надзор и контроль считал практически синонимичными понятиями.

В Большом энциклопедическом словаре надзор характеризуется как «одна из форм деятельности различных государственных органов по обеспечению законности»[5]. В Большом юридическом словаре В. Н. Додонова значение надзора дается как «одна из форм деятельности государственных органов по обеспечению законности. Различают надзор судебный, конституционный, прокурорский надзор, различные виды административного надзора»[6]. Военно-юридическим энциклопедическим словарем надзор представлен как разновидность контроля вышестоящих органов за деятельностью подконтрольных им органов, в котором преобладают наблюдательные функции[7]. Кроме этого существует понятие «государственный контроль» — это одна из форм осуществления государственной власти, обеспечивающая соблюдение законов и

[1] Корякин В. М. Военная администрация : учебник. М. : За права военнослужащих, 2015. С. 321—330.

[2] Ожегов С. И., Шведова Н. Ю. Указ. соч. С. 605.

[3] Там же. С. 379.

[4] Там же. С. 292.

[5] Большой энциклопедический словарь / под ред. А. М. Прохорова. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Большая Российская энциклопедия, 2000. Т. 1. С. 860.

[6] Додонов В. Н., Ермаков В. Д., Крылова М. Большой юридический словарь. М. : Инфра-М, 2001. С. 310.

[7] Военно-юридический энциклопедический словарь. М. : За права военнослужащих, 2007. С. 223.

других правовых актов, издаваемых органами государства[1].

Итак, в соответствии с Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации» прокурорская проверка является основной формой выявления нарушений законодательства, так как представляет собой способ существования и выражения единства всех мероприятий, осуществляемых в рамках прокурорского надзора. Несмотря на значимость прокурорской проверки для прокурорского надзора, ни в названном законе, ни в действующих ведомственных правовых актах нет легального определения понятия «прокурорская проверка», поэтому имеется острая необходимость в правовой определенности прокурорской проверки, в первую очередь, на законодательном уровне, а вслед за тем и на подзаконном.

В связи с этим нами предлагается под прокурорской проверкой понимать формально определенное сочетание мероприятий и действий, проводимых органами прокуратуры Российской Федерации в рамках своей компетенции в отношении поднадзорных субъектов с целью оценки соответствия действий (бездействий) и результатов последних установленным законом требованиям (надзорный процесс), и одновременно общий итог произведенных прокурорами мероприятий и действий (юридический результат надзорного процесса).

Кроме того, специфика прокурорской проверки определяется ее видом. Сами же виды прокурорских проверок можно определить только на основании анализа совокупности законодательных и подзаконных актов. Так, в соответствии с изменениями, внесенными в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» в марте 2017 г., прокурорские проверки возможно разделить на две группы:

— во-первых, это прокурорские проверки, проводимые при наличии определенных условий: угрозы причинения вреда жизни или здоровью граждан, имуществу физических или юридических лиц, государственному или муниципальному имуществу, окружающей среде, безопасности государства, при чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера;

— во-вторых, это группа прокурорских проверок, повторяемых или нет, т.е. первичные и повторные прокурорские проверки (п. 12 ст. 21 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»).

Непосредственно о наличии плановых и внеплановых прокурорских проверок можно сделать заключение на основании ряда приказов Генеральной прокуратуры Российской Федерации (например, п. 15 приказа Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 7 декабря 2007 г. № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина»). Вместе с тем в Федеральном законе «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» в отношении проверок, проводимых в рамках государственного контроля (надзора), предусмотрено проведение плановых (не чаще чем один раз в три года, если иное не предусмотрено ч. 9 и 9.3 ст. 9 указанного закона) и внеплановых проверок (в случаях, установленных ст. 10 того же закона —например, при получении контролирующим органом информации из СМИ о факте причинения вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, безопасности государства, а также возникновение чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера). Одновременно прописана форма проведения внеплановых проверок — документарная и (или) выездная (ч. 4 ст. 10), что могло бы быть взято на вооружение законодателем и в отношении прокурорских проверок.

Помимо сказанного, нельзя не упомянуть о том, что практически по каждой отрасли права, практически по любому направлению законодательства, внутри системы прокуратуры Российской Федерации Российской Федерации разрабатываются и распространяются методические рекомен-

[1] Большой юридический словарь. 3-е изд., перераб. и доп. / под ред. А. Я. Сухарева. М. : Инфра-М, 2006.

дации по проведению различных прокурорских проверок.

Таким образом, осуществление прокурорской проверки как основной формы выявления нарушений законодательства в государстве сопряжено с целым рядом проблем, которые условно предлагается разделить на три группы: общие, специальные и частные. Соответственно общие проблемы проведения прокурорских проверок присущи всем видам прокурорских проверок, независимо от их предметной или субъектной специфики, они носят универсальный характер. Группа специальных проблем присуща именно прокурорским проверкам, проводимым специализированными прокуратурами (например, органами военной прокуратуры). А к группе частных проблем, присущих прокурорским проверкам, относятся проблемы, возникающие в конкретной практической ситуации, они носят индивидуальный характер, но это не означает, что им не свойственен признак повторяемости.

Библиография

1. Большой энциклопедический словарь / под ред. А. М. Прохорова. — 2-е изд., перераб. и доп. — М. : Большая Российская энциклопедия, 2000. Т. 1. — 1434 с.

2. Большой юридический словарь / под ред. проф. А. Я. Сухарева. — 3-е изд., доп. и перераб. — М. : Инфра-М, 2006. — 858 с.

3. Военно-юридический энциклопедический словарь. — М. : За права военнослужащих, 2007. — 378 с.

4. Додонов, В. Н. Большой юридический словарь / В. Н. Додонов, В. Д. Ермаков, М. Крылова. — М : Инфра-М, 2001. — 790 с.

5. Корякин, В. М. Военная администрация : учебник / В. М. Корякин. — М. : За права военнослужащих, 2015. — 416 с.

6. Нерсесянц, В. С. Философия права : учебник / В. С. Нерсесянц. — М. : Норма : Инфра-М, 2011. — 848 с.

7. Ожегов, С. И. Толковый словарь русского языка : 80 000 слов и фразеологических выражений / Российская академия наук. Институт рус. яз. им. В.В. Виноградова. 4-е изд., доп. / С. И. Ожегов, Н. Д. Шведова. — М. : Азбуковник, 1999. — 742 с.

8. Паламарчук, А. В. Деятельность органов прокуратуры России вне уголовно-правовой сферы / А. В. Паламарчук, Р. Р. Сеченова, В. П. Зимин. — М. : Генеральная прокуратура Российской Федерации, 2013. — 119 с.

The prosecutor's inspection as the main form of the detection of violations of the legislation in the state

© **Obukhovski I. N.**,
cadet of the Military University
© **Shnjakina T. S.**,
candidate of legal Sciences, senior lecturer 25 Department of the Military University

Abstract. The authors analyze the legislation, law enforcement practices and the state of the theoretical elaboration of problems of the legal uncertainty, the provisions establishing the contents and procedures of the implementation of the public prosecutor's inspection. Also authors define the range of actual problems arising in practice due to the lack of legal limits the prosecutor's inspection. The article takes into account the amendments made to the Federal law «On the procuracy of the Russian Federation» in March 2017. There are several suggestions aimed at the improving the legal regulation of the relevant procedural matters, including two approaches to understanding the concept of «prosecutorial inspection»: static and dynamic.

Keywords: Prosecutor's check, public Prosecutor's supervision, procuratorial organs, the principle of the formal certainty, the legality, the law and the order.

Bibliography

1. Big encyclopaedic dictionary / ed. by A. M. Prokhorov. — 2rd ed. — M. : Great Russian encyclopedia, 2000. Vol. 1. — 1434 s.

2. The big legal dictionary / ed. by A. Ya. Sukharev. — 3rd ed.. — M. : INFRA-M, 2006. — 858 p.

3. Military legal encyclopedic dictionary. — M. : For the rights of military personnel, 2007. — 378 p

4. Dodonov, V. N. The big legal dictionary / V. N. Dodonov, V. D. Ermakov, M. Ermakova. — M : Infra-M, 2001. — 790 p.

5. Koryakin, V. M. Military administration : textbook / V. M. Koryakin. — M. : For the rights of servicemen, 2015. — 416 p

6. Nersesyants, V. S. Philosophy of law : textbook / V. S. Nersesyants. — M. : Norma, INFRA-M, 2011. — 848 p.

7. Ozhegov, S. I. Dictionary of Russian language : 80 000 words and phraseological expressions / S. I. Ozhegov, N. D. Shvedov. — 4rd ed., supplemented. — M. : Azbukovnik, 1999. — 742 p.

8. Palamarchuk, A. V. the Activities of bodies of Prosecutor's office of Russia outside the criminal justice sphere / A. V. Palamarchuk, V. P. Zimin. — M. : The General Prosecutor of the Russian Federation, 2013. — 119 p.

Обеспечение прокурором законности в сфере закупок товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд: процессуальные аспекты

© **Субанова Н. В.**,
старший советник юстиции, заместитель директора НИИ Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, доктор юридических наук
© **Воронцов А. А.**,
советник юстиции, старший научный сотрудник НИИ Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации

Аннотация: рассматриваются вопросы, связанные с обеспечением законности в сфере закупок товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд, отдельные вопросы административно-правовой и уголовно-правовой охраны данных общественных отношений и ролью органов прокуратуры на данном направлении деятельности.

Ключевые слова: закупок товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд, производство по делам об административных правонарушениях, прокурорский надзор, уголовный процесс, законность.

Рецензент — Н.Д. Бут, доктор юридических наук.

Нарушения Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее — Федеральный закон № 44-ФЗ) продолжают оставаться многочисленными, составляя значительную часть всех выявляемых прокурорами нарушений законов в сфере экономики, и допускаются на всех стадиях размещения госзаказа, что не только влечет неэффективное расходование бюджетных средств, но и создает условия для коррупционных проявлений и неправомерного ограничения конкуренции. Как правило, такие нарушения подлежат квалификации в качестве административных правонарушений и преступлений, производство по делам о которых осуществляется в соответствии с процессуальным законодательством.

Так, в 2016 г. военными прокурорами выявлено и устранено 434 нарушения законодательства о защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, в соответствие с законом приведены десятки ведомственных распорядительных документов, возбуждены уголовные и административные дела. Благодаря этим мерам удалось погасить долги перед предпринимателями в общей сложности более чем на 25 млрд. руб. При этом зачастую заказывающие органы при реализации закупок устанавливали для хозяйствующих субъектов не предусмотренные законом условия, истребовали избыточные документы, расширяли перечень разрешительных процедур, увеличивали сроки платежей по обязательствам, необоснованно осуществляли проверки субъектов малого и среднего бизнеса[1].

На сегодняшний день КоАП РФ содержит целую группу статей (прежде всего в гл. 7 данного Кодекса), устанавливающих административную ответственность за совершение административных правонарушений в сфере закупок для государственных и муниципальных нужд. Прокурорскими проверками выявляются многочисленные факты неприменения должностными лицами органов государственного контроля мер административной ответственности в необходимых случаях, незаконного прекращения производства по делам об административных правонарушениях, освобождения виновных лиц от наказания. Преодоление этой

[1] URL: http://gvp.gov.ru/news/view/1807/

ситуации, потребности обеспечения законности требуют использования прокурорами всего спектра предоставленных законом полномочий.

Так, прокурорами возбуждаются дела об административных правонарушениях, в том числе, предусмотренных ст. 7.29 КоАП РФ, в связи с несоблюдением требований законодательства при принятии решения о способе и условиях определения поставщика (подрядчика, исполнителя). Встречаются факты «дробления контракта» с целью заключения его с единственным поставщиком. В некоторых случаях п. 9 ч. 1 ст. 93 Федерального закона № 44-ФЗ, предусматривающий возможность закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) вследствие аварии, иных чрезвычайных ситуаций природного или техногенного характера, непреодолимой силы, применяется неправомерно — при фактическом отсутствии указанных обстоятельств.

При установлении нарушений порядка заключения, изменения контракта действия виновных лиц квалифицируются в соответствии с различными частями ст. 7.32 КоАП РФ. Контракты заключаются на условиях, не предусмотренных аукционной документацией. Например, при заключении государственного контракта в спецификацию незаконно внесены изменения, отечественный препарат заменен на аналог зарубежного происхождения (в отношении главного врача учреждения здравоохранения возбуждено дело об административном правонарушении по ч. 1 ст. 7.32 КоАП РФ).

Распространены нарушения порядка осуществления закупок, охватывающиеся диспозициями ст. 7.30 КоАП РФ: с одной стороны, рассматриваются заявки, подлежавшие отклонению, с другой — вопреки ч. 6 ст. 31 Федерального закона № 44-ФЗ устанавливаются незаконные (завышенные) требования к участникам закупок, заявки отклоняются по надуманным основаниям, сокращаются сроки подачи заявок на участие в определении поставщика (подрядчика, исполнителя). Нередко в аукционной документации при описании объекта закупки перечисляются ограничивающие число участников требования — указываются конкретные наименования товарных знаков (что не позволяет участникам закупки поставить товары тех же технических характеристик, но иных производителей), неправомерно ставятся условия о наличии лицензии на отдельные виды деятельности, допуска к определенным работам (и, напротив, в случае необходимости такие требования не предусматриваются аукционной документацией). Кроме того, должностные лица привлекаются к административной ответственности в случае установленного отсутствия в контрактах обязательных условий (например, об ответственности поставщика (исполнителя, подрядчика). Так, в проекте контракта на поставку лекарственных средств отсутствовала информация о том, что цена контракта является твердой и определяется на весь срок исполнения контракта, о размере неустойки (штрафа, пени) за ненадлежащее исполнение сторонами своих обязательств по контракту, о предоставлении отсрочки уплаты неустоек (штрафов, пеней) и (или) списания начисленных сумм неустоек (штрафов, пеней); в извещении и в аукционной документации не был указан исчерпывающий перечень документов, которые должны быть представлены участниками, в том числе лицензии на осуществление фармацевтической деятельности (по результатам прокурорской проверки в отношении должностных лиц учреждения возбуждены дела об административных правонарушениях по ч. 4.2 ст. 7.30 КоАП РФ). Подобного рода дефекты являются ничем иным, как коррупциогенными факторами конкурсной (аукционной) документации[1].

Допускаются факты незаконного изменения сторонами условий контрактов: например, незаконное заключение дополнительных соглашений к государственным контрактам, изменяющих порядок оплаты или условия контракта в части отсрочки окончания работ (возбуждаются дела об ад-

[1] Корякин В. М. Антикоррупционная экспертиза документации о закупках товаров, работ и услуг для государственных нужд // Журнал российского права. 2014. № 5. С. 66—75.

министративных правонарушениях по ч. 4 ст. 7.32 КоАП РФ).

Начата практика привлечения к административной ответственности подрядчиков (поставщиков, исполнителей) по ч. 7 ст. 7.32 КоАП РФ за действия (бездействие), повлекшие неисполнение обязательств, предусмотренных контрактом с причинением существенного вреда охраняемым законом интересам общества и государства (если в данном случае не предусмотрена уголовная ответственность). Например, прокурором установлено, что ООО «Т.» не выполнены в установленные государственным контрактом сроки работы по ремонту помещений базы летнего отдыха, чем охраняемым законом интересам общества и государства причинен значительный ущерб, выразившийся в угрозе срыва летней оздоровительной компании детей. По итогам проверки в отношении юридического лица возбуждено дело об административном правонарушении по ч. 7 ст. 7.32 КоАП РФ. Постановлением мирового судьи общество оштрафовано на 426 400 руб. Стоит отметить, что законодатель отнес рассмотрение данной категории дел к полномочиям судей, определяющих «существенность» причиненного вреда в целях исключения произвольного толкования указанной нормы КоАП РФ[1].

Прокуроры уделяют большое внимание обеспечению законности при исполнении обязательств по контрактам, заключенным в рамках государственного оборонного заказа. Возбуждено большое количество дел об административных правонарушениях в отношении руководителей предприятий, которые несвоевременно выполняют обязательства по контрактам[2]. Например, акционерное общество, будучи головным исполнителем контракта по ремонту и техническому обслуживанию пограничного сторожевого корабля, безосновательно нарушило сроки исполнения договора более чем на девять месяцев (генеральный директор общества привлечен к административной ответственности по ч. 1 ст. 14.55 КоАП РФ)[3]. В одной из воинских частей акционерное общество, вопреки условиям госконтракта по оснащению цифровыми телекоммуникациями, своевременно не выполнило работы по установке и вводу в эксплуатацию соответствующего оборудования. За нарушение сроков исполнения обязательств по госконтракту (ч. 1 ст. 14.55 КоАП РФ) ответственное должностное лицо организации привлечено к административной ответственности и оштрафовано на 30 тыс. руб.[4] В Московской области военными прокурорами выявлены нарушения законодательства при выполнении проектно-изыскательских работ по строительству военного объекта. Проверкой установлено, что работы по его проектированию в срок не выполнены, заключение государственной экспертизы не получено и отсутствует отчетная документация. По постановлению военного прокурора за нарушение условий госконтракта (ч. 1 ст. 14.55 КоАП РФ) главный инженер проекта привлечен к административной ответственности, с назначением административного штрафа в размере 30 тыс. руб.[5] В этой связи необходимо иметь в виду произошедшие за последние годы существенные изменения законодательства в части административной

[1] Паспорт проекта Федерального закона № 394011-6 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в части усиления ответственности за преступления, связанные с ненадлежащим исполнением должностных обязанностей).

[2] URL: http://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-1136575/

[3] URL: http://gvp.gov.ru/news/view/1859/

[4] URL: http://gvp.gov.ru/news/view/1697/

[5] URL: http://gvp.gov.ru/news/view/1673/

ответственности за правонарушения в сфере государственного оборонного заказа[1], которые, на наш взгляд, будут способствовать дальнейшему укреплению законности[2].

При производстве по делам об административных правонарушениях рассматриваемой категории важное место занимает установление виновности должностного или юридического лица в совершении административного правонарушения (что согласно ст. 26.1 КоАП РФ входит в предмет доказывания). В силу ч. 2 ст. 2.1 КоАП РФ юридическое лицо привлекается к ответственности за совершение административного правонарушения, если будет установлено, что у него имелась возможность для соблюдения правил и норм, за нарушение которых КоАП РФ или законами субъекта Российской Федерации предусмотрена административная ответственность, но данным лицом не были приняты все зависящие от него меры по их соблюдению[3]. При этом в соответствии с ч. 3 ст. 2.1 КоАП РФ в случае совершения юридическим лицом административного правонарушения и выявления конкретных должностных лиц, по вине которых оно было совершено (ст. 2.4 КоАП РФ), допускается привлечение к административной ответственности по одной и той же норме как юридического лица, так и указанных должностных лиц (п. 15 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24 марта 2005 г. № 5).

Выяснение судом виновности лица в совершении административного правонарушения осуществляется на основании данных, зафиксированных в протоколе об административном правонарушении (или соответствующем постановлении прокурора), объяснений лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении[4], в связи с чем значение исчерпывающего описания и документарного подтверждения вины на стадии, предшествующей направлению постановления для рассмотрения дела, сложно переоценить. Пунктом 2.3 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 19 февраля 2015 г. № 78 «Об организации работы по реализации полномочий прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях» также предписано в ходе проведения проверки при наличии признаков административного правонарушения принимать исчерпывающие меры к сбору и фиксации доказательств.

Необходимость охраны сферы государственных и муниципальных закупок уголовно-правовыми средствами вызвана тем, что такие преступления причиняют значительный ущерб государству, подрывают его экономическую основу, вредят развитию инвестиционного климата в стране, дестабилизируют национальную финансовую систему. Преступления, совершаемые в сфере государственных закупок, отличает высокая степень латентности. Распространение получило мошенничество в сфере государственных закупок, хищения бюджетных средств, халатность лиц, участвующих в торгах, и лиц, ответственных за организацию таких процедур, коррупция, фальсификация при проведении торгов. Уголовная ответственность за преступления в рассматриваемой сфере наступает, прежде всего, в соответствии со ст. 159, 160, 204, 285, 286, 290, 291, 291.1, 292 УК РФ.

В своей деятельности на стадии досудебного производства по уголовным делам

[1] Федеральные законы от 29 июня 2015 г. № 159-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О государственном оборонном заказе” и отдельные законодательные акты Российской Федерации»; от 3 июля 2016 г. № 317-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О государственном оборонном заказе” и статью 7.29.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях»; от 3 июля 2016 г. 264-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О защите конкуренции” и отдельные законодательные акты Российской Федерации»; от 3 июля 2016 г. 318-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях».

[2] Более подробно об этом см.: Башлаков-Николаев И. ГОЗ: зона ответственности ФАС России // Конкуренция и право. 2016. № 4. С. 28—31.

[3] См., напр.: Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 21 октября 2016 г. № Ф07-8620/2016 по делу № А44-2607/2016.

[4] Постановление Пленума ВАС РФ от 2 июня 2004 г. № 10 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях».

прокурор должен сочетать не только функции уголовного преследования, но и защиты прав предпринимателей[1]. При этом в настоящее время процессуальные полномочия прокурора при осуществлении уголовного преследования значительно ограничены. Прокурор лишен возможности проведения процессуальных проверок в порядке ст. 144—145 УПК РФ, возбуждения уголовного дела и дачи указаний по уголовным делам, находящимся в производстве органов предварительного расследования. Материалы, подготовленные по результатам «общенадзорных» проверок, прокурор направляет в органы предварительного расследования для решения вопроса об осуществлении уголовного преследования в соответствии с требованиями п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ. Кроме того, прокурор осуществляет надзор за законностью принятых органами предварительного расследования и дознания процессуальных решений о возбуждении уголовного дела и отказе в возбуждении уголовного дела о преступлении в сфере государственных закупок; полнотой и своевременностью регистрации сообщений или материалов, соблюдением сроков доследственной проверки.

Анализ практики расследования преступлений в сфере государственных закупок показывает наличие многочисленных проблем, сложностей и недостатков, к числу которых относятся:

— длительность расследования уголовных дел указанной категории. По результатам мониторинга Генеральной прокуратуры Российской Федерации за период 2012—2105 г. установлено, что только 22% уголовных дел о преступлениях, связанных с неэффективным использованием бюджетных средств, выделяемых на закупку товаров, выполнение работ, расследовались с соблюдением сроков, установленных уголовно-процессуальным законом. При этом почти 60% от указанного количества уголовных дел расследовались свыше 12 месяцев[2];

— объективная сложность работы с большим объемом бухгалтерской и иной документации;

— трудоемкость процесса отыскания и изъятия необходимых для исследования документов, необходимость проведения выемок и обысков на предприятиях, расположенных в различных регионах Российской Федерации. Не редки случаи когда к моменту возбуждения уголовного дела и исследования финансово-хозяйственной деятельности того или иного предприятия последнее уже ликвидировано либо является банкротом. В соответствии с требованиями действующего законодательства бухгалтерские документы таких предприятий должны находиться в архивах, но нередко они там отсутствуют по тем или иным причинам. Поэтому эксперт не может дать заключение по отдельным вопросам, имеющим значение для уголовного дела, что существенно снижает возможность использования экспертного заключения в качестве полноценного доказательства по уголовному делу[3];

— длительность проведения судебно-экономических, финансовых и почерковедческих экспертиз. Это обусловлено большой загруженностью экспертов, а также возникающей уже на стадии производства экспертизы необходимостью корректировки поставленных вопросов и дополнения представленных материалов[4];

— противодействие расследованию, выражающееся в сокрытии или уничтожении документов, имеющих значение для уголовного дела;

[1] Воронцов А. А., Субанова Н. В. Уголовное и административное преследование за экономические правонарушения: некоторые процессуальные аспекты деятельности прокурора // Оперативник (сыщик). 2015. № 2 (43).

[2] Доклад Генерального прокурора Российской Федерации Ю. Я. Чайки Совету Федерации Федерального Собрания Российской Федерации «О состоянии законности и правопорядка в Российской Федерации в 2015 году и о проделанной работе по их укреплению» // URL http://genproc.gov.ru/genprokuror/appearances/document-1078222/.

[3] Земскова Е. Н. О некоторых проблемах назначения и производства экспертиз о хищениях бюджетных средств и использования экспертных заключений в качестве доказательств по уголовным делам // Российский следователь. 2013. № 21. С. 42—44.

[4] Там же.

— сложности в доказывании субъективной стороны состава преступления (корыстного мотива и преступного умысла). Например, сложность в доказывании умысла обвиняемых на хищение денежных средств по уголовным делам данной категории заключается зачастую в том, что денежные средства на оказание услуг могут перечисляться в организации, зарегистрированные на лиц, не являющихся их фактическими руководителями. По указанным в учредительных документах юридическим адресам эти организации отсутствуют, что делает невозможным проведение встречной проверки. Перечисленные в указанные организации денежные средства после зачисления на счет разбиваются умышленно на более мелкие суммы и направляются на счета иных подобных организаций, что создает сложности в установлении лиц, непосредственно обналичивающих похищенные деньги[1].

В настоящее время в целях улучшения качества доследственных проверок и активизации предварительного расследования и дознания обоснованно практикуется создание следственно-оперативных групп из наиболее подготовленных сотрудников, специализирующихся на выявлении, раскрытии и расследовании преступлений данной категории.

Кроме того, весьма эффективным способом повышения качества предварительного расследования по уголовным делам о такого рода преступлениях, связанных с «откатами», будет проведение совместных координационных совещаний прокуроров и представителей органов предварительного расследования, на которых обсуждались бы вопросы, связанные с рассмотрением уголовных дел в суде, возникающие при этом сложности, нарушения закона, допущенные как при проведении оперативно-розыскных мероприятий, так и при осуществлении предварительного расследования. В целях повышения эффективности координации деятельности правоохранительных органов может осуществляться взаимодействие с судами[2].

Библиография

1. Башлаков-Николаев, И. ГОЗ: зона ответственности ФАС России / И. Башлаков-Николаев // Конкуренция и право. — 2016. — № 4.

2. Воронцов, А. А. Уголовное и административное преследование за экономические правонарушения: некоторые процессуальные аспекты деятельности прокурора / А. А. Воронцов, Н. В. Субанова // Оперативник (сыщик). — 2015. — № 2 (43).

3. Земскова, Е. Н. О некоторых проблемах назначения и производства экспертиз о хищениях бюджетных средств и использования экспертных заключений в качестве доказательств по уголовным делам / Е. Н. Земскова // Российский следователь. — 2013. — № 21.

4. Корякин, В. М. Антикоррупционная экспертиза документации о закупках товаров, работ и услуг для государственных нужд / В. М. Корякин // Журнал российского права. — 2014. — № 5.

5. Шмонин, А. В. Некоторые проблемы расследования преступлений в сфере жилищно-коммунального хозяйства и пути их решения / А. В. Шмонин // Российский следователь. — 2013. — № 21.

6. Криминологическая характеристика «откатов» в современной России : монография / под общ. ред. Р. В. Жубрина. — М. : Юрлитинформ, 2016.

[1] Шмонин А. В. Некоторые проблемы расследования преступлений в сфере жилищно-коммунального хозяйства и пути их решения // Российский следователь. 2013. № 21. С. 36—38

[2] Более подробно об этом см.: Криминологическая характеристика «откатов» в современной России : монография / под общ. ред. Р. В. Жубрина. М. : Юрлитинформ, 2016.

Prosecution by the prosecutor of legality in the sphere of procurement of goods, works, services for state and municipal needs: process aspects

© **Subanova N. V.**, senior Counselor of Justice, Deputy Director of the Research Institute of the Academy of the General Prosecutor's Office of the Russian Federation, Doctor of Law
© **Vorontsov A. A.**,
counselor of Justice, Senior Researcher, Research Institute of the Academy of the Prosecutor General's Office of the Russian Federation.

Abstract: Issues related to the provision of legality in the procurement of goods, works, services for state and municipal needs, certain issues of administrative legal and criminal legal protection of these social relations and the role of prosecutors in this area of activity are examined.

Keywords: procurement of goods, works, services for state and municipal needs, proceedings on administrative offenses, prosecutor's supervision, criminal procedure, lawfulness.

Bibliography

1. Bashlakov-Nikolaev, I. SDO: the area of responsibility of the FAS Russia / I. Bashlakov-Nikolaev // Competition and law. — 2016. — № 4.

2. Vorontsov, A. A. Criminal and administrative prosecution for economic crimes: some procedural aspects of attorney / A. A. Vorontsov, N. V. Subanova // The field investigator (sleuth). — 2015. — № 2 (43).

3. Zemskova, E. N. On some problems of appointment and production expertise of embezzlement of budget funds and use of expert reports as evidence in criminal cases / E. N. Zemskova // Russian investigator. — 2013. — № 21.

4. Koryakin, V. M. anti-corruption expertise of the documentation on procurement of goods, works and services for state needs / Koryakin V. M. // Journal of Russian law. — 2014. — № 5.

5. Shmonin, A. V. Some problems of investigation of crimes in the sphere of housing and utilities sector and ways of their solution / A. V. Shmonin // Russian investigator. — 2013. — № 21.

6. Criminological characteristics of «kickbacks» in modern Russia : monograph / ed. by R. V. Gubrina. — M. : Yurlitinform, 2016.

Правопорядок и воинская дисциплина

О проведении служебной проверки как обязательной стадии дисциплинарного производства

© **Михалев Д. М.**,
сотрудник Центра исследования проблем российского права «Эквитас»

Аннотация: в статье рассматривается стадия служебной проверки как обязательная стадия дисциплинарного производства перед проведением разбирательства.

Ключевые слова: воинская дисциплина, служебная проверка, разбирательство, дисциплинарное производство.

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

Исследование проблем привлечения военнослужащих к дисциплинарной ответственности проводилось многими учеными[1], но менее, актуальными исследования в данной области не становятся. Так, например, на сегодняшний день, ни в Федеральном законе от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих», ни в Дисциплинарном уставе Вооруженных Сил Российской Федерации (ДУ ВС РФ), ни в каком-либо другом нормативном акте не содержатся процессуальные нормы, регламентирующие производство по материалам о дисциплинарном проступке.

Дисциплинарное производство, как и любой вид процессуальной деятельности, состоит из стадий, которым свойственны следующие характерные черты: во-первых, это самостоятельная часть производства, имеющая свои специфические задачи; во-вторых, ей присущ особый круг участников; в-третьих, совокупность юридических действий, осуществляемых в определенной логической, последовательности и в установленных временных границах, завершается принятием решения специально предусмотренной формы[2].

Дисциплинарное производство заключается в применении к государственным служащим, совершившим правонарушение в виде должностного проступка, дисциплинарных взысканий, предусмотренных правовыми нормами. Характерным для дисциплинарного производства является то, что дисциплинарное взыскание налагается в порядке служебного подчинения, т.е. должностным лицом, которому государственный служащий подчинен по службе и обладающим в отношении государственного служащего дисциплинарной властью[3]. Под дисциплинарной властью командиров (начальников) понимается совокупность установленных законодательством их прав и обязанностей по применению к подчиненным военнослужащим мер поощрения или принуждения в целях обеспечения высокой воинской дисциплины и предупреждения ее нарушений[4].

[1] См., например: Туганов Ю. Н. Некоторые проблемные аспекты процедуры привлечения военнослужащих к дисциплинарной ответственности // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2005. № 5. С. 22—24; Туганов Ю. Н. Производство по дисциплинарным проступкам военнослужащих Вооруженных сил Российской Федерации нуждается в совершенствовании // Закон и практика. 2005. № 3 (13). С. 2—9 и др.

[2] Дроздов А. Г., Кайнов В. И. Дисциплинарная ответственность судей Российской Федерации : учеб. пособие / под общ. ред. В. П. Сальникова. СПб., 2004. С. 104.

[3] См. подробнее: Попов Л. Л., Мигачев Ю. И., Тихомиров С. В. Административное право России : учебник / отв. ред. Попов Л. Л. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2010. С. 445.

[4] Корякин В. М. Военная администрация : учебник.

Наиболее полно, по мнению автора статьи, дисциплинарное производство определяет Ю. Н. Туганов, который рассматривает его как совокупность юридических норм, регулирующих возбуждение и рассмотрение дела о дисциплинарном правонарушении, с целью установления виновных лиц, выявления причин и условий, способствовавших совершению дисциплинарного проступка, вынесение по нему правоприменительного акта для наказания виновных, пересмотр и исполнение решения[1].

С. И. Щербак рассматривает дисциплинарное производство как процесс привлечения военнослужащих к дисциплинарной ответственности. Он же отмечает, что содержанием дисциплинарного производства является процессуальная деятельность командиров (начальников), судей гарнизонных военных судов, а также других участников производства, основанная на правовых нормах и имеющая целью выяснение обстоятельств дисциплинарного проступка[2].

При определении стадий необходимо исходить из того, что «какая-либо часть юридического процесса может быть названа стадией лишь тогда, когда ей свойственны: а) специфичность конкретных задач и б) своеобразие круга субъектов, содержания и значения их процессуальной деятельности»[3].

Производство по материалам о дисциплинарных проступках военнослужащих включает в себя несколько стадий.

Так, А. П. Коренев в дисциплинарном производстве выделил стадии возбуждения дела о дисциплинарном проступке, служебное расследование, рассмотрения дела о дисциплинарном проступке и принятие решения по делу, обжалования решения по делу о дисциплинарном проступке, исполнения решения о наложении дисциплинарного взыскания[4].

А. А. Абрамова разделяет дисциплинарное производство на такие стадии как выявление дисциплинарного нарушения и подготовка дела, рассмотрение дела, исполнение дисциплинарного взыскания и его обжалования, прекращение дисциплинарного процесса[5].

При осуществлении специальной дисциплинарной ответственности О. Э. Лейст разграничивает стадии возбуждения дисциплинарного дела, проверка и подготовка решения, его вынесение (право обжалования), исполнение взыскания и течение срока его действия[6].

Е. В. Климкина разделяет стадии дисциплинарного производства на возбуждение дела о совершенном дисциплинарном проступке, служебную проверку (расследование), рассмотрение материалов по результатам служебной проверки (расследования) и принятие решения, исполнение решения, обжалование дисциплинарного взыскания и досрочное снятие дисциплинарного взыскания[7].

По мнению Е. А. Никонорова к стадиям дисциплинарного производства следует отнести: возбуждение дисциплинарного производства, выяснение обстоятельств совершенного дисциплинарного правонарушения, принятие решения по делу, пересмотр принятого решения, исполнение принятого решения[8].

Ю. Н. Туганов, предлагает следующие стадии дисциплинарного производства: назначение разбирательства (служебной

М. : За права военнослужащих, 2015. С. 169.

[1] Туганов Ю. Н. Правовое обеспечение воинской дисциплины в Вооруженных Силах Российской Федерации : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2009. С. 17.

[2] Щербак С. И. Дисциплинарное производство по проступкам военнослужащих // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2010. № 4. С. 5.

[3] Манохин В. М. Советское административное право : курс лекций. Часть общая. Саратов, 1968; Элькинд П. С. Сущность советского уголовно-процессуального права. Л., 1963. С. 50—52.

[4] Коренев А. П. Административное право России : учебник : в 3 ч. Ч. I. М., 1999. С. 235.

[5] Абрамова А. А. Дисциплина труда в СССР (правовые вопросы). М., 1969. С. 138.

[6] Лейст О. Э. Санкции и ответственность по советскому праву (теоретические проблемы). М. : Изд-во МГУ, 1981. С. 137.

[7] Климкина Е. В. Административно-правовое регулирование дисциплинарной ответственности государственного гражданского служащего России : дис. … канд. юрид. наук. М., 2006. С. 119.

[8] Никоноров Е. А. Институт служебной проверки в административном праве : дис. … канд. юрид. наук. М., 2006. С. 49.

проверки) — возбуждение дела; проведение разбирательства (служебной проверки); рассмотрение и принятие решения (издание приказа или распоряжения о привлечении военнослужащего к дисциплинарной ответственности); исполнение решения; обжалование и пересмотр решения[1]. Данное мнение автору ближе всего.

Анализ указанных научных взглядов свидетельствует о том, что в отношении стадий дисциплинарного производства существуют различные подходы, среди которых можно выделить от четырех до шести стадий. Среди них имеются основные (обязательные) и факультативные. При этом факультативной всеми учеными признается стадия обжалования дисциплинарного взыскания и пересмотра решения по материалам о дисциплинарном проступке.

На наш взгляд, производство по материалам о дисциплинарном проступке, совершенном военнослужащим, может быть представлено в виде следующих стадий:

1) служебная проверка, в которую входит: установление обстоятельств, причин и условий совершения правонарушения; установление конкретного лица, совершившего правонарушение и других причастных к его совершению лиц; определение наличия виновности в совершенном деянии и квалификации данного деяния как дисциплинарного проступка; выявления наличия неустранимых сомнений при совершении конкретным лицом деяния (действия (бездействия)), применение мер обеспечения производства по материалам о дисциплинарном проступке (если есть необходимость); назначение разбирательства;

2) рассмотрение материалов о дисциплинарном проступке, которое включает в себя: проведение разбирательства; оформление результатов разбирательства, то есть материалов о дисциплинарном проступке; ознакомление старшего командира с материалами о дисциплинарном проступке; ознакомление военнослужащего, привлекаемого к дисциплинарной ответственности, с материалами о дисциплинарном проступке; назначение дисциплинарного взыскания (на данной стадии также возможно применение мер обеспечения производства по материалам о дисциплинарном проступке);

3) вынесение командиром (начальником) решения о необходимости привлечения военнослужащего к дисциплинарной ответственности и выбор применяемой меры ответственности;

4) издание приказа и привлечение военнослужащего к дисциплинарной ответственности.

5) обжалование и пересмотр решения.

Начальной стадией дисциплинарного производства является стадия служебной проверки. Ее суть заключается в инициировании должностным лицом, наделенным дисциплинарной властью, вопроса о привлечении виновного к дисциплинарной ответственности либо установлении такового и его наказании. Стадия служебной проверки является основополагающей, базовой для дальнейшего дисциплинарного производства, поскольку последующее процессуальные действия совершаются только после назначения разбирательства.

Дисциплинарное производство возбуждается по факту обнаружения нарушения воинской дисциплины либо конкретного лица, в отношении которого имеются достаточные данные, содержащие в его деянии признаки дисциплинарного проступка.

Для возбуждения дисциплинарного производства необходимо наличие повода, под которым понимается первичный источник информации о нарушении воинской дисциплины. Действующее законодательство не предусматривает конкретизацию поводов. В связи с этим можно предположить, что допускается неограниченное количество возможных вариантов доведения до должностного лица, наделенного дисциплинарной властью, сведений о нарушении воинской дисциплины.

Анализ дисциплинарной практики, под которой принято понимать единство властной деятельности компетентных органов, направленной на вынесение индивидуально-конкретных предписаний, и выработанного в ходе такой деятельности правового опы-

[1] Туганов Ю. Н. Правовое обеспечение воинской дисциплины в Вооруженных Силах Российской Федерации : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2009. С. 213.

та[1], позволяет выделить следующие поводы для возбуждения дисциплинарного производства:

— непосредственное обнаружение дисциплинарного проступка лицом, наделенным дисциплинарной властью;

— информация непосредственного либо прямого руководителя об обнаружении признаков нарушения воинской дисциплины;

— информация контрольных и надзорных органов, а также иных государственных органов и органов местного самоуправления;

— заявления, жалобы граждан и юридических лиц, публикации средств массовой информации, гражданских государственных служащих и работников о неисполнении или ненадлежащем исполнении должностных обязанностей, нарушении их прав;

— судебные постановления, признающие действия (бездействия), решения органов исполнительной власти, их должностных лиц незаконными;

— материалы служебных и иных проверок, акты ревизии;

— постановления о прекращении производства по делу об административном правонарушении по основанию, предусмотренному ч. 2 ст. 24.5 КоАП РФ (отсутствие состава административного правонарушения) в случае, когда за административное правонарушение военнослужащие несут дисциплинарную ответственность.

Наличие только повода не порождает возбуждение дисциплинарного производства, для которого необходимо наличие еще и основания — достаточных данных, указывающих на признаки дисциплинарного проступка.

Таким образом, для принятия решения о назначении разбирательства субъект дисциплинарной власти оценивает имеющиеся повод, основания и обстоятельства, исключающие производство по делу.

В противном случае возникают такие ситуации, когда начальник (командир) требует провести разбирательство в письменном виде, а в результате разбирательства не установлена вина военнослужащего или правовая норма, выраженная в статье ДУ ВС РФ или КоАП РФ, которую он нарушил, поэтому приходится прекращать разбирательство, так как согласно ст. 28.8 Федерального закона от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих» разбирательство не начинается, а начатое разбирательство прекращается в случае, если установлено хотя бы одно из обстоятельств, исключающих дисциплинарную ответственность военнослужащего или гражданина, призванного на военные сборы, а в соответствии со ст. 28.3 вышеупомянутого законодательного акта не является дисциплинарным проступком действие (бездействие), совершенное:

— во исполнение обязательного для военнослужащего или гражданина, призванного на военные сборы, приказа или распоряжения командира;

— в состоянии необходимой обороны, то есть при защите личности и прав обороняющегося или другого лица, охраняемых законом интересов общества или государства от общественно опасного посягательства, если при этом не было допущено превышения пределов необходимой обороны. Не являются превышением пределов необходимой обороны: причинение вреда посягающему лицу, если это посягательство было сопряжено с насилием, опасным для жизни обороняющегося или другого лица, либо с непосредственной угрозой применения такого насилия; защита от посягательства, не сопряженного с насилием, опасным для жизни обороняющегося или другого лица, либо с непосредственной угрозой применения такого насилия, если при этом не было допущено умышленных действий, явно не соответствующих характеру и опасности посягательства; действия обороняющегося лица, если это лицо вследствие неожиданности посягательства не могло объективно оценить степень и характер опасности нападения;

— при задержании лица, совершившего преступление, для доставления органам власти и пресечения возможности совершения им новых преступлений, если иными сред-

[1] Общая теория государства и права. Академический курс в 2 т. / под ред. М. Н. Марченко. Т. 2. Теория права. М., 1988. С. 349.

ствами задержать такое лицо не представлялось возможным и при этом не было допущено превышения необходимых для этого мер. Превышением мер, необходимых для задержания лица, совершившего преступление, признается их явное несоответствие характеру и степени общественной опасности совершенного задерживаемым лицом преступления и обстоятельствам задержания, когда лицу без необходимости причиняется явно чрезмерный, не вызываемый обстановкой вред;

— в состоянии крайней необходимости, то есть для устранения опасности, непосредственно угрожающей личности и правам данного военнослужащего или гражданина, призванного на военные сборы, либо другого лица, охраняемым законом интересам общества или государства, если эта опасность не могла быть устранена иными средствами и при этом не было допущено превышения пределов крайней необходимости. Превышением пределов крайней необходимости признается причинение вреда, явно не соответствующего характеру и степени угрожавшей опасности и обстоятельствам, при которых опасность устранялась, когда указанным интересам был причинен вред, равный или более значительный, чем предотвращенный;

— при обоснованном риске для достижения общественно полезной цели. Риск признается обоснованным, если указанная цель не могла быть достигнута не связанными с риском действиями (бездействием) и военнослужащий или гражданин, призванный на военные сборы, допустивший риск, предпринял достаточные меры для предотвращения вреда охраняемым законом интересам. Риск не признается обоснованным, если он заведомо был сопряжен с угрозой для жизни многих людей, с угрозой экологической катастрофы или общественного бедствия;

— в результате физического принуждения, если вследствие такого принуждения военнослужащий или гражданин, призванный на военные сборы, не мог руководить своими действиями (бездействием). Вопрос о дисциплинарной ответственности за причинение вреда охраняемым законом интересам в результате психического принуждения, а также в результате физического принуждения, вследствие которого лицо сохранило возможность руководить своими действиями (бездействием).

Также не допускается привлечение военнослужащего или гражданина, призванного на военные сборы, к дисциплинарной ответственности: в случае отсутствия события дисциплинарного проступка, если его действие (бездействие) совершено вследствие хронического психического расстройства, временного психического расстройства, слабоумия или иного болезненного состояния психики); повторно за один и тот же дисциплинарный проступок; истечение срока давности привлечения к дисциплинарной ответственности; в случае отмены или признания утратившим силу федерального закона либо его положения, предусматривающего дисциплинарную ответственность за совершенное противоправное действие; исключение из списков личного состава воинской части в связи с увольнением с военной службы.

Подводя итог вышесказанному, сделаем вывод, что служебная проверка должна быть обязательной стадией дисциплинарного производства, в связи, с чем было бы верным законодательно закрепить момент начала проведения служебной проверки, установить ее сроки, определить перечень документов, составляемых в ходе и по результатам ее проведения, а также меры обеспечения производства, которые могут применяться при проведении служебной проверки.

Библиография

1. Абрамова, А. А. Дисциплина труда в СССР (правовые вопросы) / А. А. Абрамова. — М., 1969.

2. Дроздов, А. Г. Дисциплинарная ответственность судей Российской Федерации : учеб. пособие; под общ. ред. В. П. Сальникова / А. Г. Дроздов, В. И. Кайнов. — СПб., 2004.

3. Климкина, Е. В. Административно-правовое регулирование дисциплинарной ответственности государственного гражданского служащего России : дис. … канд. юрид. наук / Е. В. Климкина. — М., 2006.

4. Коренев, А. П. Административное право России : учебник : в 3 ч. Ч. I / А. П. Коренев. — М., 1999.

5. Корякин, В. М. Военная администрация : учебник / В. М. Корякин. — М. : За права военнослужащих, 2015.

6. Лейст, О. Э. Санкции и ответственность по советскому праву (теоретические проблемы). — М. : Изд-во МГУ, 1981.

7. Манохин, В. М. Советское административное право : курс лекций. Часть общая. — Саратов, 1968.

8. Никоноров, Е. А. Институт служебной проверки в административном праве : дис. канд. юрид. наук. — М., 2006.

9. Общая теория государства и права : академический курс в 2 т. / под ред. М. Н. Марченко. Т. 2. Теория права. — М., 1988.

10. Попов, Л. Л. Административное право России : учебник / Л. Л. Попов, Ю. И. Мигачев, С. В. Тихомиров. — 2-е изд., перераб. и доп. — М., 2010.

11. Туганов, Ю. Н. Некоторые проблемные аспекты процедуры привлечения военнослужащих к дисциплинарной ответственности / Ю. Н. Туганов // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2005. — № 5.

12. Туганов, Ю. Н. Правовое обеспечение воинской дисциплины в Вооруженных Силах Российской Федерации : дис. ... д-ра юрид. наук / Ю. Н. Туганов. — М., 2009.

13. Туганов, Ю. Н. Производство по дисциплинарным проступкам военнослужащих Вооруженных Сил Российской Федерации нуждается в совершенствовании / Ю. Н. Туганов // Закон и практика. — 2005. — № 3 (13).

14. Щербак, С. И. Дисциплинарное производство по проступкам военнослужащих / С. И. Щербак // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2010. — № 4.

15. Элькинд, П. С. Сущность советского уголовно-процессуального права / П. С. Элькинд. — Л., 1963.

About conducting functional audit check, as obligatory stage of disciplinary production

© **Mikhalev D. M**.
employee of the center of research of problems Russian law Equitas

Abstract: the article deals with the stage of performance verification as a mandatory stage of the disciplinary proceedings before the conduct of the proceedings.

Keywords: military discipline, in-service inspection, proceedings, and disciplinary proceedings.

Bibliography

1. Abramov, A. A. labor Discipline in the USSR (legal) / A. A. Abramov. — M., 1969.

2. Drozdov, A. G. disciplinary liability of judges of the Russian Federation : textbook. aid; under the General editorship of V. P. Salnikov / A. G. Drozdov, V. I. Kainov. — SPb., 2004.

3. Klimkina, E. V. Administrative legal regulation of disciplinary responsibility of civil servants of Russia : dis. kand. the faculty of law sciences / E. V. Klimkina. — M., 2006.

4. Korenev A. P. Administrative law of Russia : the textbook : in 3 parts. Part I / A. P. Korenev. M., 1999.

5. Koryakin, V. M. Military administration : textbook / V. M. Koryakin. — M : For the rights of servicemen, 2015.

6. Leist, O. E. Sanctions and responsibility under the Soviet law (theoretical issues) / J. E. Leist. — M. : MGU, 1981.

7. Manokhin, V. M. Soviet administrative law : a course of lectures. The portion of the total / V. M. Manokhin. — Saratov, 1968.

8. Nikonorov, E. A. The Institute of official investigation in administrative law : dis. cand. the faculty of law. Sciences / E. A. Nikonorov. — M., 2006.

9. The General theory of state and law : an academic course in 2 t. / ed. by M. N. Marchenko. Vol. 2. The theory of law. — M., 1988.

10. Popov, L. L. Administrative law of Russia : textbook / L. L. Popov, Yu. I. Migachev, S. V. Tikhomirov. — 2nd ed., rev. — M., 2010.

11. Tuganov, Yu. N. Some of the problematic aspects of the engagement of servicemen to disciplinary liability / Yu. Tuganov // Law in the Armed Forces — military legal review. — 2005. — № 5.

12. Tuganov, Yu. N. Legal maintenance of military discipline in the Armed Forces of the Russian Federation : dis. ... d-ra yurid. sciences / Yu. Tuganov. — M., 2009.

13. Tuganov, Yu. N. The disciplinary misconduct of members of the Armed Forces of the Russian Federation needs to be improved / Yu. Tuganov // Law and practice. — 2005. — № 3 (13).

14. Shcherbak, S. I. Disciplinary proceedings for misconduct of soldiers / S. I. Shcherbak // Law in the Armed Forces — military legal review. — 2010. — № 4.

15. Elkind, P. S. the essence of the Soviet criminal procedure / P. S Elkind. — L., 1963.

Построение системы правового стимулирования воинской дисциплины: краткий обзор понятийного аппарата и подходов к юридической конструкции

© **Туганов Ю. Н.,**
заслуженный юрист Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор, академик РАЕН, профессор Российской таможенной академии, главный научный сотрудник РГУП
© **Аулов В. К.,**
доцент кафедры Байкальского государственного университета
экономики и права, кандидат юридических наук

Аннотация: в статье проведен анализ правового стимулирования воинской дисциплины в рамках совершенствования управления войсками. Краткий обзор понятийного аппарата правого стимулирование воинской дисциплины и подходов к юридической конструкции системы такого стимулирования свидетельствует о необходимости нормативной регламентации критериев, при которых военнослужащие будут иметь право на поощрение (стимулирование).

Ключевые слова: Вооруженные Силы, военнослужащий, воинская дисциплина, стимул, поощрение.

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

Модернизация Вооруженных Сил России характеризуется активным поиском новых форм поддержания воинской дисциплины, в основе которых лежит стимулирование надлежащего, социально одобряемого обществом и максимально эффективного с точки зрения интересов военной службы, поведения личного состава.

Важную роль в повышении эффективности поведения военнослужащих играет правовое стимулирования воинской дисциплины, позволяющее наиболее полно использовать потенциал каждого из них, через формирования осознанной потребности строгого и точного соблюдение порядка и правил, установленных законами, воинскими уставами приказами командиров.

Развитие правового стимулирования воинской дисциплины в рамках совершенствования управления войсками предполагает применение качественно нового подхода к юридической конструкции этого правового института, при которой все элементы нормативной базы действуют согласованно, не вступают в противоречие, а дополняют и усиливают друг друга, то есть, включены в единую систему.

Современные системы правового стимулирования воинской дисциплины направлены на создание нормативной базы обеспечивающей формирование у военнослужащих высоких морально-психологических и боевых качеств и сознательного повиновения командирам (начальникам), личной ответственности каждого военнослужащего за выполнение своих обязанностей, и требований воинских уставов, а также на признание зависимости между индивидуальными результатами такого самосовершенствования и эффективностью деятельности всей воинской части.

Однако построение системы правового стимулирования воинской дисциплины и переход на новые принципы правового стимулирования воинской дисциплины сопровождается определенными проблемами. Это обусловлено, в том числе и тем, что теоретические подходы к правовому стимулированию воинской дисциплины в определенной степени устарели и нуждаются в пересмотре.

Не является секретом, что немалая часть таких методик строится на теоретических разработках еще советского периода, кото-

рые не в полной мере адаптированы к социальным условиям современной российской армии. В наибольшей степени это связано с тем, что в Российской Федерации базисные общественные отношения, основанные на рыночной экономике, имеют относительно короткую историю существования, а большинство разработок советского периода концептуально базировались на теоретических подходах плановой экономики.

Вследствие этого, правоприменителям в Вооруженных Силах приходится оперировать понятийным аппаратом, разработанным юристами иных научных специальностей[1], а также экономистами и философами. Например, наиболее теоретически разработанной и самостоятельной следует признать тематику «поощрения» как средства обеспечения воинской дисциплины и повышения эффективности деятельности военнослужащих. Именно проблемам практики применения поощрения в рамках правового стимулирования воинской дисциплины уделяется основное внимание научных исследований. Речь, прежде всего, идет о нормативном обосновании границ применения различных форм поощрений, определяющихся конкретными условиями прохождения военной службы, категориями военнослужащих и т.п.

Вместе с тем, в военной юридической науке до настоящего времени не выработана общепризнанная концепция правового стимулирования и даже не разработана сама правовая категория «поощрение». Соответственно и смежные с «поощрением» правовые категории «правовой стимул», «правовое стимулирование», «правовое ограничение», «средства правового стимулирования», «функции правового поощрения» остаются без общепризнанного теоретического обоснования.

Однако это не означает, что работы по построению системы правового стимулирования и разработка понятийного аппарата не велись.

Особенности построения такой системы применительно к военнослужащим, проходящим военную службу по контракту, были предметом исследования А. И. Тюрина[2].

Предельно общая схема правового стимулирования без учета специфики самого понятия «правовой стимул» и его содержания, но с акцентуацией на общесоциологических и психологических механизмах стимулирования, представлена в работе С. В. Мирошник: «Правовой стимул, внешняя среда, ценности, внутренние установки → Потребности личности → Интерес → Мотив → Позитивная ответственность → Социально-активный правомерный поступок → Награда»[3].

Понятие «стимул» также было предметом изучения, но в большей степени как категория психологии. В психологии понятие стимула характерно, прежде всего, для тех направлений, где при анализе поведения принимается схема «стимул — реакция» (классическая психофизика и особенно бихевиоризм)[4]. В социально-психологических исследованиях иногда различаются мотивы как внутренние и стимулы как внешние побуждения к деятельности[5]. Это определяется отсутствием четкости в употреблении терминов «стимул» и «стимулирование»,

[1] См., например, работы: в общей теории права — М. И. Байтина, А. А. Бессонова, В. М. Баранова, А. В. Малько, Н. И. Матузова, А. С. Мордовец, О. М. Киселевой, Е. Н. Лебедевой, И. С. Морозовой, В. В. Ныркова, Н. И. Тюриной; в трудовом праве — В. Л. Гейхмана, В. И. Курилова, В. М. Константиновой, С. Т. Максименко; в уголовном праве — В. А. Григорьева, С. М. Иншакова, Н. Э. Звечаровского, О. В. Лысенко; в административном и финансовом праве — Ю. С. Адушкина, С. Б. Аникина, Г. В. Атаманчука, Д. Н. Бахраха, С. И. Беловой, С. Н. Братановского, Б. Н. Габричидзе, А. А. Гришковца, В. Г. Дорогина, В. И. Казанцева, Л. М. Колодкина, Н. М. Конина, А. М. Кононова, А. П. Коренева, Ю. А. Крохиной, И. В. Кулешова, Б. М. Магомедова, В. М. Манохина, Ю. Н. Мильшина, А. Ф. Ноздрачева, Д. М. Овсянко, И. В. Пановой, Г. М. Петрова, Ю. А. Розенбаума, А. Н. Роша, П. П. Сергуна, Ю. Н. Старилова и др.

[2] Тюрин А. И. Правовые основы стимулирования исполнения обязанностей военной службы военнослужащими, проходящими военную службу по контракту в Вооруженных Силах Российской Федерации : дис. … канд. юрид. наук. М., 2005.

[3] Мирошник С. В. Теория правового стимулирования : автореф. дис. … д-ра юрид. наук. — Ростов-н/Д, 2003. С. 5—6.

[4] Максименко В. И. Стимул // Большая советская энциклопедия. М., 1969—1978. Т. 21. С. 225.

[5] Максименко В. И. Человек и его работа. СПб., 1967. С. 38—39.

различным толкованием как самого процесса правового стимулирования, так и содержания его структурных элементов и их соотношения.

Использование данного понятия в юридической науке требует выделения других связей исследуемого понятия, создания системы категорий, пригодных для решения задач правового регулирования. В юридической литературе представлены два основных, взаимодополняющих подхода.

Философско-правовой подход, исходящий из философского принципа дуализма всякого явления, наиболее отчетливо прослеживается в работах О. В. Левина. Стимулы и ограничения, согласно такому подходу, являются парными юридическими категориями. Стимулирование одного субъекта правоотношения предполагает соответствующее ограничение другого субъекта[1].

Этот же аспект, но применительно к проблематике правовой информации в несколько ином виде представлен в работе А. В. Малько, рассматривающего правовые стимулы и правовые ограничения как «формы проявления двоичности юридической информации»[2].

Проблема правового стимулирования рассматривалась в юридической литературе и в теоретико-правовом аспекте, «через призму социального контроля за поведением в сфере отношений, регулируемых правом. В этом ракурсе стимулирование связывается в основном с применением мер, устраняющих отклоняющееся поведение от заданных параметров»[3].

При любом подходе стимулы делятся, как правило, на позитивные и негативные. Расхождения начинаются при уточнении механизма стимулирования. Если одни авторы включают в механизм стимулирования как позитивные, так и негативные стимулы, то другие рассматривают стимулирование исключительно с точки зрения последствий положительного поведения и этим наполняют содержание самих стимулов.

Наиболее полно сущность правовых стимулов и ограничений проявляются в поощрениях и наказаниях.

Возникает вопрос о соотношении поощрения и наказания или, в другой трактовке, соотношении стимулирующих и ограничивающих начал. Можно согласиться с общим положением, сформулированным, в частности, А. В. Малько, что «преимущество стимулирующих начал по сравнению с началами ограничивающими заключается в том, что первые, как правило, выступают более гуманными и демократичными, тонкими и гибкими методами воздействия, юридическим выражением свободы личности, незаменимым механизмом содействия самоуправляемому развитию»[4]. Однако это предельно общее положение не может абсолютизироваться и применяться без учета специфики этой отрасли права и, соответственно, специфики регулируемых правоотношений, особенно когда речь идет об обеспечении воинской дисциплины.

Относительно определения содержания средств стимулирования в настоящее время в литературе имеются два основных подхода:

Согласно первому подходу, стимул и поощрение отождествляются. Согласно второму, стимул включает наряду с поощрением и ответственность[5]. И. Э. Звечаровский считает наиболее перспективным второй подход, прежде всего, с точки зрения результативности воздействия на личность.

Учеными рассматривался и вопрос о соотношении таких правовых стимулов, как льготы и поощрения, поскольку первые формализованы в законодательстве и не могут быть ограничены усмотрением должностных лиц. Поощрения же, хотя и определены нормативными правовыми актами,

[1] Левин О. В. Стимулирование в праве: теор. и практ. аспекты : автореф. дис. … канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2006. С. 23.

[2] Малько А. В. Стимулы и ограничения в праве. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Юристъ, 2003; Его же. Стимулы и ограничения как парные юридические категории // Правоведение. 1995. № 1 и др.

[3] Звечаровский И. Э. Стимулирование в праве: понятие и структурные элементы // Правоведение. 1993. № 5. С. 112—117.

[4] Малько А. В. Стимулы и ограничения в праве.

[5] В данном случае ответственность понимается в значении правового последствия правонарушения.

применяются по усмотрению должностных лиц.

В связи с этим остается актуальной тема определения правовым стимулированием воинской дисциплины оптимального уровня дискреции воинских командиров и начальников. Очевидно, что командир (начальник) применяющий необоснованное поощрение, а также не поощряющий заслужившего это военнослужащего, должен нести ответственность. Поощрение за профессиональную деятельность (исполнение своих непосредственных функциональных обязанностей, повышение профессионального мастерства и т. п.) должно предусматривать продвижение по службе, досрочное присвоение воинского (специального) звания, квалификационного класса и т. п.[1]

Различные определения правового стимула в большей степени отражают научные интересы авторов, их ориентацию на исследование общей теории права или же проблем отдельных его отраслей. Так, А. В. Малько определяет правовой стимул как «правовое побуждение к законопослушному поведению, создающее для удовлетворения собственных интересов субъекта режим благоприятствования»[2]. В то же время С. В. Мирошник определяет его как «закрепленную в норме права публичную возможность лица удовлетворить потребности и интересы путем использования своего субъективного права и (или) исполнения юридических обязанностей, а также получить награду в виде различных материальных и иных благ, как закономерное следствие правомерного поведения, превышающего обычно предъявляемые требования»[3].

По мнению А. И. Тюрина, «в наибольшей степени на качество исполнения обязанностей военной службы способны повлиять правовые стимулы, содержащиеся в позитивных санкциях правовых норм (поощрения, награждения)». При этом автор определяет правовой стимул как «правовое средство, регулирующее конкретное военно-служебное правоотношение, в котором на информационно-психологическом уровне заложена потенциальная возможность положительного воздействия на сознание военнослужащего с целью вызвать у него побуждение к добросовестному исполнению обязанностей военной службы, основанное на стремлении удовлетворить собственный интерес»[4].

Таким образом, правовые стимулы обеспечения воинской дисциплины обладают рядом общих признаков, характерных для правовых стимулов в целом и определяются нами как правовые средства, регулирующие военно-дисциплинарные правоотношения, в которых на информационно-психологическом уровне заложена потенциальная возможность положительного воздействия на сознание военнослужащего с целью вызвать у него побуждение к добросовестному исполнению обязанностей военной службы и соблюдению воинской дисциплины.

Переход от определения понятия «стимул» к более широкому понятию «правовое стимулирование» ставит ту же проблему степени приближенности данного определения к общетеоретическим правовым подходам или же к несколько более конкретизированному, но более психологизированному определению правового стимулирования. В обоих случаях речь идет об определенном процессе. И. Э. Звечаровский определяет правовое стимулирование как «процесс целенаправленного воздействия на личность, осуществляемый посредством системы взаимосвязанных государственно-правовых мер, закрепленных в запрещающих, обязывающих и поощрительных нормах права, основанный на учете различных уровней внутренней регуляции и того содержания потребностей и интересов, которые формируются под влиянием условий жизнедеятельности»[5].

[1] Так, например, 11% офицеров на вопрос о недостатках существующей системы стимулирования добросовестного исполнения обязанностей военной службы указали таковым «отсутствие нормативного закрепления условий продвижения по службе». См.: Тюрин А. И. Указ. соч. С. 116.

[2] Малько А. В. Стимулы и ограничения в праве.

[3] Мирошник С. В. Указ. соч.

[4] Тюрин А. И. Указ. соч. С. 96.

[5] Звечаровский И. Э. Указ. соч.

Близкая, но акцентирующая внимание на психологических и субъективно-правовых аспектах правового стимулирования трактовка предложена С. В. Мирошник, которая определяет правовое стимулирование как «процесс воздействия на сознание и психику человека имеющихся реальных правомочий, связанных с реализацией субъективного права либо с получением лицом награды за свое правомерное поведение, превышающее обычно предъявляемые требования»[1].

При рассмотрении правового стимулирования как процесса возникает возможность выделить его определенные стадии, к каковым можно отнести теоретическую проработку правовых стимулов, отвечающих потребности регулирования исторически конкретных правоотношений, их последующее нормативное, юридическое оформление; введение их в систему правового регулирования, сопровождаемое доведением информации о правовых стимулах до субъектов правового стимулирования в целях формирования новой мотивации правомерного поведения; реализация данных норм в правовой практике.

По мнению А. И. Тюрина, «правовое стимулирование исполнения военнослужащими обязанностей военной службы — это правотворческая и правоприменительная деятельность органов государственной власти и органов военного управления, направленная на создание и существование такого правового режима, при котором достижение государственно-значимых (общественно полезных) целей военной службы обеспечивается добросовестным исполнением военнослужащими своих обязанностей, основанным на достижении баланса удовлетворения как публичных, так и собственных интересов»[2].

Существующие трактовки правового стимулирования диктуют вполне определенное понимание средств правового стимулирования. Это те меры государственно-правового воздействия, которые закреплены в нормах права. Более широкая трактовка, включающая помимо правовых норм стимулирующие правоотношения, правомочия, компетенцию, субъективные права и обязанности, акты применения права, юридическую технику и др.[3], представляется чрезмерно широкой.

Одним из самых распространенных правовых стимулов является поощрение. При этом система мер поощрения эффективности деятельности военнослужащих занимает среди правовых средств обеспечения воинской дисциплины самостоятельное место.

Абсолютное большинство людей, занимаясь любым видом деятельности, явно или не явно желают общественного признания ее результатов, т. е. общепринятых внешних форм выражения одобрения. Перспектива быть отмеченным, выделенным из общей массы возвышает человека как в собственных глазах, так и, что может быть еще важнее, по его мнению, в глазах других людей. Возвышает и приносит чувство наибольшего удовлетворения, когда и поощренный, и окружающие едины в оценке и признании его заслуг. В этом отношении военная служба представляется уникальной сферой, в которой изначально закладывался механизм внешнего общественного признания заслуг, профессиональных и личных достоинств человека, который состоит на военной службе у своего Отечества.

Государство всегда заинтересовано в совершенствовании деятельности своего аппарата, которая, в конечном счете, направлена на повышение эффективности аппарата, как она понимается в данную историческую эпоху. Напрямую это относится и к Вооруженным Силам. Таким образом, поощрения — важное средство воспитания государственных служащих, в том числе и военнослужащих, и обеспечения воинской дисциплины. Они, как и стимулы, вырабатывают сознательное отношение к делу, способствуют развитию инициативы, сме-

[1] Мирошник С. В. Указ. соч. При этом С. В. Мирошник дает и определение нормативного стимулирования, практически совпадающее с определением правового стимулирования, но делающее акцент на нормах, результатом действия которых является реализация целей, преследуемых определенной властью.

[2] Тюрин А. И. Указ. соч. С. 96—97.

[3] Левин О. В. Указ. соч.

лости и решительности, мобилизуют на преодоление трудностей[1]. Сущность поощрения весьма точно выразил профессор К. С. Вельский, рассматривающий поощрение не иначе как особый вид управленческого «давления», такое государственное воздействие, которое не подчиняет, но специфическим образом направляет волю лица на действия, полезные для интересов коллектива и общества[2].

Поощрение — это эффективный способ признания заслуг лица, который можно рассматривать как совокупность правовых норм, в соответствии с которыми субъект за определенное положительное поведение приобретает соответствующие благоприятные последствия, одновременно являющиеся призывом к установленному виду социально-активного правомерного поведения.

Развернутое определение поощрения требует выделения его признаков и функций[3]. Предлагаемый авторами, специально исследовавшими эти вопросы, перечень признаков обширен:

1) поощрение связано с заслуженным поведением;

2) поощрение сопряжено с сугубо добровольным поступком;

3) меры поощрения юридически одобряют позитивные действия;

4) поощрение взаимовыгодно для общества и субъекта, осуществляющего его;

5) поощрение — юридический стимул, причем, как правило, самый действенный.

Влияние перечисленных теоретических подходов видно в одной из последних инициатив Генеральной прокуратуры Российской Федерации, согласно которой предложено освобождать юридических лиц от наказания, если они сами будут сообщать правоохранителям, что давали взятки. Причину выдвижения такой инициативы представитель Генеральной прокуратуры прямо связал со стимулами: «С учетом масштабных санкций, предусмотренных за акты коррупции юрлиц, они стимула к позитивному социальному поведению не имеют», — отметил В. В. Волков[4].

Практически совпадают и позиции авторов, исследовавших функции правового поощрения, различаясь только в степени их детализации.

Так, О. В. Левин кроме выделяемых в литературе другим учеными функций (контролирующей, мотивационной, коммуникативной, оценивающей, гарантирующей, распределительной, воспитательной)[5] выделяет также следующие:

1) стимулирующую функцию, поскольку поощрение развивает социально-правовую активность людей (поощрение как правовой стимул влияет на формирование правомерной мотивации);

2) ориентационную функцию (устанавливая те или иные виды поощрения, государство тем самым определяет цели, к которым следует стремиться стимулирующим и стимулируемым субъектам);

3) обеспечительную функцию, следующую из того обстоятельства, что с помощью мер поощрения властный субъект не директивно, а косвенным образом «обеспечивает» социально-полезное поведение граждан.

4) функцию согласования интересов (компромисса), которая состоит в том, что с помощью применения мер поощрения может достигаться цель согласования интересов государства и различных слоев граждан.

А. А. Гришковец, анализируя сложившийся в российском государственном аппарате порядок поощрения государственных служащих, выделяет две группы поощрений: формализованные (нормативно закрепленные в законодательстве как меры поощрения) и неформализованные (хотя и не

[1] Овсянко Д. М. Государственная служба. М. : Юрист, 1996. С. 167.

[2] Вельский К. С. Персональная ответственность в советском государственном управлении: (понятие, формы, факторы укрепления) : учеб. пособие. М., 1988. С. 90.

[3] Этот вопрос рассмотрен в работах А. В. Малько.

[4] Генпрокурор предложил не наказывать организации, признавшиеся в коррупции // Электронный журнал «Экономическая преступность сегодня» (дата обращения — 18 апреля 2017 г.) // URL: http://econcrime.ru/genprokuror-predlozhil-ne-nakazyvat-organizatsii-priznavshiesya-v-korruptsii/.

[5] А. В. Малько считает, что «правовые поощрения выполняют контролирующую, стимулирующую, коммуникативную, оценивающую, гарантирующую, распределительную и воспитательную функции» (Указ. соч.).

названные в законодательстве среди мер поощрения, но по своему характеру, содержанию, целям и значению реально таковыми являющиеся и де-факто широко используемые на государственной службе)[1].

В юридической науке имеются и иные мнения о классификации поощрений, применяемых к государственным служащим. Так, например, профессор К. С. Вельский выделяет три группы поощрений: 1) моральные (награждение почетными грамотами, занесение в Книгу почета и на Доску почета, объявление благодарности, награждение орденами и медалями, присвоение почетных званий); 2) материальные (денежные премии, ценные подарки, вознаграждение по итогам года); 3) организационные (продвижение по службе)[2]. Однако, по мнению А. А. Гришковца, данная классификация не может быть признана достаточно полной, так как она не принимает в расчет реальную практику, существующую в государственном аппарате, где поощрение нередко имеет неявный, т. е. неформализованный характер и юридически никак не оформляется, но фактически широко используется[3]. Представляется, что это соответствует реальному положению дел не только в государственном аппарате, но и в Вооруженных Силах.

Не осталось без внимания юристов и дефиниция «поощрение государственного служащего». Например, профессор А. Ф. Ноздрачев понимает под «поощрением государственного служащего» меры морального и материального характера, связанные с публичным признанием заслуг и оказанием общественного почета государственным служащим за успешное и добросовестное исполнение должностных обязанностей и достигнутые результаты в государственной службе[4].

Представители науки трудового права также внесли вклад в разработку понятия «поощрение государственного служащего». Например, В. И. Шкатулла определяет поощрение как положительную санкцию, заслуженную меру одобрения, как правило, публичное признание заслуг, отличий и успехов персонала в том или ином виде деятельности, выступающее как способ социального контроля, правового регулирования трудовых отношений, средство воздействия на субъектов, их интересы, цели и иные мотивы, призванное подкреплять позитивное и превосходящее обычные требования поведение[5].

Определение «поощрение государственного служащего» дает и А. А. Гришковец, понимая под таковым нормативно закрепленную или фактически используемую форму признания со стороны публичной власти личных заслуг государственного служащего, применяемую при наличии достаточных оснований уполномоченным государственным органом или его должностным лицом путем издания правового акта установленной формы или совершения иных действий, приносящих поощряемому государственному служащему материальные и (или) материальные преимущества[6].

При формулировании понятия «поощрение военнослужащего» нужно исходить из того, что это не только правовое поощрение, т. е. форма и мера юридического одобрения добровольного заслуженного поведения, в результате чего субъект вознаграждается и для него наступают благоприятные последствия[7], но и в целом ряде случаев — неправовое поощрение.

Военная служба в Российской Федерации, как особый вид государственной службы, требует формирования современной системы стимулирования, отражающей ее специфику. Ряд авторов считают, что «военная организация российского государства *во все времена* (выделено нами — Ю. Т.)

[1] Гришковец А. А. Правовое регулирование государственной гражданской службы в Российской Федерации. М. : Дело и Сервис, 2003. С. 174.
[2] Вельский К. С. Указ. соч.
[3] Гришковец А. А. Указ. соч.
[4] Ноздрачев А. Ф. Государственная служба : учебник. М. : Статут, 1999. С. 373.
[5] Настольная книга государственного служащего. Комментарий к Федеральному закону «Об основах государственной службы Российской Федерации» / отв. ред. В. И. Шкатулла. М. : Экономика, 1999. С. 189.
[6] Гришковец А. А. Указ. соч. С. 175.
[7] Матузов Н. И., Малько А. В. Теория государства и права : курс лекций. М. : Юристъ, 1997. С. 656.

отличалась несколько консервативным подходом к управлению практически любым видом деятельности и некоторой инертностью в принятии прогрессивных решений, что не могло не сказаться на военном законодательстве Российской Федерации, нормы которого содержат довольно небольшое количество позитивных санкций»[1]. Думается, что следует делать акцент не на консерватизме военного права России, имеющем свое историческое объяснение, а на степени зрелости объективных и субъективных предпосылок для созревших потребностей в изменении системы стимулирования военной службы.

Таким образом, особой разновидностью общих прав военнослужащих является право на поощрения, которые являются мощными стимулами в служебной деятельности военнослужащих. Правом на поощрение обладают не все военнослужащие, а только те, которые нормативными правовыми актами уполномочены их применять, т. е. командиры и начальники.

Изложенный выше краткий обзор существующего законодательства о поощрении военнослужащих и сложившейся практики его применения, а также научных разработок, позволяет в первом приближении сформулировать определение понятия «поощрение военнослужащего».

Применение поощрения должно базироваться на правовой основе, т. е. соответствовать полномочиям воинского должностного лица (должностного лица, органа).

Для того чтобы поощрение сыграло свою стимулирующую роль, оно должно быть: 1) обоснованным, т. е. применяться за конкретные положительные результаты в военно-служебной деятельности или заслуги; 2) своевременным; 3) справедливым (весомым, значимым), т. е. соответствующим результату или заслуге; 4) применяться строго индивидуально, т. е. за конкретные личные положительные результаты и заслуги в отношении конкретного военнослужащего, а не коллектива в целом, в штате которого он состоит. В то же время индивидуальный подход не исключает возможности поощрения всего личного состава подразделения (воинской части, корабля и т. д.), если положительный результат достигнут в результате коллективной деятельности.

Повышению эффективности воспитательного воздействия поощрения способствует использование его различных видов с соблюдением постепенности в их применении, т. е. применение видов поощрений от более низкой до более высокой степени. Однако постепенность не исключает возможности поощрения особо отличившегося военнослужащего сразу же одним из высших видов поощрения, но с учетом индивидуальных особенностей поощряемого, его дисциплинированности, а также степени воспитательного воздействия на других военнослужащих.

Поощрение должно осуществляться с соблюдением принципа гласности, т. е. с доведением его до военнослужащих подразделения (воинской части, войск и т. д.).

Объявленное поощрение должно быть обязательно исполнено, т. е. завершиться совершением определенного действия (вручением грамоты, подарка, денег, отменой приказа о наказании, внесением соответствующей записи в служебную карточку и т.д.).

Поощрение, с одной стороны, является субъективным правом командира (начальника), а с другой — его юридической обязанностью, что предусмотрено ст. 17 ДУ ВС РФ.

Субъективное право командира (начальника) по применению поощрения предусматривает предоставленную ему возможность по своему усмотрению применять наиболее справедливые виды поощрений, предусмотренных ДУ ВС РФ и другими нормативными правовыми актами. Военнослужащий субъективного права на применение к нему какого-либо вида поощрения не имеет, т. е. он не может требовать от командира (начальника) применить к нему поощрение. В то же время он может иметь законный интерес в применении к нему того или иного поощрения, которое влечет для

[1] См., например: Тюрин А. И. Теоретические вопросы обоснования необходимости стимулирования исполнения обязанностей военной службы // Рос. воен.-правовой сб. 2004. № 1.

него приобретение каких-либо прав и льгот. Например, присвоение звания ветерана военной службы влечет приобретение прав и социальных гарантий, предусмотренных федеральными законами «О статусе военнослужащих» и «О ветеранах»[1].

ДУ ВС РФ предусматривает необходимость должного поведения командира (начальника) по поощрению конкретного военнослужащего (военнослужащих конкретных подразделений, воинских частей и т.д.), и в таком качестве указанное поведение является юридической обязанностью в целях стимулирования подчиненных военнослужащих, исполняемой в интересах государства в целом. Следует отметить недостаточную процессуальную упорядоченность применения командирами (начальниками) видов поощрений, что ведет к увеличению влияния субъективного фактора в их использовании и, как следствие, недостаточной эффективности поощрения как средства воспитания и обеспечения воинской дисциплины.

Поощрение может быть индивидуальным и коллективным, а по содержанию — моральным, материальным или смешанным, т.е. включающим в себя и моральные, и материальные элементы. По субъектам, осуществляющим стимулирование, поощрения подразделяются: 1) на поощрения со стороны командиров или начальников (объявление благодарности, награждение ценными подарками и деньгами, грамотами, нагрудными знаками и т.д.); 2) на награды, применяемые высшими органами государственной власти (награждение государственными наградами, почетными грамотами, присвоение почетных званий и др.); 3) на поощрения со стороны общественных организаций (объявление благодарности, награждение почетными грамотами, именными подарками, почетными знаками и др.).

ДУ ВС РФ на каждого командира (начальника) возложена обязанность поощрять подчиненных военнослужащих за подвиги, разумную инициативу, усердие и отличие в службе, которые являются основаниями для поощрения[2].

Права командиров (начальников) по применению различных видов поощрений дифференцированы в зависимости от их служебно-должностного положения, т.е. занимаемой воинской должности (должности) и воинского звания.

Когда командир (начальник) считает, что предоставленных ему прав недостаточно, он может ходатайствовать о поощрении отличившихся военнослужащих властью старшего командира (начальника).

Все меры поощрений военнослужащих классифицируются на общие и специальные. Первые в соответствии с законодательством установлены для всех граждан Российской Федерации, и к ним относятся поощрения в виде награждения орденами и медалями, присвоения почетных званий, присуждения государственных премий.

В соответствии с Положением о государственных наградах Российской Федерации, утвержденным Указом Президента Российской Федерации от 7 сентября 2010 г. № 1099, Указом Президента Российской Федерации от 30 декабря 1995 г. № 1341 «Об установлении почетных званий Российской Федерации, утверждении положений о почетных званиях и описания нагрудного знака к почетным званиям Российской Федерации», некоторыми государственными наградами и почетными званиями могут поощряться только военнослужащие, например: орденом Жукова; военными орденами Святого Георгия, Суворова, Ушакова, Кутузова, Александра Невского, Нахимова; медалями Суворова, Ушакова, Жукова; почетным званием «Заслуженный военный специалист». Военнослужащие, проходящие военную службу в Вооруженных Силах, могут также награждаться наградами Минобороны России, других министерств и ведомств, например, медалями «За укрепление боевого содружества» и «За воинскую доблесть».

Специальные меры поощрения установлены ДУ ВС РФ, они дифференцированы для различных категорий военнослужащих.

[1] См.: Корякин В. М. Комментарий к Федеральному закону «О ветеранах». М. : За права военнослужащих, 2006.

[2] См. ст. 17 ДУ ВС РФ.

Так, например, ко всем военнослужащим могут применяться следующие меры поощрения: снятие ранее наложенного взыскания; объявление благодарности; награждение грамотой, ценным подарком или деньгами; занесение в Книгу почета воинской части (корабля) фамилии военнослужащего.

В то же время к солдатам, матросам, сержантам и старшинам, проходящим военную службу по контракту, наряду с указанными выше, могут применяться следующие меры поощрения: награждение личной фотографией военнослужащего, снятого при развернутом Боевом Знамени воинской части; присвоение солдатам, матросам воинского звания ефрейтора (старшего матроса); присвоение сержантам (старшинам) очередного воинского звания на одну ступень выше воинского звания, предусмотренного по штатной воинской должности; награждение нагрудным знаком отличника.

К офицерам применяются, наряду с общими для всех, следующие меры поощрения: досрочное присвоение очередного воинского звания, присвоение очередного воинского звания до майора, капитана 3 ранга включительно на одну ступень выше воинского звания, предусмотренного по занимаемой штатной должности; награждение именным холодным и огнестрельным оружием.

Таким образом, поощрение военнослужащих — разновидность стимулирования их военно-служебной деятельности, т. е. воздействие командиров (начальников) или иных должностных лиц и органов (Президент Российской Федерации, Правительство Российской Федерации и др.) на потребности, интересы, сознание, волю, практическое поведение военнослужащего, а, следовательно — на результаты его военно-служебной деятельности. Поощрение (стимулирование) способствует улучшению воинской дисциплины, качества исполнения военно-служебных обязанностей, воспитывает инициативу и ответственность военнослужащих.

Изложенный выше краткий обзор понятийного аппарата правового стимулирования воинской дисциплины и подходов к юридической конструкции системы такого стимулирования свидетельствует о необходимости нормативной регламентации критериев, при которых военнослужащие будут иметь право на поощрение (стимулирование).

Библиография

1. Вельский, К. С. Персональная ответственность в советском государственном управлении: (понятие, формы, факторы укрепления) : учеб. пособие / К. С. Вельский. — М., 1988.

2. Генпрокурор предложил не наказывать организации, признавшиеся в коррупции [Электронный ресурс] // Электронный журнал «Экономическая преступность сегодня» // URL: http://econcrime.ru/genprokuror-predlozhil-ne-nakazyvat-organizatsii-priznavshiesya-v-korruptsii/ (дата обращения — 18 апреля 2017 г.).

3. Гришковец, А. А. Правовое регулирование государственной гражданской службы в Российской Федерации / А. А. Гришковец. — М. : Дело и Сервис, 2003.

4. Звечаровский, И. Э. Стимулирование в праве: понятие и структурные элементы / И. Э. Звечаровский // Правоведение. — 1993. — № 5.

5. Корякин, В. М. Комментарий к Федеральному закону «О ветеранах» / В. М. Корякин. — М. : За права военнослужащих, 2006.

6. Левин, О. В. Стимулирование в праве: теоретические и практические аспекты : автореф. дис. … канд. юрид. наук / О. В. Левин. — Н. Новгород, 2006.

7. Малько, А. В. Стимулы и ограничения в праве. — 2-е изд., перераб. и доп. / А. В. Малько. — М. : Юристъ, 2003;

8. Малько А. В. Стимулы и ограничения как парные юридические категории / А. В. Малько // Правоведение. — 1995. — № 1

9. Максименко, В. И. Человек и его работа / В. И. Максименко. — СПб., 1967.

10. Матузов, Н. И. Теория государства и права : курс лекций / Н. И. Матузов, А. В. Малько. — М. : Юристъ, 1997. — С. 656.

11. Мирошник, С. В. Теория правового стимулирования : автореф. дис. … д-ра юрид. наук / С. В. Мирошник. — Ростов-н/Д, 2003.

12. Настольная книга государственного служащего. Комментарий к Федеральному закону «Об основах государственной службы Российской Федерации» / отв. ред. В. И. Шкатулла. — М. : Экономика, 1999.

13. Ноздрачев, А. Ф. Государственная служба : учебник / А. Ф. Ноздрачев. — М. : Статут, 1999.

14. Овсянко, Д. М. Государственная служба / Д. М. Овсянко. — М. : Юристь, 1996.

15. Туганов, Ю. Н. Правовые средства обеспечения воинской дисциплины : монография / Ю. Н. Туганов. — Чита : ЧитГУ, 2008.

16. Тюрин, А. И. Теоретические вопросы обоснования необходимости стимулирования исполнения

обязанностей военной службы / А. И. Тюрин // Рос. воен.-правовой сб. — 2004. — № 1.

17. Тюрин, А. И. Правовые основы стимулирования исполнения обязанностей военной службы военнослужащими, проходящими военную службу по контракту в Вооруженных Силах Российской Федерации : дис. … канд. юрид. наук / А. И. Тюрин. — М., 2005.

Building a system right stimulation of military discipline: a brief overview of the main concepts and approaches to legal design

© **Tuganov Yu. N**.,
chief scientific officer
Russian state University of justice Professor of the Russian customs Academy, doctor of legal Sciences, Professor, honored lawyer of the Russian Federation.
© **Aulov V. K**.,
associate Professor, Baikal state University of Economics and law, candidate of legal Sciences

Abstract: in article the analysis of the legal incentives of military discipline within the improvement of command and control. A brief overview of the conceptual framework of the right stimulation of military discipline and legal approaches to system design such incentives demonstrates the need for statutory regulation of criteria under which military personnel will be eligible for the encouragement (stimulation).

Keywords: armed forces, military, military discipline, incentive, encouragement.

Bibliography

1. Belsky, K. S. Personal liability in the Soviet state management: (concept, forms and factors strengthening) : textbook. textbook / K. S. Belsky. — M., 1988. — S. 90.

2. The attorney General has suggested not to punish the organization, admitted corruption [Electronic resource] // Electronic journal «Economic crime today» // URL: http://econcrime.ru/genprokuror-predlozhil-ne-nakazy-vat-organizatsii-priznavshiesya-v-korruptsii/ (date accessed — 18.04.2017)

3. Grishkovets, A. A. Legal regulation of civil service in the Russian Federation / A. A. Grishkovets. — M.: Business and Service, 2003. — P. 174.

4. Zvecharovsky, I. E. Stimulation of the right: concept and structural elements / I. E. Zvecharovsky // Jurisprudence. — 1993. — № 5. — P. 112—117.

5. Koryakin, V. M. Commentary to the Federal law «On veterans» / V. M. Koryakin. — M. : For the rights of servicemen, 2006.

6. Levin, O. V. Stimulation of the right: theoretical and practical aspects : author. dis. kand. the faculty of law sciences / O. V. Levin. — N. Novgorod, 2006. — S. 23.

7. Malko, A. V. Incentives and restrictions in the law . — 2nd ed. Rev. / A. V. Malko. — M. : Yurist, 2003;

8. Malko, A. V. Incentives and restrictions as a pair of legal categories / A. V. Malko // Jurisprudence. — 1995.

9. Maksimenko, V. I. Man and his work / V. I. Maksimenko. — SPb., 1967. — P. 38—39.

10. Matuzov, N. I. Theory of state and law : course of lectures / N. I. Matuzov, A. V. Malko. — M. : Yurist, 1997. — S. 656.

11. Miroshnik, S. V. the Theory of legal incentives : author. dis. ... d-ra yurid sciences / S. V. Miroshnik. — Rostov n/D, 2003. — P. 5—6.

12. Handbook of civil servant. The commentary to the Federal law «On state service of the Russian Federation» / ed. by V. I. Shkatulla. — M. : Economy, 1999. — P. 189.

13. Nozdrachev, A. F. State service : textbook / A. F. Nozdrachev. — M. : Statut, 1999. — S. 373.

14. Ovsyanko, D. M. Public service / D. M. Ovsyanko. — M. : Jurist, 1996. — S. 167.

15. Tuganov, Yu. N. Legal means of ensuring military discipline : Monograph / Yu. N. Tuganov. — Chita: Chitgu, 2008.

16. Tyurin, A. I. Theoretical issues the rationale for incentives the performance of military duties / A. I. Tyurin // ROS. military.-legal proceedings — 2004. — № 1.

17. Tyurin, A. I. Legal framework to stimulate the performance of military duties by military personnel undergoing military service under the contract in Armed Forces of the Russian Federation : dis. kand. the faculty of law sciences / A. I. Tyurin. — M., 2005.

Правовое воспитание и обучение

Правовая культура в обеспечении инновационной направленности образования (на примере правового обучения военнослужащих — мусульман)

© **Иванеев С. В.**,
кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и международного права Университета «СИНЕРГИЯ» (г. Москва), президент некоммерческой организации «Ассоциация граждан XXI века за развитие светскости и гуманизма»

«Кто хочет на место Корана поставить code civil, тот должен перестроить все здание византийского общества по западноевропейскому образцу»
К. Маркс

Аннотация: статья посвящена анализу правовой культуры в обеспечении инновационной направленности образования военнослужащих-мусульман. Отмечается, что сегодня инновационный характер образования становится важнейшим инструментом, средством в его конкуренции с другими социальными институтами за влияние на подрастающее поколение. К сожалению, в настоящее время образование перестает играть ведущую роль в социализации этого поколения, так как средства массовой информации и коммуникации, массовая культура, реклама превращаются в активных производителей образцов и моделей поведения в молодежной среде.

Ключевые слова: правовое обучение, правовое воспитание, свобода совести, ислам, мусульмане, инновационность, светскость, религия.

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

25 января 2014 г. в приветственном послании Министра обороны Российской Федерации генерала армии С. К. Шойгу к участникам Общего собрания Академии военных наук, зачитанном начальником Генерального штаба Вооруженных Сил Российской Федерации — первым заместителем Министра обороны РФ генералом армии В. В Герасимовым, указывалось: «В сложившейся за последние годы противоречивой геополитической обстановке к обороне страны предъявляются новые повышенные требования. … Общество и государство должны противостоять как военным, так и другим угрозам …».

Президент Академии военных наук, доктор военных и исторических наук генерал армии Махмут Гареев при этом в своем выступлении отметил: «В современных условиях остро необходимы соответствующие качественные изменения в содержании и методике оперативной и боевой подготовки, особенно в воинском обучении и воспитании офицеров».

Исходя из этого посыла авторитетного генерала, необходимо признать также, что правовая культура — одно из проявлений образованности и профессиональной компетентности будущего военного специалиста, где кроме прочих важнейших аспектов военно-служебной деятельности, на уровне правовой культуры, по мнению П. А. Радченко, «может в полной мере выразиться человеческая и профессиональная индиви-

дуальность офицера-руководителя. Естественно, что этот уровень результативности системы непрерывного правового обучения и воспитания должен стать объектом повышенного внимания не только ученых-правоведов, но и педагогов, которые затем путем дедуктивного распространения соответствующих содержательных компонентов правовой культуры могут предложить обоснованные модели правовой компетентности, общей образованности и грамотности»[1].

Целью настоящей публикации статьи является исследование роли правовой культуры в обеспечении инновационной направленности образования военнослужащих-мусульман.

Почему именно у военнослужащих-мусульман? Да потому, что ислам представляет собой очень емкий и сложный социально-духовный феномен, в котором тесно переплетены адекватные и иллюзорные миропредставления, непреходящие моральные ценности и архаичные нормы, прогрессивные тенденции и средневековые традиции, миролюбивые принципы и воинственные призывы, высокогуманные идеи и взгляды религиозной исключительности, тяга к вершинам современной цивилизации и активизация агрессивного фундаментализма.

К сожалению, основная масса мусульманского населения воспитана на основе мусульманского традиционализма. Слово объективной правды до простого народа не доходит, а богословие же удерживает массовое сознание на уровне воззрений Корана.

В связи с этим в условиях клерикализации армии и флота, когда нарушаются основополагающие принципы самой концепции воспитания военнослужащих Вооруженных Сил Российской Федерации, требующие установления в информационно-воспитательной работе формирования у военнослужащих научного мировоззрения, убеждений, представлений, моральных норм и принципов поведения, возрастает актуальность правового воспитания военнослужащих-мусульман Российской Федерации[2].

Историк и востоковед Алексей Малашенко, член научного совета Московского Центра Карнеги, замечал, что в Югославии миротворцы из России явно симпатизировали православным сербам, а отнюдь не мусульманам. После решения о посылке в Ливан для охраны российских саперов подразделений, сформированных на базе чеченских батальонов «Север» и «Юг», их бойцы вполне могли оказаться в положении, когда им пришлось бы вступить в бой с единоверцами из «Хизбаллы»[3].

Необходимо напомнить, что в 1999 г. в начале второй чеченской компании Государственный совет Татарстана принял постановление «О приостановлении на территории Республики Татарстан призыва граждан на военную службу». Целью постановления было вернуть из Дагестана солдат-татар, где они сражались против кавказских единоверцев. Также было принято постановление о запрете вербовки на территории Татарстана добровольцев из военнослужащих запаса для участия в боевых действиях на Северном Кавказе.

Применительно к исламу видно, что для мусульманского мира абсолютно неприемлемым является отчетливо светский характер процессов глобализации и даже зачастую ее атеистическая направленность, где мусульманская мысль часто рассматривает исламские ценности в качестве едва ли не единственного оппонента материалистической и атеистической глобализации[4]. К сожалению, современное состояние исламоведения не может помочь обществу разобраться, куда идет ислам и что может ожидать мировое сообщество в результате политизации структурообразующих элементов ислама.

Перечисленные факторы требуют понимания того, что вся система воспитания

[1] Радченко П. А. Формирование правовой культуры как доминанта в правовой подготовке офицерского состава Вооруженных Сил России // Вестник Самарской гуманитарной академии. Серия «Право». 2008. № 2 (4).

[2] Приложение № 3 к приказу Министра обороны Российской Федерации 2004 г. № 70.

[3] Малашенко А. Ислам для России. М. : Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2007.

[4] Сюкияйнен Л. Р. Глобализация и исламский мир: оценка современной мусульманской правовой мысли. М. : Изд. дом Марджани, 2012.

личного состава армии и флота должна базироваться на научном мировоззрении, где уважение к чувствам верующих и толерантность не только не исключаются, но и подчеркиваются. Качества убежденного защитника Отечества можно воспитать лишь с позиции светского миропонимания, то есть не по религиозным мотивам ответственности перед богом и посмертного воздаяния, а по убежденности воина в необходимости выполнения своих гражданских обязанностей безотносительно его личных религиозных убеждений.

Исходя из этого, современная эпоха в силу ряда факторов открывает повышенный спрос на инновационность — такое развитие разных сфер общества, которое включает в себя самообновление, качественные изменения структуры, новые нестандартные решения проблем и др.

Важным источником инновационности является система военного образования, в первую очередь — профессионального, которое должно выводить курсантов и слушателей на передовые рубежи науки и культуры, экономических, технологических и других процессов. Однако современное российское образование не вполне отвечает этим запросам общества. Как отмечает А. Ю. Горшенин, «выявляется противоречие между потребностями российского общества в инновациях и отсутствием инновационной системы как таковой, а это не только инновационные проекты и реализующий их впоследствии инновационный бизнес, но и исследовательский сектор и сфера образования»[1].

Сегодня инновационный характер образования становится важнейшим инструментом, средством в его конкуренции с другими социальными институтами за влияние на подрастающее поколение. К сожалению, в настоящее время образование перестает играть ведущую роль в социализации этого поколения. Средства массовой информации и коммуникации, массовая культура, реклама превращаются в активных производителей образцов и моделей поведения в молодежной среде. Решение такого противоречия состоит не только в уточнении инновационных параметров высшего образования и самой образовательной среды, но и обнаружение тех базовых проявлений инновационности современного общества, которые должны проявиться и в образовании, и в его среде.

Исследование этой проблемы через отношение «образование — общество», включающее связи объективного и субъективного, культурно-символического и социально нормативного и др. становится предметом социальной философии в тесном взаимодействии с философией образования, так как и общество, и образование — это сфера их исследований.

Именно философия должна показать основания инновационной направленности образования, т.е. показать, какие факторы общественной жизни обеспечивают это его качество. Задача философии — обобщить достижения не только педагогики, но и социологии, философии культуры — представить такие категориальные связи, в которых эта инновационность приобретает свой универсальный статус и смысл. Это необходимо для выявления параметров соотношения образования и общества в пространстве *общественной системы*, в первую очередь — с точки зрения ее целей, направленности изменений.

Осуществляя анализ связей образовательной среды и общества, философия в контексте нашей темы выделяет два проблемных уровня:

1) выявление условий конструирования системой (профессионального) образования и (светской) культуры инноваций как выделяющихся из общества его новых возможностей, выраженных в знании, ценностях, мировоззренческих и смысловых компонентах и обновление на этой основе самой образовательной среды, которая на этой основе сохраняет способность инновационного воздействия на общественную систему.

2) обоснование методологической роли философского подхода к образованию для разработки и внедрения конкретных инно-

[1] Горшенин А. Ю. Магистратура как инновационно-ориентированная образовательная среда // Вестник Псковского государственного университета. Серия: Социально-гуманитарные и психолого-педагогические науки. Вып. № 4. 2014. С. 156.

вационных методик в государственной системе образования и ее стандартов[1].

Здесь важным является применение диалектико-материалистического подхода к анализу динамики и детерминаций современного профобразования, на основе чего преодолевается, в частности, абстрактная, пропускающая опосредования и общественные связи, направленность образования на формирование абстрактной личности, что снимает с рассмотрения общественную детерминацию самой системы (российского) образования. Но личность — не автономный элемент, а индивид, вписанный в общественные процессы, структуры и связи, и именно в таком аспекте должны быть исследованы особенности ее формирования в образовательной системе.

Личность всегда выступает проявлением определенного социально и культурного качества общества, поскольку она — «ансамбль общественных отношений» (К. Маркс). И выявление «посредников», связывающих личность и общество, уже становится тенденцией, значительно повышающей общественную результативность системы образования.

Что такое инновация? В самом общем подходе, инновация — это «результат инвестирования интеллектуального решения в разработку и получение нового знания, ранее не применявшейся идеи по обновлению сфер жизни людей (технологии; изделия; организационные формы существования социума, такие как образование, управление, организация труда, обслуживание, наука, информатизация и т.д.) и последующий процесс внедрения (производства) этого, с фиксированным получением дополнительной ценности (прибыль, опережение, лидерство, приоритет, коренное улучшение, качественное превосходство, креативность, прогресс).

Инновации, таким образом, — это разработка и внедрение новых идей, проектов и т.д. Формирование инновационной системы в образовании — основа создания инновационного механизма. Здесь упор делается на организационные ресурсы, что сближает инновационные процессы с образовательными технологиями.

Это означает, что связи образования и общества в соответствии с направленностью образования всегда выражали целевые ориентиры общества, конкретизировали и объективировали его ценностные позиции. И в этом процессе важным «посредником» между образованием и обществом являлась и является правовая культура (вместе с наукой), которая переводит в содержание образования наиболее актуальные для общества потребности и тенденции, достижения и возможности. Здесь всегда существовал некий «естественно-исторической отбор» того наиболее существенного для общества содержания, которое требовало своего образовательного осмысления и проработки.

Необходимо уточнить, что это культура не национально-этническая или религиозная, но городская, светская, в которой всегда отражался общественный прогресс, технические, научные, экономические и другие достижения. Основой светской культуры (особенно с нового времени) становится городская культура. Ее архитектура, искусство, сама городская среда и ее институты, светское государство выступили источником (пространством) нового светского образования, которое готовило учеников к гражданской жизни в рамках профессии, приобщало их к нормам светского общества, становятся одним из них (кроме государства, требований деловой среды, экономики и др.)

Городская культура стала особым пространством (средой) освоения общественной жизни индивидами и общностями (группами), в обществе, основанном не на традициях, а на развитии, выраженном в росте экономики, в научно-технологических и демократически-правовых отношениях. Городская культура стала источником светского мировоззрения и светского стиля жизни. Поэтому различие между религиозной и светской культурами коренится в объектив-

[1] Более подробно см.: Иванеев С. В. Инновационное содержание светского образования как условие конструктивного освоения потенциала бытия современного мира // Материалы научно-практической конференции «Социальное программирование высшего образования. М. : МГПУ, 2016.

ном различии традиционного и нового общества, которое радикально усиливает значимость всего «посюстороннего», с которым начинает иметь дело капиталистическая система.

Поэтому, если религия имеет дело с трансцедентным миром, в котором выделенные ценности, символы, отношения выведены из «мира земного» и существует в контексте вечности, а не времени, то светское общество — его мировоззрение и культура выступают как основы активного освоения и переработки реального, земного мира. Внутренним вектором различения этих культур может быть наличие сакрального, священного: если они выступает базовым стержнем религиозной культуры, то в светском мире они исчезают, теряют свое значение.

Но это различие не является «базовой» характеристикой светской культуры. Глубокими представляются размышления З. А. Тажуризиной, которая считает, что «светская культура — это бесконечно многообразный богатейший пласт творческой деятельности человечества. Ее обычно определяют как культуру секулярную, нецерковную, нередко — как внерелигиозное состояние сознания, культуру, свободную от религиозного влияния. В целом это верно, хотя, на мой взгляд, не полно.

В светской культуре можно обнаружить, по крайней мере, три сферы. Это, во-первых, индифферентная по отношению к религии культура с тенденцией к автономному нерелигиозному существованию (научные исследования, художественные произведения, реалистически отражающие жизнь, политические учения, свободные от апелляций к сверхъестественному и т.д., — эти формы культуры заключают в себе вольнодумный потенциал).

Во-вторых, это культура, ориентированная на критику религии и ее институтов, — это многообразные проявления свободомыслия. Среди них — скептицизм, антиклерикализм, рационализм, агностицизм, натурализм, стихийный и философский материализм, а также атеизм, который понимался А. В. Луначарским как «законченное светское миросозерцание»[1].

И, наконец, это внецерковная культура, не свободная от религиозно-мистических настроений и идей (например, романы Ф. Мориака, М. де Унамуно или Д. С. Мережковского, или философия Вл. Соловьева). Кроме того, существует множество проявлений светской культуры, использующих религиозные образы, термины, сюжеты, но наполненных мирским содержанием[2]. Здесь представлена многофункциональность содержания светской культуры, причем выделена значительная ее часть, направленная не на выяснение связи с культурой религиозной, а на собственное развитие: светская культура оказывается источником расширения многообразного опыта человеческого творчества.

В чем же выражается инновационная функция культуры, которая определяет направленность и содержание образовательной среды? Прежде всего, культура в наиболее адекватном виде представляет бытие самих субъектов, важнейшая особенность которых — дистанцирование от объектной стороны реальности. Бытие субъекта — это совокупность отношений к себе, другим субъектам и к миру. Для сохранения своей подлинности человек как субъект должен постоянно выходить «за пределы» своего настоящего: он должен проектировать свою позицию в мире, вырабатывать отношение к миру через «свое» и вместе с тем — общественно значимое будущее. Простое присвоение им существующей реальности, его сохранение в рамках уже существующих отношений, смыслов и порядков означает его конец как субъекта.

Культура соединяет образование и общество в векторе инновационности тем, что освобождает субъекта от привязанности к конкретной деятельности, или отношений, нормам которых этот субъект должен следовать, и открывает его собственное пространство как арену его самореалиации, т.е.

[1] Луначарский А. В. Об атеизме и религии / Сборник статей, писем и других материалов. М., 1972. С. 296.

[2] Тажуризина З. А. Светская культура — основа возрождения России. Здравый смысл // Октябрь. 2011. № 4 (61) — март. 2012. № 1 (62).

соединяет свое содержание (пространство) с субъективностью личности (коллектива, общности). Но образование выходит в пространство культуры как источник его ближайшей востребованности, формируя таких субъектов (специалистов, граждан, личностей), которые оказываются в состоянии следовать нормам городской культуры — сохранять и развивать ее собственную внутреннюю инновационность.

Культура открывает такие направления развертывания субъективности, как пространство, время, смысл, символы, жанры, стили, структура деятельности, понимание, коммуникации, диалог и партнерство, цели и идеалы. Главное — культура выступает источником, формой и результатом постоянного обновления мира, в котором обновляется и образовательная среда. Культура формирует и поддерживает ценности науки, знания, творчества, всех базовых свойств человека-субъекта. Она гарантирует своим содержанием постоянное разделение должного и фактического, возможного и действительного, она разделяет (и вместе с тем связывает) нормативное и фактическое, символическое и реальное.

Правовую культуру офицеров, на взгляд П. А. Радченко, можно определить, как «обусловленную уровнем развития материальной и духовной культуры общества, а также общими и специфическими условиями воинской службы совокупность качеств, сформировавшихся на основе правовых знаний и практических навыков, которые определяют их поведение в сфере регулируемых правом и связанных с ним отношений, где структурными элементами правовой культуры являются: правовая образованность, правовая идеология, правовое сознание, правовые убеждения, правомерное поведение, социально-правовая активность»[1].

Формирование высокой правовой культуры у офицеров имеет общие закономерности, заключающиеся в детерминации объективной логикой правовой деятельности военнослужащих, осуществлении на основе воинского правопорядка, зависимости от роста правовых знаний и убеждений военнослужащих.

Таким образом, правовое воспитание является важнейшим направлением формирования правовой компетентности офицеров Вооруженных Сил, когда вся система воспитания личного состава армии и флота должна базироваться на научном мировоззрении, где уважение к чувствам верующих и толерантность не только не исключаются, но и подчеркиваются.

Высказанные здесь идеи — лишь общая схема проектирования светского правового воспитания и формирования правовой культуры в военной организации государства как средство усиления его связи с обществом. Но актуальность и востребованность дальнейших исследований в этом направлении является вполне очевидными.

Библиография

1. Горшенин, А. Ю. Магистратура как инновационно-ориентированная образовательная среда / А. Ю. Горшенин // Вестник Псковского государственного университета. Серия: Социально-гуманитарные и психолого-педагогические науки. — Вып. № 4. — 2014. С. 155—160.

2. Иванеев, С. В. Инновационное содержание светского образования как условие конструктивного освоения потенциала бытия современного мира / С. В. Иванеев // Материалы научно-практической конференции «Социальное программирование высшего образования. — М. : МГПУ, 2016.

3. Луначарский, А. В. Об атеизме и религии // Сборник статей, писем и других материалов / А. В. Луначарский. — М., 1972.

4. Малашенко, А. Ислам для России / А. Малашенко. — М. : Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2007. — 192 с.

5. Маркс, К. Объявление войны. — К истории возникновения восточного вопроса // Маркс К., Энгельс Ф. Соч. 2-е. изд. Т. 10.

6. Радченко, П. А. Формирование правовой культуры как доминанта в правовой подготовке офицерского состава Вооруженных Сил России / П. А. Радченко // Вестник Самарской гуманитарной академии. Серия «Право». — 2008. — № 2 (4).

7. Сюкияйнен, Л. Р. Глобализация и исламский мир: оценка современной мусульманской правовой мысли / Л. Р. Сюкияйнен. — М. : Изд. дом Марджани, 2012. — 88 с.

8. Тажуризина, З. А., Светская культура — основа возрождения России / З. А. Тажуризина // Октябрь. — 2011. — № 4 (61) — март. — 2012. — № 1 (62).

[1] Радченко П. А. Указ. соч.

Legal culture in providing innovative orientation of education (the case of legal education military — musulman)

© **Ivaneev S. V.**,
candidate of legal Sciences, associate Professor of constitutional and international law at the University «SYNERGY» (Moscow), President of the nonprofit organization «Association of citizens of the XXI century for the development of secularism and humanism»

Abstract: the article analyzes the legal culture in the innovation orientation of education of Muslim soldiers. It is noted that today the innovative character of education is the most important in-power tool, tool in its competition with other social institutes-ter for influence on the younger generation. Unfortunately, at the present time education ceases to play a leading role in this socialization in generation, because media and communication, popular culture, advertising transform into active producers of samples and behaviors among young people.

Keywords: legal education, legal education, its baud-conscience, Islam, Muslims, innovation, secularism, religion.

Bibliography

1. Gorshenin, A. Y. Graduate as an innovation-oriented educational environment / A. Y. Gorshenin // Bulletin of the Pskov state University. Series: Socio-humanitarian and psycho-pedagogical Sciences. — Vol. 4. — 2014. P. 155—160.

2. Ivaneev, S. V. Innovative content of secular education as a condition of the constructive potential of the Genesis of the modern world / S. V. Ivaneev // Materials of scientific-practical conference «Social programming in higher education. — M. : Moscow state pedagogical University, 2016.

3. Lunacharsky, A. V. About atheism and religion // Collection of articles, letters and other materials / A. V. Lunacharsky. — M., 1972.

4. Malashenko, A. Islam for Russia / A. Malashenko. — M. : Russian political encyclopedia (ROSSPEN), 2007. — 192 p.

5. Marx, K. The Declaration of war. — The history of the Eastern question // K. Marks. Soch. 2th ed. T. 10.

6. Radchenko, P. A. Formation of legal culture as a dominant in the legal training of officers of Armed forces of Russia / P. A. Radchenko // Vestnik of Samara humanitarian Academy. A Series Of «Right». — 2008. — № 2 (4).

7. Syukiyaynen, L. R. Globalization and the Islamic world: assessment of modern Islamic legal thought / L. R. Syukiyaynen. — M. : Izd. House Marjani, 2012. — 88 p

8. Tazhurizina, Z. A., Secular culture — the basis of revival of Russia / Z. A. Tazhurizina // October. — 2011. — № 4 (61) — March. — 2012. — № 1 (62).

Роль семьи в военно-патриотическом воспитании детей и укреплении оборонного потенциала страны

© **Стражевич Ю. Н.**
кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры гражданско-правовых дисциплин и трудового права, Сургутский государственный университет (г. Сургут)
© **Слепко Г. Е.**
кандидат филологических наук, доцент, доцент кафедры гражданского права, Военный университет (г. Москва)

Аннотация. В статье рассматривается роль и значение семьи и семейного, в том числе военно-патриотического, воспитания в формировании личности гражданина России, а также демографическая политика государства как элемент повышения обороноспособности страны.

Ключевые слова: семья, семейное воспитание, военно-патриотическое воспитание, обороноспособность государства.

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

Создание открытого, правового и демократического общества, опирающегося на взаимные права, обязанности и ответственность государства и граждан, стоит в ряду важнейших фундаментальных задач в нашей стране. В то же время, важнейшим условием существования общества и государства является высокий уровень его обороноспособности, который зависит не только и не столько от уровня технической обеспеченности войск, но от и уровня развития правосознания и патриотизма военнослужащих, поскольку любая техника без человека мертва либо может быть использована против своего же населения.

Основой существования как гражданского общества, так и правового государства выступает личность, обладающая правом на самореализацию экономических, политических, культурных и духовных потенций, личность независимая, самостоятельная, решительная, инициативная, в политическом и правовом отношении грамотная, понимающая, что жизнь общества и государства зависит не от людей вообще, но и от него в частности[1]. Человек не рождается с таким набором качеств: они воспитываются, приобретаются жизненным опытом, целенаправленно формируются и развиваются, и затем находят свое применение. И если особую ценность в правовом государстве, в гражданском обществе представляет человек, его права и свободы, то их центральной фигурой должен стать ребенок — маленький гражданин своей страны, который только формируется, но которому в будущем предстоит стать частью общества и государства. Но этот процесс социализации предполагает не только ознакомление со своими правами и обязанностями, но и понимание своей роли в обществе и государстве, взаимозависимости с ними. И в современных условиях одной из острых проблем является усвоение ценностей и традиций своего народа, воспитание любви к своей родине, отечеству, готовности их защищать от посягательств и угроз ее целостности, независимости, роли в современном мире.

«...Человек начинается с детства, — писал известный советский писатель Сергей Михалков в книге «Все начинается с детства». — Именно в детстве делается посев добра. Взойдет он лишь через годы, и тогда будет видно, взошел ли посев добра или же сорняки зла заглушили его. Будет видно,

[1] Лещев С. Е., Сидоров М. С. Семья и семейные традиции на Кавказе как средство предупреждения терроризма и экстремизма // Актуальные проблемы противодействия терроризму и экстремизму в современных условиях. Межвузовская студенческая научно-практическая конференция. М. : МЮИ, 2016. С. 131—140; Лихачев Б. Т. Педагогика : Курс лекций : учеб. пособие. М. : Издательство Юрайт, 2001 и др.

какой человек вошел в жизнь и стал членом общества»[1].

Основным институтом социализации и воспитания детей всегда признавалась семья. Семейный кодекс Российской Федерации (далее — СК РФ) в качестве одного из принципов регулирования семейных отношений называет приоритет семейного воспитания детей (ч. 3 ст. 1 СК РФ). Этот принцип находит свое прямое закрепление в других нормах Кодекса, в частности, в ст. 54 СК РФ: «каждый ребенок имеет право жить и воспитываться в семье», «ребенок имеет право на воспитание своими родителями», в ст. 63 СК РФ: «родители имеют право и обязаны воспитывать своих детей», «родители несут ответственность за воспитание и развитие своих детей».

Как отмечается в педагогической литературе, воспитание является общественно значимым явлением, которое «представляет собой сложный и противоречивый социально-исторический процесс вхождения, включения подрастающих поколений в жизнь общества, в быт, в общественно-производственную деятельность, в творчество, в духовность; становление их людьми, развитыми личностями и индивидуальностями, важнейшим элементом производительных сил общества, созидателями собственного счастья. Оно обеспечивает общественный прогресс и преемственность поколений»[2].

В 2015 г. во исполнение Указа Президента Российской Федерации от 1 июня 2012 г. № 761 «О Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012—2017 годы» распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 мая 2015 г. № 996-р была утверждена Стратегия развития воспитания в Российской Федерации на период до 2025 года (далее — Стратегия развития воспитания), что дало возможность рассматривать воспитание как «уникальный юридический феномен», в котором отражается «сочетание частного интереса, связанного с удовлетворением потребности иметь детей, и публичной заинтересованности государства в воспитании новых членов общества»[3].

В Стратегии развития воспитания указывается, что приоритетной задачей Российской Федерации в сфере воспитания детей является развитие высоконравственной личности, разделяющей российские традиционные духовные ценности, обладающей актуальными знаниями и умениями, способной реализовать свой потенциал в условиях современного общества, готовой к мирному созиданию и защите Родины, а также осознающей приоритетность мирного урегулирования межгосударственных, межнациональных, межэтнических и межрелигиозных конфликтов по сравнению с вооруженными и военными средствами их разрешения, а также роль разоружения для предотвращения их эскалации[4].

Также в Стратегии закрепляется, что она опирается на систему духовно-нравственных ценностей, сложившихся в процессе культурного развития России, таких как человеколюбие, справедливость, честь, совесть, воля, личное достоинство, вера в добро и стремление к исполнению нравственного долга перед самим собой, своей семьей и своим Отечеством. В качестве одного из приоритетов государственной политики в области воспитания называется формирование у детей высокого уровня духовно-нравственного развития, чувства причастности к историко-культурной общности российского народа и судьбе России.

В основных направления развития воспитания Стратегия выделяет патриотическое воспитание, которое, в частности, предусматривает формирование у детей патриотизма, чувства гордости за свою Родину, готовности к защите интересов Отече-

[1] Михалков С. Все начинается с детства. М. : Детская литература, 1971. С. 56.
[2] Лихачев Б. Т. Указ. соч. С. 35.
[3] Краснова Т. В. Воспитание как уникальный юридический феномен и проблемы его современной легальной дефиниции // Законы России: опыт, анализ, практика. 2016. № 9. С. 102.
[4] Губин А. Н. и др. Направления просвещения и подготовки по вопросам разоружения и нераспространения для формального и неформального образования // Современные информационные технологии и ИТ-образование / Сборник научных трудов XI Международной научно-практической конференции / под ред. В. А. Сухомлина. М. : МГУ, 2016. С. 24—25.

ства, ответственности за будущее России, а также духовное и нравственное воспитание детей на основе российских традиционных ценностей, в том числе путем расширения сотрудничества между государством и обществом, общественными организациями и институтами в сфере духовно-нравственного воспитания детей, в том числе традиционными религиозными общинами. Как отмечается, именно патриотизм выступает «нравственной основой жизнеспособности государства» и его внутренним объединяющим ресурсом для «развития общества, активной гражданской позиции личности, <ее> готовности к самоотверженному служению своему Отечеству»[1].

К сожалению, в военном законодательстве[2] и в законодательстве об образовании[3] отсутствует указание на необходимость патриотического и духовного, в том числе религиозного, воспитания именно несовершеннолетних. Россия — государство многонациональное, что предопределило наличие в нем нескольких конфессий, в духовной жизни его общества представлены практически все мировые религии (православие, т.е. христианство кафолическое, восточного исповедания, католицизм, т.е. христианство западного исповедания, ислам, буддизм, иудаизм и др. религии) и ряд менее известных религиозных учений. Как отмечается в работах, посвященных соотношению государства и религиозных организаций, в современном демократическом государстве религия выполняет роль исходной точки для установления нравственных ценностей в обществе, является носителем моральных традиций и устоев[4]. В этой части необходимо усиливать религиозное образование и воспитание детей с самого рождения и не только в семьях верующих и приходах, но и в школах. Такое образование должно формировать систему религиозных знаний, предотвращать вовлечение несовершеннолетних в деструктивные секты типа Аум Сенрике, ИГИЛ (запрещены в России) и т.п., воспитывать уважение к лицам, придерживающихся различных религиозных взглядов, в том числе у лиц и к лицам, которые являются приверженцами атеизма. Такой подход абсолютно согласуется со светскостью российского государства (ч. 1 ст. 14 Конституции Российской Федерации), поскольку речь идет (должна идти) не о вовлечении в религиозные организации, не о насаждении определенного вероисповедания, а именно о веротерпимости, уважении к другому человеку, который пусть даже и отличается своим мировоззрением. Кроме того, ч. 1 ст. 4 Модельного закона о патриотическом воспитании[5] относит религиозные организации (объединения) различных конфессий к субъектам патриотического воспитания.

Как показывает исторический опыт, ненадлежащее религиозное воспитание, особенно в семье, способно привести к распаду народа любой многонациональной (преамбула Конституции Российской Федерации) и многоконфессиональной страны как единого целого, к внутренним конфликтам на религиозной почве, что мы видим в современной Великобритании (противостояние Англии и Шотландии). Такой же негативный процесс развивается и в России: ярким примером тому служат события в Элисте, когда представители одной из основных религий нашего государства осквернили храм адептов другой. Все это ведет к разрушению «исторически сложившегося государственного единства» (преамбула Конституции Российской Федерации), снижению уровня патриотизма в обществе, ослаблению обороноспособности государства путем разъединения нации, а с другой стороны — к повышению уровня терроризма и экстремизма, особенно в многонациональных гос-

[1] Кожухова Н. Н. Патриотическое воспитание молодежи — наш долг и святая обязанность // Ведомости Главной военной прокуратуры. 2016. № 1. С. 72.

[2] См., например: Федеральный закон от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих».

[3] Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации».

[4] Лещев С. Е., Сидоров М. С. Указ. соч.; Грудцына Л. Ю. Церковь как связующее звено между гражданским обществом и государством в России // Адвокат. 2007. № 9.

[5] Модельный закон о патриотическом воспитании : принят в г. Санкт-Петербурге 16.04.2015 Постановлением 42-6 на 42-м пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ.

ударствах[1], сложных по своему административно-территориальному устройству.

Все эти качества, объединяемые понятием «патриотизм» («любовь к родине, преданность своему отечеству, своему народу»[2]; «любовь к Родине, своему народу, стремление своими действиями служить их интересам, защищать от врагов»[3]), выступают элементами системы гражданской социализации личности, которая включает три подсистемы: профессиональная социализация (приобретенные знания, освоенные трудовые навыки и опыт в одной или ряде профессий); правовая социализация (устранение правового нигилизма, уяснение каждым молодым гражданином своих прав и обязанностей); политическая социализация (активность каждого индивида в защите своих прав и свобод, в управлении государственными и общественными делами). К последней подсистеме следует относить и осознание гражданином своей роли в обеспечении обороноспособности страны: в качестве военнослужащего, гражданского персонала Вооруженных Сил, военнообязанного лица и пр., но и граждане, не подпадающие ни под одну из названных категорий.

В Модельном законе о патриотическом воспитании патриотическое воспитание понимается как систематическая и целенаправленная деятельность органов государственной власти, общественных организаций (объединений) по формированию у граждан высокого патриотического сознания, чувства верности своему Отечеству, готовности к выполнению гражданского долга и конституционных обязанностей по защите интересов Родины, а военно-патриотическое воспитание — как комплекс мероприятий, направленных на формирование у граждан осознанной необходимости защиты Отечества, подготовку к военной службе, воспитание гордости за принадлежность к своему народу, к его свершениям, за Вооруженные Силы своей страны, уважения к отечественной истории, военной службе и форме одежды, формирование ориентации на сохранение, приумножение славных воинских традиций предков, увековечение памяти воинов, погибших при защите Родины. Подготовка граждан к военной службе рассматривается в качестве задачи военно-патриотического воспитания и в постановлении Правительства Российской Федерации от 24 июля 2000 г. № 551 «О военно-патриотических молодежных и детских объединениях». При этом, во всех случаях не проводится различие между военнослужащими и невоеннослужащими, так как и на тех, и на других направлено воздействие системы патриотического воспитания.

Сегодня активно обсуждается Концепция военно-патриотического воспитания детей и молодежи[4] как одного из приоритетных направлений деятельности государственных институтов в условиях реформирования общества, Вооруженных Сил, других войск, воинских формирований и органов. Содержание концепции раскрывается посредством изложения совокупности основных идей, положений, определяющих направленность, характер и другие компоненты воспитания патриотизма, готовности к достойному служению Отечеству у российской молодежи в современных условиях. Сущность этой деятельности определяется, с одной стороны, интересами и требованиями военной и других, связанных с ней, видов государственной службы к личности, с другой — интересами общества и самой личности, ее отношением к проблемам, решаемым государственными институтами в целях укрепления обороноспособности и безопасности страны.

Согласно Концепции военно-патриотическое воспитание — это многоплановая, систематическая, целенаправленная и скоординированная деятельность государственных органов, общественных объединений и организаций по формированию у молодежи высокого патриотического со-

[1] Лещев С. Е., Сидоров М. С. Указ. соч. С. 131—132.

[2] Словарь русского языка : в 4 т. / под ред. А. П. Евгеньевой. Т. 3. 1999. С. 33.

[3] Государственная программа «Патриотическое воспитание граждан Российской Федерации на 2016—2020 годы» (проект).

[4] Концепция патриотического воспитания граждан Российской Федерации // URL: http://www.gospatriotprogramma.ru/the-concept-of-patriotic-education-is-the-basis-of-the-state-program-/index.php.

знания, возвышенного чувства верности к своему Отечеству, готовности к выполнению гражданского долга, важнейших конституционных обязанностей по защите интересов Родины. Цель военно-патриотического воспитания — развитие у молодежи гражданственности, патриотизма как важнейших духовно-нравственных и социальных ценностей, формирование у нее профессионально значимых качеств, умений и готовности к их активному проявлению в различных сферах жизни общества, особенно в процессе военной и других, связанных с ней, видов государственной службы, верности конституционному и воинскому долгу в условиях мирного и военного времени, высокой ответственности и дисциплинированности.

В содержании военно-патриотического воспитания можно выделить два основных, тесно взаимосвязанных между собой компонента. Первый из них характеризуется более широкой социально-педагогической направленностью. Он основывается на таких элементах, как позитивные мировоззренческие взгляды и позиции по основным социальным, историческим, нравственным, политическим, военным и другим проблемам, важнейшие духовно-нравственные, деятельностные качества (любовь к Родине, уважение к законности, ответственность за выполнение конституционных обязанностей по защите Отечества и обеспечению безопасности его граждан и другие).

Социально-педагогический компонент содержания является доминирующим и составляет его ядро. Только сформировав личность гражданина и патриота России с присущими ему ценностями, взглядами, ориентациями, интересами, установками, мотивами деятельности и поведения, можно рассчитывать на успешное решение более конкретных задач по подготовке к реализации функции защиты Отечества, к военной и другим, связанным с ней видам государственной службы.

Практическая реализация содержания Концепции призвана обеспечить глубокое понимание каждым молодым человеком своей роли и места в служении Отечеству, основанном на высокой личной ответственности за выполнение требований военной и государственной службы; убежденность в необходимости выполнения функции защиты Отечества в современных условиях; формирование основных качеств, свойств, навыков, привычек, необходимых для успешного выполнения обязанностей в рядах Вооруженных Сил, других войск, воинских формирований и органов. Основой содержания специфического компонента является любовь к Отечеству, верность гражданскому и воинскому долгу, воинская честь, храбрость, стойкость, самоотверженность, доблесть, мужество, взаимовыручка.

Д. Н. Артамонов подчеркивал важную роль одобрения и поддержки гражданами средств обороны и защиты государства[1]. Как отмечается в науке военного права, вопрос о защите Отечества нельзя сводить только к деятельности Вооруженных Сил: его необходимо рассматривать в широком контексте в единстве политического, экономического, военного, морального и других факторов, определяющих мощь и безопасность государства[2].

Все эти качества гражданина своей страны, осознающего себя не только потребителем общественных благ, но и понимающего собственную сопричастность к своему государству, стране, Родине, не являются врожденными, а приобретаются в процессе его становления как человека и личности, воспитания и обучения, общественно полезного труда. И должны они формироваться с самого детства, начиная с семейного воспитания и вовлечения ребенка в общественную жизнь. И здесь не может быть переоценена роль семьи и семейного воспитания, особенно родительского. Так, ч. 2 ст. 38 Конституции Российской Федерации и гл. 12 СК РФ устанавливают права и обязанности родителей несовершеннолетних детей, а также санкции за их неисполнение или ненадлежащее исполнение.

Согласно п. 1 ст. 63 СК РФ «Права и обязанности родителей по воспитанию и

[1] Артамонов Д. Н. Институт военного положения по советскому праву : дис. ... канд. юрид. наук. М., 1951.
[2] Стрекозов В. Г. Конституционные основы защиты социалистического Отечества : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1981 и др.

образованию детей» «Родители имеют право и *обязаны* воспитывать своих детей» (курсив наш. — Ю. С., Г. С.). Воспитание ребенка в семье в качестве достойного гражданина своей страны является большим трудом, и физическим, и умственным, однако весьма важным для обеспечения жизнеспособности любого государства. Именно поэтому «воспитание новых членов общества можно считать одной из обязанностей граждан, закрепляемых в Конституции Российской Федерации»[1]. Родители обязаны заботиться о здоровье, физическом, психическом, духовном и нравственном развитии своих детей. За неисполнение или ненадлежащее исполнение родительских обязанностей, в том числе по воспитанию и развитию своих детей, родители несут семейно-правовую ответственность вплоть до лишения родительских прав. Это право не прекращается даже в случае расторжения брака родителей и определения судом места жительства ребенка с одним из родителей, поскольку «согласно нормам СК РФ раздельное проживание родителя и ребенка не прекращает родительских прав, и оба родителя являются законными представителями ребенка»[2]. Право родителей на обучение и воспитание своих детей имеет приоритет перед всеми другими лицами: бабушками, дедушками, братьями и сестрами, другими родственниками и лицами, назначаемыми в качестве воспитателей или законных представителей соответствующими органами исполнительной власти и судом.

По вопросу, касающемуся прав и обязанностей родителей по воспитанию и образованию детей, следует также рассмотреть норму, предусмотренную п. 1 ст. 44 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации», где сказано, что родители (законные представители) несовершеннолетних обучающихся обязаны заложить основы физического, нравственного и интеллектуального развития личности ребенка. К сожалению, в указанном Законе ничего не говорится о формировании чувства единения с Отечеством, его народом, т.е. патриотизма. Фактически, речь в названной статье идет о формировании космополитической личности, не сопричастной своей Родине.

В ч. 1 ст. 4 Модельного закона о патриотическом воспитании семья отнесена к субъектам патриотического воспитания. Однако ни в проекте Государственной программы «Патриотическое воспитание граждан Российской Федерации на 2016—2020 годы», ни в Законе Московской области от 13 июля 2015 г. № 114/2015-ОЗ «О патриотическом воспитании в Московской области» семья как субъект патриотического воспитания не рассматривается, что является, по нашему мнению, существенным пробелом в правовом регулировании общественных отношений в части формирования социально ориентированной, общественно сознательной личности.

В отношении детей, оставшихся без попечения родителей, семейным законодательством (гл. 18 — 22 СК РФ) предусмотрены различные формы их устройства, в том числе устройства в семью, за исключением передачи их на воспитание воинские части, что является существенным пробелом в семейном законодательстве[3]. В этом случае

[1] Итяшева И. А., Слепко Г. Е., Стражевич Ю. Н. Правовые проблемы реализации конституционной обязанности родителей по воспитанию детей в случае расторжения брака // Вопросы ювенальной юстиции. 2012. № 5. С. 16.

[2] Итяшева И. А., Слепко Г. Е., Стражевич Ю. Н. Указ. соч. С. 16—17; Слепко Г. Е., Стражевич Ю. Н. Вопросы родительского попечения в семейном праве России и зарубежных стран // XXI век: Россия и мир в условиях кардинально меняющегося общества : материалы международной научно-практической конференции. (Москва 15—17 апреля 2013 г.) : в 9 ч. Ч. 5. / под общ. ред. Ф. Л. Шарова. М. : МИЭП, 2013. С. 137.

[3] Бибикова Ю. В. Историко-правовые вопросы развития института воспитанников воинских частей в системе профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних в годы Великой Отечественной войны и в послевоенный период // Военное право. 2014. № 4; 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 // Российское право в Интернете. 2013. № 25; Слепко Г. Е., Каримов А. Р., Рогов Е. С. Некоторые проблемы правового регулирования воспитания несовершеннолетних граждан при воинских частях Вооруженных Сил Российской Федерации // Вестник Сургутского государственного университета. 2016. № 1.

армия принимает на себя функции приемной семьи: содержание, воспитание, обеспечение физического и умственного развития ребенка, оставшегося без попечения родителей. При этом, армейское воспитание способствует формированию более высокого уровня патриотизма, а также снижению уровня асоциального поведения, детской преступности и иных негативных последствий детской беспризорности и девиантности подростков, прививает первые навыки в несении военной службы, обеспечивает взаимодействие армии и общественных институтов, а также «преемственность поколений, формируется положительное мнение о службе в армии и на флоте»[1].

Как справедливо отмечает И. И. Грунтовский, «Вооруженные Силы являются основным элементом военной организации государства и социальным институтом, где проходят социализацию большая часть молодежи мужского и женского пола»[2], чем и обусловливается их социальное значение для формирования воспитующей среды, эффективной системы воздействия на молодежь с целью решения государственных задач, в том числе и оборонного характера. В принятии детей-сирот в воинские части более четко проявляется и военно-патриотическое воспитание, нежели чем в школе, семье, особенно неполной или асоциальной семье, а также при иных формах семейного воспитания (приемные семьи, детские дома семейного типа и пр.), исключение здесь могли бы составить семьи бывших военнослужащих, которые после окончания военно-служебных отношений осуществляли бы воспитание детей-сирот на договорной основе. Но российское законодательство не предусматривает специальных мер стимулирования бывших военнослужащих к образованию приемных семей и воспитания детей, оставшихся без попечения родителей. Данный пробел частично восполняется военным законодательством, в частности, соответствующими приказами Министра обороны Российской Федерации, регламентирующими принятий детей-сирот и иных категорий детей, оставшихся без попечения родителей (социальных сирот и пр.), в воинские части.

Очевидно, что требуется внесение соответствующих дополнений как в СК РФ, так и в отраслевое законодательство (социально-обеспечительное, административное, военное, трудовое, в частности, в отношении членов семьи военнослужащего, и др.), которое бы устанавливало социальные гарантии и льготы для семей военнослужащих и бывших военнослужащих, принявших под опеку (попечительство) таких детей, а также устанавливающих правовой статус воинской части и ее должностных лиц, (бывших) военнослужащих и членов их семей как законных представителей (в частности, попечителей) в отношении принятых на воспитание несовершеннолетних. Таким образом, необходимо усилить не просто роль семьи в патриотическом и военно-патриотическом воспитании детей, но и устранить пробелы в правовом регулировании данных общественных отношений: внести дополнение в п. 1 ст. 155.1 СК РФ в части рассмотрения воинской части в качестве организации, в которую возможно устройство детей, оставшихся без попечения родителей; в состав родительских обязанностей, установленных п. 1 ст. 63 СК РФ и п. 1 ст. 44 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации», ввести обязанность по патриотическому воспитанию детей; в проекте Государственной программы «Патриотическое воспитание граждан Российской Федерации на 2016—2020 годы» и в Законе Московской области «О патриотическом воспитании в Московской области» закрепить, что семья наряду с иными общественными и государственными институтами является субъектом патриотического в целом и военно-патриотического, в частности, воспитания. Данные меры должны повысить роль семьи в военно-патриотическом воспитании молодежи и, как следствие, единство нации и обороноспособность государства.

[1] Итяшева И. А., Слепко Г. Е., Стражевич Ю. Н. Указ. соч.; Слепко Г. Е., Каримов А. Р., Рогов Е. С. Указ. соч. С. 59—60.

[2] Грунтовский И. И. Престиж военной службы в Вооруженных Силах Российской Федерации как основа военно-патриотического воспитания молодежи / И. И. Грунтовский // Вестник Международного юридического института. 2016. № 3 (58). С. 102.

Библиография

1. Артамонов, Д. Н. Институт военного положения по советскому праву : дис. ... канд. юрид. наук / Д. Н. Артамонов. — М., 1951.
2. Бибикова, Ю. В. Историко-правовые вопросы развития института воспитанников воинских частей в системе профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних в годы Великой Отечественной войны и в послевоенный период / Ю. В. Бибикова // Военное право. — 2014. — № 4.
3. Итяшева, И. А. Социальное значение и правовое регулирование принятия на воспитание в воинские части детей, оставшихся без попечения родителей / И. А. Итяшева, Г. Е. Слепко, Ю. Н. Стражевич // Российское право в Интернете. — 2013. — № 25.
4. Итяшева, И. А. Правовые проблемы реализации конституционной обязанности родителей по воспитанию детей в случае расторжения брака / И. А. Итяшева, Г. Е. Слепко, Ю. Н. Стражевич // Вопросы ювенальной юстиции. — 2012. — № 5.
5. Грудцына, Л. Ю. Церковь как связующее звено между гражданским обществом и государством в России / Л. Ю. Грудцына // Адвокат. — 2007. — № 9.
6. Грунтовский, И. И. Престиж военной службы в Вооруженных Силах Российской Федерации как основа военно-патриотического воспитания молодежи / И. И. Грунтовский // Вестник Международного юридического института. — 2016. — № 3 (58).
7. Губин А. Н. Направления просвещения и подготовки по вопросам разоружения и нераспространения для формального и неформального образования / А. Н. Губин [и др.] // Современные информационные технологии и ИТ-образование / Сборник научных трудов XI Международной научно-практической конференции / под ред. В. А. Сухомлина. — М. : МГУ, 2016.
8. Кожухова, Н. Н. Патриотическое воспитание молодежи — наш долг и святая обязанность / Н. Н. Кожухова // Ведомости Главной военной прокуратуры. — 2016. — № 1.
9. Краснова, Т. В. Воспитание как уникальный юридический феномен и проблемы его современной легальной дефиниции / Т. В. Краснова // Законы России: опыт, анализ, практика. — 2016. — № 9.
10. Лещев, С. Е. Семья и семейные традиции на Кавказе как средство предупреждения терроризма и экстремизма / С. Е. Лещев, М. С. Сидоров // Актуальные проблемы противодействия терроризму и экстремизму в современных условиях. Межвузовская студенческая научно-практическая конференция. — М. : МЮИ, 2016.
11. Лихачев, Б. Т. Педагогика : курс лекций : учеб. пособие / Б. Т. Лихачев. — М. : Издательство Юрайт, 2001.
12. Михалков, С. Все начинается с детства / С. Михалков. — М. : Детская литература, 1971.
13. Слепко, Г. Е. Некоторые проблемы правового регулирования воспитания несовершеннолетних граждан при воинских частях Вооруженных Сил Российской Федерации / Г. Е. Слепко, А. Р. Каримов, Е. С. Рогов // Вестник Сургутского государственного университета. — 2016. — № 1.
14. Слепко, Г. Е. Вопросы родительского попечения в семейном праве России и зарубежных стран / Г. Е. Слепко, Ю. Н. Стражевич // XXI век: России и мир в условиях кардинально меняющегося общества: материалы международной научно-практической конференции (Москва, 15—17 апреля 2013 г.) : в 9 ч. Ч. 5 / под общ. ред. Ф. Л. Шарова. — М. : МИЭП, 2013.
15. Словарь русского языка : в 4 т. / под ред. А. П. Евгеньевой. — М., 1999. Т. 3. — 752 с.
16. Стрекозов, В. Г. Конституционные основы защиты социалистического Отечества : дис. ... д-ра юрид. наук / В. Г. Стрекозов. — М., 1981.

The role of a family both for a children's military-patriotic education and for raising of the state's defense capability

© **Strazhevich Yu. N.,**
candidate of juridical sciences, assistant professor assistant professor of the Civil Law and Labor Law Chair, Surgut State University (Surgut),
© **Slepko G. E.,**
candidate of philological sciences, associated professor, assistant professor of Civil Law Chair, Military University of the Defense Ministry of the RF (Moscow)

Abstract: the article deals with the actual and practice significant theme of the importance of a family and domestic upbringing including military-patriotic education or the forming personality of the Russian Federation citizen as well as demography politics of a state as a part of raising of the state's strategic potential and defense capability.

Keywords: family, domestic upbringing, military-patriotic education, the defense capability of a state.

Bibliography

1. Artamonov, D. N. Institute martial law under Soviet law : dis. kand. the faculty of law. Sciences / D. N. Artamonov. — M., 1951.

2. Bibikova, Y. V. Historical and legal development issues, vospitanie-cov units in the system of prevention of neglect and offenses of minors in the years of the great Patriotic war and in the postwar period / Y. V. Bibikova // Military law. — 2014. — № 4.

3. Tasheva, I. A. the Social meaning and legal regulation of acceptance for education in the unit of children left without parental care / I. A. Imasheva, G. E. Slepko, Yu. N. Stragetic // Russian law online. — 2013. — № 25.

4. Tasheva, I. A. Legal problems of realization of constitutional responsibilities of parents for the upbringing of children in case of divorce / I. A. Imasheva, G. E. Slepko, Yu. N. Stragetic // Questions of juvenile justice. — 2012. — № 5.

5. Grudtsyna, L. Y. Church as a bridge between civil society and government in Russia / Grudtsyna L. Yu. / / the Lawyer. — 2007. № 9.

6. Gruntovsky, I. I. The Prestige of military service in the Armed Forces of the Russian Federation as the basis of military-Patriotic education of youth / Grotowski I. I. // Bulletin of the International juridical Institute. — 2016. — № 3 (58).

7. Gubin A. N. The direction of education and training for disarmament and non-proliferation for formal and informal education [Electronic re-source] / A. N. Gubin [and ect.] // Modern information technologies and it-education / Collection of scientific papers of the XI International scientific-practical conference / ed. by V. A. Sukhomlin's. — M. : Moscow state University, 2016.

8. Pöhl, N. N. Patriotic education of youth is our duty and sacred obligation / N. N. Pöhl // Vedomosti of the Chief military Prosecutor's office. — 2016. — № 1.

9. Krasnov, T. V. Education as a unique legal phenomenon and the problems of its modern legal definition / T. V. Krasnov // Laws of Russia: experience, analysis, practice. — 2016. № 9.

10. Leshchev, S. E. Family and family traditions in the Caucasus as a means of preventing terrorism and extremism / S. E. Leshchev, M. S. Sidorov // Actual problems of counteraction to terrorism and extremism in modern conditions. Medvuzov sky student scientific-practical conference. — M. : ILI, 2016.

11. Lihachev B. T. Pedagogics : a course of lectures : a textbook for students and teacher. proc. institutions and students of IPK and FPK / B. T. Lihachev. — M. : Yurayt-M, 2001.

12. Mikhalkov S. it All starts from childhood / S. Mikhalkov. — M. : Children's literature, 1971.

13. Slepko, G. E. Some problems of legal regulation of the education of minors at military units of the Armed Forces of the Russian Federation / G. E. Slepko, A. R. Karimov, E. S. Rogov // Bulletin of the Surgut state University. — 2016. — № 1.

14. Slepko, G. E. Issues of parental care in the family law of Russia and foreign countries / G. E. Slepko, Yu. N. Stragetic // XXI century: Russia and the world in the context of dramatically changing society: materials of international scientific-practical conference (Moscow, 15—17 April 2013) : 9 h H 5 / under the General editorship of F. L. Sharov. — M. : MIEP, 2013.

15. Russian dictionary : in 4 t. / under the editorship of A. P. Evgenieva. — M., 1999. Vol. 3. — 752 p.

16. Strekozov, V. G., Constitutional framework for the protection of the socialist Fatherland : dis. ... d-ra yurid. sciences / V. G. Strekozov. — M., 1981.

Уголовное право. Уголовный процесс. Криминалистика

Выявление детерминант совершаемых в боевой обстановке преступлений, связанных с нарушением правил обращения с оружием, боеприпасами и взрывчатыми веществами, будет способствовать их противодействию

© **Оноколов Ю. П.**,
кандидат юридических наук,
судья в отставке, полковник юстиции

Аннотация: в статье излагаются основные детерминанты преступлений, связанных с нарушением правил обращения с оружием, боеприпасами и взрывчатыми веществами. Автором даны некоторые практические рекомендации и сделан вывод о том, что выявление детерминант и латентных преступлений, связанных с нарушением правил обращения с оружием, боеприпасами и взрывчатыми веществами, будет способствовать более эффективному противодействию им.

Ключевые слова: детерминанты преступлений, латентные преступления, преступления, связанные с нарушением правил обращения с оружием, боеприпасами и взрывчатыми веществами, военнослужащий, противодействие.

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

В 1995—1996 гг., т.е. в период так называемой «первой чеченской кампании», военной прокуратурой не было учтено ни одного нарушения правил обращения с оружием, повлекшего тяжкие последствия, ни одного нарушения правил вождения военной техники, повлекшего соответствующие последствия, ни одного неосторожного уничтожения и повреждения военного имущества, и всего один факт утраты военного имущества[1]. Данное обстоятельство, само по себе, не может не говорить о большой естественной латентности неосторожных преступлений в боевой обстановке.

С 1995 по 2002 г. в период боевых действий в Чеченской Республике и прилегающих к ней регионах Северного Кавказа основное место занимали неосторожные преступления, связанные с эксплуатацией транспорта и обращением с оружием[2].

Согласно сведениям об учтенных органами военной прокуратуры неосторожных преступлениях, связанных с вождением и эксплуатацией техники, а также с оружием, боеприпасами, военным имуществом, совершенных военнослужащими в боевой обстановке и во время межнациональных конфликтов с 1995 по 2002 г., было зарегистрировано 530 указанных преступлений, из них: 277 (52,26%) нарушений правил обращения с оружием и боеприпасами, повлекших тяжкие последствия (ст. 349 УК РФ); 136 (25,66%) — утрата военного имущества: оружия, боеприпасов, военной техники (ст. 148 УК РФ); 57 (10,75%) нарушений правил вождения или эксплуатации боевых, специальных и транспортных машин (ст. 350 УК РФ); 5 (0,94%) нарушений правил дорожного движения (ч. 2, 3 ст. 264 УК РФ). Из 530 зарегистрированных неосторожных преступлений, связанных с вождением и эксплуатацией техники, а также с оружием, боеприпасами, военным имуществом, в суд было направлено лишь 320 уголовных дел (60,38%).

[1] Кудинов М. А. Теоретические и правовые основы уголовной ответственности за преступления против военной службы, совершаемые в военное время и в боевой обстановке : дис. … канд. юрид. наук. М. : ВУ, 2004. С. 195 — 208.

[2] Маликов С. В. Расследование преступлений в районах вооруженного конфликта : монография. М., 2005. С. 81—84.

Согласно сведениям об учтенных органами военной прокуратуры неосторожных преступлениях, совершенных военнослужащими в боевой обстановке и во время межнациональных конфликтов с 1995 по 2002 год, было зарегистрировано 575 неосторожных преступлений, из них: 277 (48,17%) нарушений правил обращения с оружием и боеприпасами, повлекших тяжкие последствия (ст. 349 УК РФ); 136 (23,65%) утрат военного имущества: оружия, боеприпасов, военной техники (ст. 148 УК РФ); 57 (9,91%) нарушений правил вождения или эксплуатации боевых, специальных и транспортных машин (ст. 350 УК РФ); 5 (0,87%) нарушений правил дорожного движения (ч. 2, 3 ст. 264 УК РФ). Из 575 зарегистрированных неосторожных преступлений в суд было направлено лишь 335 уголовных дел (58,26%), что свидетельствует об их высокой искусственной латентности. Установление и расследование указанных латентных преступлений, бесспорно, будет способствовать более эффективной борьбе с ними.

Вышеизложенные данные видны из нижеследующей таблицы, составленной автором на основании сведений Главной военной прокуратуры, содержащихся в диссертационном исследовании М. А. Кудинова (см.: Кудинов М. А. Указ. соч. С. 195 — 208).

Виды преступлений	Учтено преступлений, совершенных в боевой обстановке				Учтено преступлений, совершенных в условиях межнационального конфликта				Всего учтено преступлений и направлено в суд	
	По УК РСФСР (1995-1996)	Из них напр. в суд	По УК РФ (1997-2002)	Из них напр. в суд	По УК РСФСР (1995-1996)	Из них напр. в суд	По УК РФ (1997—2002)	Из них напр. в суд	Учтено преступлений	Из них напр. в суд
Неосторожные преступления										
Нарушение правил обращения с оруж, боепр, повлекш. тяж. последствия			233	161	34	20	10	3	277	184
Утрата оруж. и боепр-ов.	1		92	59	38	13			131	72
Нар-е правил вожд., экспл. воен.машин			88	54	8	2	2	1	98	57
Должност-я халатность			21	3	3				24	3
Неосторож. убийство			13	8					13	8
Нар-е правил дорожного движения (общеуг.)			6	3	3	1	3	1	12	5
Нарушение правил полетов			7	1					7	1
Неост.прич-е тяжкого вреда здоровью			4	4	1		1		6	4
Утрата воен. имущ-ва, оружия и боеприп-сов	1		92	59	38	13	5	1	136	73
Неостор. уничт. и поврежд. воен.им-ва			2						2	
Всего	1		466	293	87	36	21	6	575	335

К родовым признакам преступлений, совершенных в боевой обстановке, следует отнести большое количество преступлений, связанных с нарушением правил обращения с оружием, боеприпасами и взрывчатыми веществами.

Как отмечают исследователи, в боевой обстановке происходит существенное увеличение количества совершаемых нарушений правил обращения с оружием и предметами, представляющими повышенную опасность для окружающих, особенно после призыва военнообязанных запаса и направления их в район вооруженного конфликта[1].

В 1979 г. для укомплектования частей и соединений, вводимых на территорию Афганистана, из запаса было призвано около 50 000 резервистов. Многие воинские части почти на одну треть были укомплектованы военнообязанными запаса, не приписанными к ним. Ощущался острый недостаток высококвалифицированных специалистов. Значительная часть военнообязанных (22—28%) не проходила ранее военную службу по призыву. Развернутые по штатам военного времени воинские части и соединения на 60 — 80% были укомплектованы военнообязанными местных среднеазиатских национальностей (узбеки, киргизы, казахи, туркмены, таджики), проживающими на территории Туркестанского военного округа, и около 20% которых слабо владели русским языком[2]. Поэтому за пять месяцев 1980 г. в Афганистане наибольшее распространение получили преступления и происшествия, связанные с несоблюдения мер безопасности при обращении с оружием (40), при которых пострадало 148 человек, а 79 из них погибло. Из числа виновных 14 человек вообще не изучали ранее материальную часть стрелкового оружия и не имели навыков обращения с ним[3]. И если в этот период боевых действий (1979—1980 гг.) самоповреждения составили всего 7,6% от общего количества преступлений, то несчастные случаи значительно больше — 12,4%.

Когда в феврале 1980 г. началась замена военнослужащих, призванных из запаса, на кадровый состав, доля неосторожных преступлений, связанных с несоблюдением мер безопасности при обращении с оружием, значительно снизилась. Так, в 1981 г. по сравнению с 1980 г. количество несчастных случаев уменьшилось на 58,8%, в том числе со смертельным исходом — на 48,1%. Однако в дальнейшем, в ходе активизации боевых действий и увеличения штатной численности военнослужащих в Афганистане, доля происшествий и неосторожных преступлений, связанных с несоблюдением мер безопасности при обращении с оружием, значительно увеличилась (на 69,8% в 1985 г. по сравнению с 1980 г.), в том числе со смертельным исходом — на 194,9%[4].

В период активной военной фазы вооруженного конфликта в ДРА, наряду с иными преступлениями, увеличилось и количество преступлений, связанных с нарушениями правил обращения с оружием — на 60,9% в 1985 г. Нередко этому способствовала недостаточная обученность личного состава правилам безопасного обращения с оружием, боеприпасами и взрывчатыми веществами[5].

Проведенные Главной военной прокуратурой обобщения следственной практики за 1989—2002 гг. (то есть за период, в течение которого имело место наибольшее количество вооруженных и межнациональных конфликтов, контртеррористических операций) показали, что по 98% уголовных дел, связанных с нарушением правил обращения с оружием и предметами, представляющими повышенную опасность для окружающих, средством совершения преступлений являлось табельное (штатное) холодное и огнестрельное оружие[6].

---

[1] Маликов С. В. Правовые и организационные основы расследования преступлений, совершаемых военнослужащими в районах вооруженного конфликта : дис. … д-ра юрид. наук. М., 2004. С. 211.

[2] ЦАМО. Ф. 32. Оп. 947137. Д. 21. С. 22.

[3] ЦАМО. Ф. 32. Оп. 947137. Д. 21. С. 161.

[4] Лавренюк Г. П. Обоснование принципов и разработка системы организации военной судебно-медицинской службы в Вооруженных Силах Российской Федерации в мирное и военное время : дис. … д-ра медиц. наук. СПб., 1996.

[5] Архив ГВП. Наряд № 8. Оп. 2698. С. 242.

[6] Самойлов А. С. Оружие и предметы, представляющие повышенную опасность, в военно-уголовном

Анализ уголовных дел данного вида за 1996 — 2004 гг. (когда продолжались боевые действия на территории Чеченской Республики и прилегающих к ней регионах Северного Кавказа) показывает, что из всего перечня предметов, указанных в диспозиции ст. 349 УК РФ, наибольшее количество нарушений правил обращения было допущено:

а) с оружием — 90%, из них: с автоматом — 86,5%, с пистолетом — 10%, гранатометом — 3,5%;

б) с боеприпасами — 9%, из них: ручные гранаты — 95%, другие боеприпасы — 5%;

в) с другими предметами, представляющими повышенную опасность для окружающих, — 1%[1].

С. В. Маликов установил, что в период наведения конституционного порядка в Чеченской Республике (1994—1996) нарушения правил обращения с оружием составили 6,4% от общего числа учтенных преступлений. При этом более половины всех осужденных военнослужащих из района вооруженного конфликта в Чеченской Республике признаны виновными в совершении преступлений, прямо или косвенно связанных с наличием у военнослужащих оружия (ст. ст. 218, 218.1, 251.1, 102, 146, 206 УК РСФСР). В период активной военной фазы вооруженного конфликта преступления, связанные с нарушением правил обращения с оружием, составили 57,9% от общего числа преступлений этой категории, которые нередко приводили к небоевым потерям (погиб 31 военнослужащий и 7 гражданских лиц, что составляет соответственно 64,6% и 75% убитых в результате неосторожных преступлений). Данные преступления были обусловлены, в основном, недостаточной обученностью военнослужащих, слабым усвоением ими материальной части оружия, отсутствием необходимых навыков по обращению с ним. Об этом свидетельствует и тот факт, что из числа осужденных за нарушение правил обращения с оружием на первом году службы совершили преступления 78% военнослужащих, в том числе на первых шести месяцах — 50%. В период активной военной фазы контртеррористических операций на Северном Кавказе увеличилось количество неосторожных деяний небольшой и средней тяжести, обусловленных повседневной деятельностью войск по обслуживанию и эксплуатации источников повышенной опасности, а также связанных с нарушением правил обращения с оружием и предметами, представляющими повышенную опасность для окружающих (ст. 349 УК РФ) — на 16,6%[2].

Сведения об учтенных органами военной прокуратуры преступлениях, связанных с нарушением правил обращения с оружием и боеприпасами, совершенных военнослужащими в боевой обстановке и во время межнациональных конфликтов (1995—2002 гг.), можно увидеть из следующей таблицы, составленной автором на основании сведений Главной военной прокуратуры, содержащихся в диссертационном исследовании М. А. Кудинова (см.: Кудинов М. А. Указ соч. С. 195—208).

законодательстве : монография. М., 2003. С. 50.

[1] Путиловский М. М. Расследование нарушений правил обращения с оружием и предметами, представляющими повышенную опасность для окружающих : дис. … канд. юрид. наук. М., 2005. С. 33—34, 49.

[2] Маликов С. В. Указ. соч. С. 81—84.

Виды преступлений	Учтено преступлений, совершенных в боевой обстановке				Учтено преступлений, совершенных в условиях межнационального конфликта				Всего учтено преступлений и направлено в суд	
	По УК РСФСР (1995—1996)	Из них напр. в суд	По УК РФ (1997—2002)	Из них напр. в суд	По УК РСФСР (1995—1996)	Из них напр. в суд	По УК РФ (1999—2002)	Из них напр. в суд	Учтено преступлений	Из них напр. в суд
Нарушения правил обращения с оружием, боепр, взрыв. веществами, повлекшие тяжкие последствия			233	161	34	20	10	3	277	184

Из таблицы усматривается, что за 8 лет было учтено 277 преступлений названной категории, а в суд было направлено лишь 184 дела (66,4%), что свидетельствует о значительной искусственной латентности. Данное обстоятельство не может не способствовать совершению другими военнослужащими аналогичных преступлений, в чем также проявляется самодетерминация указанного вида преступлений.

Факторы, детерминирующие нарушение правил обращения с оружием, обусловлены условиями военной службы (в том числе условиями военных действий, боевой обстановки), однако они одновременно являются производными от общих факторов преступности в войсках и в стране в целом. Их можно разделить на объективные, которые следует учитывать воинским должностным лицам при организации своей работы (например, при комплектования войск, при проверке физического и психического здоровья военнослужащих), и субъективные, зависящие от субъектов такой деятельности (недостатки в боевой учебе и воспитательной работе, в организации караульной и внутренней служб, в подборе кадров на должности и т.д.).

Детерминанты и мотивация нарушений правил обращения с оружием и предметами, представляющими повышенную опасность для окружающих, тесно взаимосвязаны. Как в мирное время, так и в боевой обстановке они свидетельствуют об антиобщественной установке военнослужащего-субъекта преступления, предусмотренного ст. 349 УК РФ, что обязательно должно учитываться как для характеристики личности виновного, так и определения характера, степени тяжести допущенного нарушения и причиненных последствий, а значит — приниматься во внимание при назначении вида и размера конкретного уголовного наказания. Анализ психического отношения лица к преступлению, предусмотренному ст. 349 УК РФ, не ограничивается только установлением формы и анализом содержания вины, поскольку большая часть этих преступлений совершается сознательно.

Нарушение правил обращения с современным вооружением в боевой обстановке влечет особо значительные человеческие жертвы, причиняет ущерб интересам боеготовности и боеспособности войск, может повлиять на результаты боя и повлечь невыполнение боевой задачи.

Например, в ходе вооруженного конфликта в Чеченской Республике (1994—1996), в марте 1995 г. старшим лейтенантом Е. были нарушены правила обращения с установкой дистанционного разминирования, что выразилось в запуске с установки заряда в непосредственной близости от линии электропередач. В результате заряд столкнулся с линией электропередач, изменил траекторию полета, упал и взорвался в траншее, что повлекло гибель девяти военнослужащих и срыв выполнения боевой задачи[1].

Как в мирное время, так и в боевой обстановке наиболее часто встречаются сле-

[1] Уголовное дело в отношении ст. лейтенанта Е. // Архив военного суда СКВО.1995.

дующие детерминанты и фактически являющаяся их составной частью мотивация совершения военнослужащими нарушений правил обращения с оружием и предметами, представляющими повышенную опасность для окружающих:

1) нежелание, а также халатное либо небрежное отношение к надлежащему соблюдению воинской дисциплины, воинских уставов, приказов, инструкций, наставлений, в том числе определяющих порядок обращения с оружием, боеприпасами, взрывчатыми веществами;

2) правовой нигилизм, когда военнослужащий игнорирует нормативные требования только потому, что считает их ненужным формализмом вообще либо потому, что в данной ситуации, по его мнению, соблюдение правил обращения необязательно. При этом военнослужащие обычно убеждены, что никаких вредных последствий допущенное нарушение не повлечет.

Например, мл. сержант Д., вернувшись в составе группы по блокированию незаконных вооруженных формирований к месту сбора, установленным порядком автоматический гранатомет АГС-17 не разрядил, а при его погрузке в автомобиль по неосторожности произвел выстрел, которым был убит сослуживец и уничтожен автомобиль УАЗ[1];

3) ложно понятые интересы службы.

Так, сержант К., намереваясь лучшим образом подготовиться к ведению боевых действий при проведении контртеррористической операции, нарушил порядок и последовательность выполнения упражнения с боевой стрельбой при действии тройками, произвел выстрел из подствольного гранатомета ГП-25 по мишени в то время, когда в непосредственной близости от нее находились двое его сослуживцев, чем причинил тяжкий вред здоровью обоих[2];

4) нарушение правил обращения может быть обусловлено коммуникативностью поведения военнослужащего.

К примеру, после получения команды о прекращении огня, заряжающий гранатомета СПГ-9 установленным порядком гранатомет не разрядил, на предохранитель не поставил. После этого наводчик, полагая, что эта операция выполнена заряжающим, нарушая правила обращения с оружием, стал манипулировать гранатометом, вследствие чего, по неосторожности, произвел выстрел и причинил ранения трем сослуживцам[3];

5) желание пошутить, побаловаться.

Например, рядовые К. и Е. баловались с гранатой Ф-1 внутри БТР-80, нарушили правила обращения с гранатой, вследствие чего она взорвалась, а бронетранспортеру были причинены серьезные повреждения (его стоимость составляет 1,5 млн руб.), и, кроме того, один из военнослужащих погиб, а второму был причинен тяжкий вред здоровью[4];

6) неоправданная бравада, желание показать рискованные приемы обращения с оружием и боеприпасами;

7) желание показать свое, якобы, умение лучше и быстрее других обращаться с оружием и боеприпасами;

8) пьяная бравада, а также иные мотивы, обусловленные либо непосредственно связанные с употреблением алкоголя либо наркотических средств.

Так, рядовой К., после употребления спиртных напитков взял у одного из сослуживцев пулемет РПК-74, и, желая показать свою пьяную браваду, начал стрелять очередями из пулемета, который стал заваливаться стволом в направлении стоявшего в нескольких метрах подполковника Ш., которому было причинено несколько пулевых ранений, от которых наступила его смерть[5];

9) боязнь ответственности за другие преступления или упущения по службе и желанием скрыть их.

Вышеприведенные обстоятельства сви-

[1] Уголовное дело в отношении мл. сержанта Домба К. У. // Архив военного суда СКВО. 1995.

[2] Уголовное дело в отношении сержанта Крымова Н. В. // Архив военного суда ПУрВО. 1996.

[3] Уголовное дело в отношении рядового Ургова В. Л. // Архив военного суда ЗабВО. 1995.

[4] Уголовное дело в отношении рядовых Кулагина Г. М. и Ентова Л. Ю. // Архив военного суда СКВО. 1999.

[5] Архив Владикавказского гарнизонного военного суда. 2003 г.

детельствуют о том, что детерминанты нарушения правил обращения с оружием в основном соответствуют детерминантам других неосторожных преступлений, совершаемых как в обычной, так и в боевой обстановке. Детерминанты нарушений правил обращения с оружием в периоды ведения боевых действий во многом обусловлены условиями военной службы, в том числе и условиями военных действий, боевой обстановки, условиями размещения и обустройства воинского подразделения, состоянием воинской дисциплины и правопорядка, обученностью личного состава как правилам обращения с оружием и боеприпасами, так и пользованием и применением их во время ведения боевых действий, в боевой обстановке.

Данный вид преступлений в периоды ведения боевых действий характеризуется большой искусственной и естественной латентностью, которая не только существенно способствует совершению другими военнослужащими аналогичных преступлений, в чем также проявляется самодетерминация преступлений указанного вида.

Выявление детерминант и латентных преступлений, связанных с нарушением правил обращения с оружием, боеприпасами и взрывчатыми веществами, будет способствовать более эффективному противодействию им.

Библиография

1. Кудинов, М. А. Теоретические и правовые основы уголовной ответственности за преступления против военной службы, совершаемые в военное время и в боевой обстановке : дис. … канд. юрид. наук / М. А. Кудинов. — М. : ВУ, 2004.

2. Лавренюк, Г. П. Обоснование принципов и разработка системы организации военной судебно-медицинской службы в Вооруженных Силах Российской Федерации в мирное и военное время : дис. … д-ра медиц. наук. — СПб., 1996.

3. Маликов, С. В. Правовые и организационные основы расследования преступлений, совершаемых военнослужащими в районах вооруженного конфликта : дис. … д-ра юрид. наук. — М., 2004.

4. Маликов, С. В. Расследование преступлений в районах вооруженного конфликта : монография. — М., 2005.

5. Путиловский, М. М. Расследование нарушений правил обращения с оружием и предметами, представляющими повышенную опасность для окружающих : дис. … канд. юрид. наук. — М., 2005.

6. Самойлов, А. С. Оружие и предметы, представляющие повышенную опасность, в военно-уголовном законодательстве : монография. — М., 2003.

Identifying determinants committed in combat crimes related to violation of rules for handling weapons, ammunition and explosives, will contribute to their counter

Onokolov Yu. P.,
the candidate of Law, a retired judge,
Colonel of Justice

Abstract: the article presents the main determinants of crimes related to violation of rules for handling weapons, ammunition and explosives. The author gives some practical advice and concluded that the identification of determinants and latent crimes related to violation of rules for handling weapons, ammunition and explosives, will contribute to a more effective response to them.

Keywords: determinants of crime, latent crimes, crimes related to violation of rules for handling weapons, ammunition and explosives, military, counter.

Bibliography

1. Kudinov, M. A. Theoretical and legal basis of criminal liability for crimes against military service, committed in wartime and in a combat situation : dis. … kand. the faculty of law sciences / M. A. Kudinov. — M. : WU, 2004.

2. Lavrenyuk, G. P. a study of the principles and development of a system of military organization of forensic medical service in the Armed Forces of the Russian Federation in peacetime and wartime : dis. ... d-ra medits. sciences / G. P. Lavrenyuk. — SPb., 1996.

3. Malikov, S. V. Legal and organizational basis for the investigation of crimes committed by soldiers in areas of armed conflict : dis. ... d-ra yurid. sciences / S. V. Malikov. — M., 2004.

4. Malikov, S. V. Investigation of crimes in areas of armed conflict : monograph / S. V. Malikov. — M., 2005.

5. Putilov, M. M. Investigation of violations of the rules of handling weapons and objects posing increased danger to others : dis. kand. … the faculty of law sciences / M. M. Putilov. — M., 2005.

6. Samoilov, A. S. Weapons and objects posing increased danger, in the military-criminal legislation : monograph / A. S. Samoilov. — M., 2003.

О совершенствовании правового регулирования производства дознания в сокращенной форме дознавателем пограничного органа

© **Папков С. В.**,
военнослужащий войсковой части 2390

Аннотация: в настоящей статье рассмотрены теоретические вопросы нормативного правового регулирования дознания в сокращенной форме дознавателем пограничного органа, предложен проект приказа ФСБ России, который направит и активизирует практику расследования уголовных дел связанных с незаконным пересечением Государственной границы Российской Федерации с использованием главы 32.1 УПК РФ.

Ключевые слова: дознание; дознание в сокращенной форме; дознаватель пограничного органа; разумный срок судопроизводства.

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

Введение в систему отечественного уголовного процессуального права дознания в сокращенной форме не является случайностью. Представляется, что данное решение законодателя не дань моде, а объективная необходимость, которая продиктована рядом факторов. Основным из указанных факторов является разумный срок уголовного преследования. Если ранее на протяжении всей истории российского уголовного процесса наблюдалось сокращение сроков расследования уголовных дел, обусловленное снижением финансовых расходов на содержание следственного аппарата, то очевидно, что в современный период на первый план выходит обеспечение защиты прав и законных интересов личности. В частности, речь идет о создании исчерпывающих условий для реализации принципа разумности сроков уголовного судопроизводства.

В УПК РФ 2001 г. вначале не была включена сокращенная форма расследования уголовных дел по аналогии с протокольной формой (УПК РСФСР 1960 г.). Однако, ратификация Российской Федерацией 5 мая 1998 г. Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г. (далее — Конвенция), которая стала составной частью правовой системы Российской Федерации (ч. 4 ст. 15 Конституции Российской Федерации), потребовала приведения отечественного законодательства в соответствие с нормами международного права.

В частности, согласно ч. 1 ст. 6 вышеуказанной Конвенции: «Каждый человек имеет право при … рассмотрении любого уголовного обвинения, предъявляемого ему, на справедливое и публичное разбирательство дела в разумный срок независимым и беспристрастным судом, созданным на основании закона». Положения ч. 1 ст. 17 Конституции Российской Федерации, в соответствии с которой государством гарантируются права человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права, а также положения ст. 2 Конституции Российской Федерации, провозгласившей, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью, а признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина является обязанностью государства, оставались не реализованными в уголовно-процессуальном законодательстве.

Нельзя сказать, что отечественный законодатель не затрагивал вопросы сокращения сроков расследования уголовных дел. Правовая позиция Верховного Суда Российской Федерации по вопросу о сроках уголовного процесса отражена в Постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 27 декабря 2007 г. № 52 «О сроках рассмотрения судами Российской Федерации уголовных, гражданских дел и дел об административных правонарушениях» (далее — Постановление). В этой связи следует отметить, что под соблюдением ра-

зумных сроков законодателем, очевидно, понималось соблюдение сроков процессуальных действий субъектами УПК РФ (дознавателями, следователями и др.).

Нельзя не согласиться с мнением С. С. Семченко, что отстранение высшей судебной инстанции от разъяснения значения и содержания понятия «разумный срок», возможно, объяснялось тем, что сложившаяся правоприменительная практика на протяжении долгого периода времени предпочитала игнорировать термин «разумные сроки», ориентируясь на конкретные нормы УПК о процессуальных сроках[1].

По мнению Европейского суда по правам человека (далее — ЕСПЧ), основанного на нормах прецедентного права, разумная продолжительность производства по делу состоит из нескольких составляющих: конкретных обстоятельств дела, сложность дела, действий участников уголовного процесса (подозреваемых, обвиняемых, адвокатов, потерпевших), действий компетентных властей.

Соответственно, понятие «разумный срок» не должно ограничиваться положениями УПК РФ, оно должно соответствовать конкретным обстоятельствам дела.

Несоответствие отечественного уголовного процесса ратифицированным нормам международного права в области разумных сроков уголовного преследования привело к огромному количеству жалоб в ЕСПЧ, что повлияло на принятие федеральных законов № 68-ФЗ[2] и № 69-ФЗ[3] от 30 апреля 2010 г. о разумных сроках уголовного судопроизводства.

Определяя разумный срок применительно к дознанию, законодатель включил в него период с момента начала проверки сообщения о преступлении до момента составления обвинительного акта. При этом учитываются такие обстоятельства, как правовая и фактическая сложность уголовного дела, поведение участников уголовного судопроизводства, достаточность и эффективность действий прокурора, начальника подразделения дознания, органа дознания, дознавателя, производимых в целях своевременного осуществления уголовного преследования.

То есть можно сказать, что в УПК РФ появилась оценочная категория, которая потребовала критического переосмысления содержания дознания, как одной из форм предварительного расследования. Противники введения в уголовный процесс дознания в сокращенной форме, мнение которых возобладало при подготовке УПК РФ 2001 года, столкнулись с ситуацией, когда Российская Федерация была поставлена в условия выполнения международных обязательств, что подтверждало естественное, исторически-обусловленное развитие системы отечественного уголовного судопроизводства в сторону уменьшения сроков расследования уголовных дел по очевидным преступлениям.

По мнению А. С. Смолина, ст. 6.1 УПК РФ дает концептуальную установку на необходимость совершения процессуальных действий в тот срок, который является действительно необходимым, обращает внимание правоприменителя на нецелесообразность выжидательной позиции в осуществлении процессуальных действий[4].

Как следствие, вышеуказанные обстоятельства повлияли на включение в УПК РФ 2001 г. главы 32.1, регламентирующей дознание в сокращенной форме, по вопросам

[1] Семченко С. С. Принцип разумного срока в уголовном судопроизводстве с точки зрения решения Европейского суда по правам человека и практики судов Российской Федерации // Вестник Кемеровского государственного университета. 2013. Т. 2. № 4 (56). С. 206—210.

[2] Федеральный закон от 30 апреля 2010 г. № 68-ФЗ «О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок».

[3] Федеральный закон от 30 апреля 2010 г. № 69-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок»«.

[4] Смолин А. Ю. Разумный срок уголовного судопроизводства — проявление принципа процессуальной экономии // Российский следователь. 2010. № 19. С. 21.

которой в научных кругах до настоящего времени развернулась острая дискуссия.

Так, по мнению профессора С. И. Гирько, ускоренная, упрощенная процессуальная форма досудебной подготовки материалов по преступлениям, совершенным в условиях очевидности, обоснована требованиями процессуальной экономии[1]. Иного мнения придерживается профессор А. А. Сумин, который утверждает, что никаких правовых предпосылок для введения сокращенного дознания не было[2]. С. Тейман, отстаивая свою точку зрения, отмечает, что: «Из опыта других постинквизиционных европейских систем правосудия можно извлечь дополнительные пути сокращения процедуры в простых, более или менее не спорных уголовных делах, … ведь в большинстве уголовных дел доказательства собираются в течение нескольких часов после совершения преступления. Такие дела решаются просто, и нецелесообразно откладывать день приговора только для того, чтобы соблюсти сомнительный, псевдонаучный инквизиционный принцип, который мало-помалу исчезнет со сцены правосудия»[3].

А. П. Кругликов не видит основания для включения в УПК РФ гл. 32.1, поскольку ее содержание не отвечает требованиям, предъявляемым к правовым нормам[4]. А. С. Александров и М. В. Лопатников указывают, что введение новой системы средств доказывания в виде «специального» (сокращенного) предмета доказывания при ведении дела в сокращенной форме представляется оправданным[5]. Диаметрально противоположного мнения придерживается П. А. Домкин, который полагает, что производство в форме сокращенного дознания с учетом признания вины подозреваемого в совершении преступления, согласия с размером причиненного ущерба и без оспаривания правовой позиции органов власти, фактически освобождает правоохранительные органы от обязанности доказывать виновность подозреваемого в совершении преступления[6].

Анализируя научные публикации противников сокращенной формы дознания, например Е. И. Елфимовой[7], можно придти к интересному выводу, суть которого заключается в том, что указывая на нарушения прав подозреваемого в рамках уголовного процесса, по непонятной причине «замалчивается» или принижается роль адвоката, который в рамках состязательного процесса наделен обширными полномочиями. Так, при ознакомлении с обвинительным постановлением и уголовным делом обвиняемый и его защитник могут заявить следующие ходатайства: о признании доказательства, указанного в обвинительном постановлении недопустимым, о производстве дополнительных следственных действий, направленных на восполнение пробела в доказывании, о производстве дополнительных следственных действий, направленных на проверку доказательств, достоверность которых вызывает сомнение, о пересоставлении обвинительного акта (ч. 6 ст. 226.7 УПК РФ). Замалчивание роли адвоката в рамках сокращенной формы расследования ставит под сомнение обоснованность выводов авторов по ряду ключевых аспектов, в частности, несоблюдение прав подозреваемого, обвиняемого.

Кроме того, позиция защиты подкреплена надзирающими полномочиями проку-

---

[1] Гирько С. И. Производство по уголовному делу дознания в сокращенной форме: прогнозы и суждения // Российский следователь. 2013. № 21. С. 2—5.

[2] Сумин А. А. Сокращенное дознание: мертворожденное дитя реформаторов уголовного процесса // Адвокат. 2013. № 10. С. 24.

[3] Тейман С. Сделки о признании вины или сокращение формы судопроизводства: по какому пути пойдет Россия? // Российская юстиция. 1998. № 10. С. 36—37.

[4] Кругликов А. П. Дополнение УПК РФ новой главой о дознании в сокращенной форме и некоторые проблемы дифференциации уголовного судопроизводства // Российская юстиция. 2013. № 7. С. 45—50.

[5] Александров А. С., Лопатников М. В. Сокращенное дознание: новеллы УПК РФ и сложности их применения // Уголовный процесс. 2013. № 4. С. 12—19.

[6] Домкин П. А. Дознание в сокращенной форме // URL: http://www.advodom.ru/blog/sokrashhennyiy-poryadok-doznaniya (дата обращения: 15 мая 2016 г.).

[7] Елфимова Е. И. Пределы доказывания при производстве дознания в сокращенной форме // Дознание в сокращенной форме: вопросы законодательной регламентации и проблемы правоприменения : сб. статей / под ред. И. С. Дикарева. Волгоград : Изд-во ВолГУ, 2013. С. 35—38.

ратуры, которая в соответствии приказом Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 26 января 2017 г. № 33 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов дознания» осуществляет надзор за органами дознания. Основной концепцией данного приказа является то, что дознание в сокращенной форме должно способствовать сокращению сроков расследования и упрощению досудебного производства по уголовным делам, а прокурорский надзор должен исходить из того, что положения гл. 32.1 УПК РФ направлены на сокращение издержек уголовного судопроизводства (п. 26, 27 приказа).

Несмотря на имеющиеся сложности в реализации на практике дознания в сокращенной форме, проведенное анкетирование дознавателей различных регионов России показало, что 83% респондентов положительно оценивают саму идею разделения дознания на два вида: сокращенное и в полном объеме[1].

Согласно статистическим данным, приведенным заместителем Министра внутренних дел Российской Федерации генерал-полковником полиции А. Горовым, применение сокращенного дознания в органах внутренних дел в 2014 г. позволило существенно снизить общее число уголовных дел, расследованных с продлением процессуальных сроков: в УМВД России по Чукотскому автономному округу — на 29%, Еврейскому автономному округу — на 22,7%, в ГУ МВД России по Ростовской области — на 21,9%, в УМВД России по Ненецкому автономному округу — на 17,5%. При этом уровень законности и качества дознания по уголовным делам рассматриваемой категории значительно выше, чем по расследованным в общем порядке [2]. Так, по итогам 9 месяцев 2014 г. количество уголовных дел, оконченных дознавателями с превышением первоначальных сроков, установленных УПК РФ, составило 24% от числа оконченных за данный период уголовных дел. В то же время превышение сроков производства дознания в сокращенной форме было зафиксировано по 1291 уголовному делу, что составило 5,89% от общего количества уголовных дел, расследованных в такой форме[3].

В соответствии с п. 3 ч. 3 ст. 151 УПК РФ предварительное расследование в форме дознания также осуществляют дознаватели пограничных органов федеральной службы безопасности (ст. 253, 256, ч. 1, 2 ст. 322, ч. 1 ст. 323). В структуре следственной нагрузки дознавателей пограничных органов превалируют уголовные дела, связанные с незаконным пересечением Государственной границы Российской Федерации. Указанные дела в основном не представляют правовой и фактической сложности, что создает реальные предпосылки для широкого внедрения в служебную практику дознания в сокращенной форме.

Вместе с тем, результаты уголовно-процессуальной деятельности пограничных органов указывают на то, что дознаватели не спешат использовать сокращенную форму расследования по различным причинам (только в 12 пограничных управлениях эта форма реально используется). При проведении анкетирования и бесед с дознавателями отделений дознания и административной практики было установлено, что более трети дознавателей пограничных органов не используют сокращенную форму в основном по причинам отсутствия необходимой методической базы и, соответственно, личного опыта.

В соответствии со ст. 3 Федерального закона от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ «О Федеральной службе безопасности» федеральный орган исполнительной власти в области обеспечения безопасности организует свою деятельность, издает в пределах своих полномочий нормативные акты и непосредственно реализует основные направления

[1] Василенко Л. А. Дознание в сокращенной форме и его эффективность в досудебном производстве // Общество и право. 2013. № 2 (44). С. 143.

[2] Горовой А. В. Производство дознания в сокращенной форме [Электронный ресурс] // Полиция России. 2015. Вып. 6. С. 12—27.

[3] Степанова В. Г. Отдельные вопросы производства дознания в сокращенной форме // Известия Тульского государственного университета. Экономические и юридические науки. 2015. № 4. С. 263—271.

деятельности органов федеральной службы безопасности, в том числе и в области уголовно-процессуальной деятельности. Однако до настоящего времени не издано отдельного ведомственного нормативного акта, регламентирующего производство подразделениями процессуальной деятельности дознания в сокращенной форме, который бы закрепил ведомственные подходы и целесообразную методику расследования уголовных дел в данной форме.

Необходимо отметить, что Федеральной службой судебных приставов Российской Федерации разработаны методические рекомендации для ведомственных органов дознания по расследованию уголовных дел в сокращенной форме дознания[1]. Кроме того, в соответствии с указанием заместителя директора Федеральной службы судебных приставов В. В. Воронина, во всех структурных подразделениях приняты дополнительные меры, направленные на совершенствование работы по проведению дознания в сокращенной форме (проведены занятия с дознавателями по изучению, поступивших методических рекомендаций, активизирована межведомственная работа с надзирающими прокурорами по формированию единой практики производства дознания в сокращенной форме). В результате комплекса мероприятий по внедрению в процессуальную деятельность дознания в сокращенной форме за 8 месяцев 2015 г. дознавателями ФССП России по окончании производства дознания в сокращенной форме с обвинительным постановлением направлено прокурору 2937 уголовных дел, в суд — 2892 уголовных дела, что составляет более 98% от общего количества дел, направленных для утверждения обвинительного постановления[2]. При этом ежегодный прирост уголовных дел, расследуемых с использованием дознания в сокращенной форме, составляет более 74%[3].

На основании изложенного можно сделать вывод, что в целях реализации концепции правоположений, составляющих содержание дознания в сокращенной форме, следовало бы разработать приказ ФСБ России «Об утверждении Инструкции о порядке производства дознания в сокращенной форме в пограничных органах федеральной службы безопасности».

Представляется, что структурно данная Инструкция должна состоять из двух глав. Первая глава «Общие положения» должна содержать отдельные нормы о предмете регулирования Инструкции, основные понятия, используемые в Инструкции, правовую основу и правовое регулирование дознания в сокращенной форме, обстоятельства, при которых возможно принятие решения дознавателем о производстве дознания в сокращенной форме, задачи дознания в сокращенной форме.

Вторая глава «Теоретические и практические аспекты производства дознания в сокращенной форме дознавателем пограничного органа» должна состоять из следующих статей: основания и условия производства дознания в сокращенной форме дознавателем пограничного органа, обстоятельства, исключающие производство дознания в сокращенной форме дознавателем пограничного органа, проверка поступившего сообщения о преступлении, особенности возбуждения уголовного дела, особенности расследования уголовного дела в сокращенной форме, сроки дознания в сокращенной форме, решения прокурора по уголовному делу, поступившему с обвинительным постановлением.

Издание вышеуказанного приказа логически завершит пирамиду нормативных правовых актов, регламентирующих производство дознания в сокращенной форме, систематизирует применение в практике дознавателей пограничных органов: норм международного права, Европейской кон-

[1] Методические рекомендации по применению органами дознания Федеральной службы судебных приставов дознания в сокращенной форме (утверждены ФССП России 26 апреля 2013 г. № 04-7).

[2] Письмо ФСПП России от 28 сентября 2015 г. № 00043/15/73770-ВВ «О практике производства дознания в сокращенной форме».

[3] Ведомственная статистическая отчетность Федеральной службы судебных приставов // URL: http: // fssprus.ru/statistics (дата обращения: 23 мая 2016 г.).

венции о защите прав человека и основных свобод, а также нормы прецедентного права ЕСПЧ, норм Конституции Российской Федерации, федеральных законов от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ, от 30 апреля 2010 г. № 68-ФЗ и № 69-ФЗ, от 4 марта 2013 г. № 23-ФЗ, постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 27 декабря 2007 г. № 52, приказа Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 26 января 2017 г. № 33.

Кроме того, дознаватели пограничных органов получат в свое распоряжение нормативный документ, детально регламентирующий производство дознания в сокращенной форме, что сделает единообразной практику расследования уголовных дел связанных с незаконным пересечением Государственной границы Российской Федерации с использованием гл. 32.1 УПК РФ и позволит расширить реагирование на каждое преступление, при одновременной экономии использования сил и средств.

Библиография

1. Александров, А. С. Сокращенное дознание: новеллы УПК РФ и сложности их применения / А. С. Александров, М. В. Лопатников // Уголовный процесс. — 2013. — № 4.
2. Василенко, Л. А. Дознание в сокращенной форме и его эффективность в досудебном производстве / Л. А. Василенко // Общество и право. — 2013. — № 2 (44).
3. Гирько, С. И. Производство по уголовному делу дознания в сокращенной форме: прогнозы и суждения / С. И. Гирько // Российский следователь. — 2013. — № 21.
4. Горовой, А. В. Производство дознания в сокращенной форме / А. В. Горовой // Полиция России. — 2015. — Вып. 6.
5. Домкин, П. А. Дознание в сокращенной форме / П. А. Домкин // URL: http://www.advodom.ru/blog/sokrashhennyiy-poryadok-doznaniya (дата обращения: 15 мая 2016 г.).
6. Елфимова, Е. И. Пределы доказывания при производстве дознания в сокращенной форме / Е. И. Елфимова // Дознание в сокращенной форме: вопросы законодательной регламентации и проблемы правоприменения : сб. статей / под ред. И. С. Дикарева. — Волгоград : Изд-во ВолГУ, 2013.
7. Кругликов, А. П. Дополнение УПК РФ новой главой о дознании в сокращенной формой и некоторые проблемы дифференциации уголовного судопроизводства / Кругликов А. П. // Российская юстиция. — 2013. — № 7.
8. Семченко, С. С. Принцип разумного срока в уголовном судопроизводстве с точки зрения решения европейского суда по правам человека и практики судов Российской Федерации / С. С. Семченко // Вестник Кемеровского государственного университета. — 2013. — Т. 2. — № 4 (56).
9. Смолин, А. Ю. Разумный срок уголовного судопроизводства — проявление принципа процессуальной экономии / А. Ю. Смолин // Российский следователь. — 2010. — № 19.
10. Степанова, В. Г. Отдельные вопросы производства дознания в сокращенной форме / В. Г. Степанова // Известия Тульского государственного университета. Экономические и юридические науки. — 2015. — № 4.
11. Сумин, А. А. Сокращенное дознание: мертворожденное дитя реформаторов уголовного процесса / А. А. Сумин // Адвокат. — 2013. — № 10.
12. Тейман, С. Сделки о признании вины или сокращение формы судопроизводства: по какому пути пойдет Россия? / С. Тейман // Российская юстиция. — 1998. — № 10.

On the improvement of the legal regulation of the production of inquiry in a reduced form by the investigator of the border body

© **Papkov S. V.**,
military unit 2390

Abstract: This article deals with the theoretical issues of regulatory legal regulation of inquiry in abbreviated form by the investigator of the border body, the draft order of the Russian FSB is proposed which will direct and activate the practice of investigating criminal cases related to the illegal crossing of the State Border of the Russian Federation using Chapter 32.1 of the Code of Criminal Procedure.

Keywords: inquiry; inquiry in the reduced form; the investigator an edge of authority; reasonable time of proceedings.

Bibliography

1. Alexandrov, A. S. Abbreviated inquiry: stories of the criminal procedure code and the complexity of their application / A. S. Alexandrov, M. V. Lopatnikov // Criminal trial. — 2013. — № 4.

2. Vasilenko, L. A. the Inquiry in the reduced form and its effectiveness in pre-trial proceedings / L. A. Vasilenko // Society and law. — 2013. — № 2 (44).

3. Girko, S. I. criminal proceedings inquiry in abbreviated form: predictions and judgments / Girko S. I. // Russian investigator. — 2013. — № 21.

4. Gorovoy, A. V. the Production of inquiry in abbreviated form / V. A. Gorovoy // Police Russia. — 2015. — Vol. 6.

5. Dobkin, P. A. inquiry in the reduced form [Electronic resource] / P. A. Demkin // URL: http://www.advodom.ru/blog/sokrashhennyiy-poryadok-doznaniya (date mod.: 15.05.2016).

6. Elfimova, E. I. Outside evidence to the inquiry in abbreviated form / E. I. Elfimova // Inquiry in abbreviated form: issues of legislative regulation and law enforcement : collection of articles / under the editorship of I. S. Dikareva. — Volgograd : Publishing house volgu, 2013.

7. Kruglikov, A. P. The Complement of the code a new Chapter on the inquiry in an abbreviated form and some problems of differentiation of criminal justice / A. P. Kruglikov // Russian justice. — 2013. — № 7.

8. Semchenko, S. S. the Principle of reasonable time in criminal proceedings from the point of view of the decisions of the European court of human rights and the practice of the courts of the Russian Federation / S. S. Semchenko // Vestnik of Kemerovo state University. — 2013. — T. 2. — № 4 (56).

9. Smolin, A. Yu. A Reasonable period of criminal proceedings is a manifestation of the principle of procedural economy / A. Yu. Smolin // Russian investigator. — 2010. — № 19.

10. Stepanov, V. G. some questions of the inquiry in an abbreviated form / V. G. Stepanov // Proceedings of the Tula state University. Economic and legal Sciences. — 2015. — № 4.

11. Sumin, A. A. Abbreviated inquiry: stillborn child of reformers of the criminal process / A. A. Sumin // the Lawyer. — 2013. — № 10.

12. Teyman, S. transactions of plea or reduced forms of justice: which path Russia? / S. Teyman // Russian justice. — 1998. — № 10.

Типичные механизмы преступлений против военной службы

© **Румянцева И. В.**,
доцент, кандидат юридических наук, ООО «Калининградский центр судебной экспертизы и оценки», специалист

Аннотация: статья посвящена разработке типичных механизмов преступлений против военной службы, необходимых следователям для организации расследования первоначального этапа расследования и вынесения диагноза по уголовному делу.

Ключевые слова: криминалистическая диагностика, элементы механизма преступления против военной службы, типичные механизмы преступлений против военной службы, классификация типичных механизмов преступлений против военной службы

Рецензент — С. В. Маликов, доктор юридических наук, профессор.

В истории криминалистической науки учеными в основном рассматривались не классификации типичных механизмов преступлений, а классификации преступлений, как правило, с целью создания криминалистических характеристик преступлений и частных методик расследования.

Создание подобных классификаций происходило по разным критериям, таким как, характер и степень общественной опасности (преступления небольшой тяжести, средней тяжести, тяжкие и особо тяжкие), формы вины (умышленные и неосторожные), по родовому объекту посягательства (в зависимости от глав особенной части УК РФ), в зависимости от вида и размера наказания (преступления небольшой тяжести — до 2 лет лишения свободы, средней тяжести — до 5 лет, тяжкие — до 10 лет, особо тяжкие — свыше 10 лет лишения свободы), по объекту посягательства (преступления против личности, экономики, общественной безопасности, государственной власти, военной службы и т.д.)[1].

Созданные для науки уголовного права в рамках взаимодействия наук уголовно-правового цикла, классификации преступлений стали использоваться и другими науками, например, криминалистикой, при разработке методик расследования преступлений в зависимости от объекта посягательства преступлений — методики расследования убийств, краж, грабежей, разбоев, преступлений против военной службы и др.

Если классификация преступлений против военной службы может быть основанием для расследования отдельных групп преступлений против военной службы, то классификация типичных механизмов преступлений против военной службы дает возможность организации и оптимизации первоначального этапа расследования, когда следователю, диагностирующему механизм конкретного преступления, необходимы знания типичного[2] механизма преступления против военной службы, чтобы квалифицировать преступление против военной службы, вынести диагноз по преступлению.

Выделение типичного механизма преступлений против военной службы предполагает знание элементов механизма преступления, которые могут стать основанием для формирования классификации.

К элементам механизма преступления, которые служат основой для построения типичных механизмов преступлений против военной службы, на наш взгляд, являются: военнослужащий, исполняющий обязанно-

[1] Классификация преступлений и ее значение // www.e-reading.mobi; Классификация преступлений (категории преступлений) // studopedia.ru; Кадников Н. Г. Квалификация преступления и вопросы судебного толкования. М. : ИД «Юриспруденция», 2009. С. 36—38.

[2] Типичный — воплощающий в себе характерные, часто встречающиеся особенности какого-либо из лиц, явлений, предметов // ru.m.wiktionary.org (дата обращения: 18 января 2017 г.).

сти военной службы; нарушение интересов военной службы; способ совершения преступлений против военной службы; отношение военнослужащего к военной службе; мотив и цель совершенного преступления против военной службы; отношение военнослужащего к другим военнослужащим; характер исполнения воинских обязанностей; обстановка исполнения воинских обязанностей; преступный результат преступления против военной службы.

Механизм преступления против военной службы, диагностика которого способствует установлению обстоятельств, подлежащих доказыванию (решает процессуальные задачи) и тактике проведения следственных действий с участием военнослужащего (криминалистические задачи), по содержанию элементов механизма преступления состоит из уголовно-правовых понятий (преступный результат), способствующих установлению обстоятельств, подлежащих доказыванию; военно-правовых понятий (нарушение интересов военной службы, отношение к военной службе и к военнослужащему, характер исполнения воинских обязанностей); криминалистических (способ совершения преступления против военной службы, обстановка исполнения обязанностей военной службы» междисциплинарного понятия «военнослужащий, исполняющий обязанности военной службы». Для диагностики механизма преступления против военной службы необходимы знания военно-правовой, уголовно-правовой, уголовно-процессуальной науки, психологии и криминалистики.

Спецификой механизма преступления против военной службы является то, что нарушение военнослужащим Общевоинских уставов практически всегда приводит его к совершению преступления. Одновременно в целом положительное отношение к военной службе, наличие поощрений не имеет прямой связи и не является гарантом благополучной службы и отсутствия противозаконных действий со стороны военнослужащего[1]. Поэтому выделять корреляции в механизме преступлений против военной службы очень сложно. Только небольшую часть военнослужащих можно прогнозировать как субъектов совершения преступления против военной службы.

В зависимости от совокупности элементов в системе механизма преступления против военной службы мы выделяем пять типов механизма, формируемых в зависимости от преобладающего действия того или иного механизма преступления (механизм с преобладающей ролью военнослужащего; военнослужащего и способа совершения преступления; только способа совершения преступления; обстановки совершения преступления; отношения одного военнослужащего к другому).

Таким образом, на основании результатов изучения и обобщения уголовных дел, возбужденных по преступлениям против военной службы, проанализировав их по выделенным элементам механизма преступлений против военной службы, можно сформировать следующие типичные механизмы преступлений по данной группе преступлений[2].

По неисполнению приказа (ст. 332 УК РФ) можно выделить следующие типичные механизмы преступлений.

Первый типичный механизм имеет следующую характеристику: военнослужащий находится в подчинении, причиняет существенный вред интересам службы, который выражается в отказе идти в наряд[3], проти-

[1] 70% из изученных нами уголовных дел, рассмотренных гарнизонными военными судами, содержали положительные характеристики на подсудимых, совершивших преступление впервые, готовых загладить вред, раскаивающихся в своем преступлении.

[2] Выделяя типичные механизмы уголовных дел по их материалам, а не непосредственно, как это делает следователь на месте происшествия, мы формируем не всегда точное представление о существующих механизмах преступления. Так, по ряду преступлений, где очень важно установить отношение военнослужащего к военной службе (например, дезертирство), оно практически не встречается — в 10% изученных уголовных дел. Поэтому важно не только сформировать рекомендации, как изучать механизм преступления с целью его расследования, но и фиксации элементов механизма преступления в материалах уголовных дел.

[3] 40% из изученных уголовных дел, рассмотренных Оренбургским, Читинским, Волгоградским, Ростовским-на-Дону, Новочеркасским, Московским гарни-

вопоставляя себя установленному порядку военной службы, нарушая принцип единоначалия, демонстрирует негативное отношение к военной службе, поверхностное исполнение воинских обязанностей, носящих непостоянный характер (от случая к случаю), показывает негативное отношение к своему начальнику, нарушая тем самым принцип единоначалия.

Благодаря благоприятной обстановке исполнения обязанностей военной службы, в результате чего данному военнослужащему находится замена, тем не менее нарушается очередность и порядок заступления в наряд военнослужащих, а также установленный порядок военной службы. В результате причиняется существенный вред интересам военной службы

Второй типичный механизм имеет следующую характеристику: военнослужащий находится в подчинении, причинил существенный вред интересам службы, отказался выполнить приказ по уборке[1] помещения, демонстрируя негативное отношение к обязанностям военной службы, нарушает принцип единоначалия, показывает негативное отношение к своему начальнику, нарушая тем самым принцип единоначалия, желает противопоставить себя установленному порядку военной службы, при сложившейся обстановке исполнения обязанностей военной службы причинил существенный вред интересам службы или принес тяжкие последствия.

Третий типичный механизм имеет следующую характеристику: военнослужащий находится в подчинении, причинил существенный вред интересам службы, отказался исполнить вынесенный в отношении него приказ начальника, считая его несправедливым[2], показывая негативное отношение к основам военной службы и нарушая принцип единоначалия, продемонстрировал недобросовестное отношение к воинским обязанностям, показал негативное отношение к своему начальнику, нарушая тем самым принцип единоначалия, нанес существенный вред интересам службы или тяжкие последствия.

По ст. 333 УК РФ «**Сопротивление начальнику** или принуждение его к нарушению обязанностей военной службы» предлагаем выделять типичный механизм преступления, имеющий следующие характеристики: военнослужащий находится в подчинении, во время исполнения им обязанностей военной службы или в связи с исполнением этих обязанностей нанес удары кулаком (головой, локтем) в лицо, в область туловища лицу, старшему по воинскому званию[3], показывает свое негативное отношение к военной службе (в 80% случаев) либо нейтральное отношение (в 20% случаев), нарушая принцип единоначалия, выразил отрицательное отношение к военнослужащему, старшему по званию, находясь (26% случаев) в состоянии алкогольного опьянения, нанес удары другому военнослужащему во время исполнения обязанностей военной службы, в результате чего наступил вред здоровью средней тяжести.

При совершении преступления, предусмотренного ст. 334 УК РФ «**Насильственные действия** в отношении начальника»[4], в основном формируется типичный механизм преступления, имеющий следующие харак-

зонным военным судом

[1] 35% преступлений, рассмотренных Оренбургским, Читинским, Волгоградским, Ростовским-на-Дону, Новочеркасским, Московским гарнизонным военным судом, составляют данный механизм преступления.

[2] 25% преступлений из 15, рассмотренных Оренбургским, Читинским, Волгоградским, Ростовским-на-Дону, Новочеркасским, Московским гарнизонным военным судом в 2016 г., составляют данный способ и механизм преступления

[3] 63% преступлений из 19, рассмотренных Красноярским, Фрунзенским, Майкопским, Омским, Новочеркасским, Тихоокеанским флотским, Западно-Сибирским, Южно-Уральским, Екатеринбургским, Оренбургским гарнизонным военным судом за 2016 г., составляют данный способ и механизм преступления по ст. 333 УК РФ.

[4] Было изучено 35 уголовных дел, рассмотренных с 2013 по 2015 г. Калининградским и Московским гарнизонным военным судом и в 2016 г. Казанским, Читинским, Северо-Кавказским окружным военным судом, Томским, Заозерским, Знаменским, Хабаровским, Магнитогорским, Полярнинским, 5-м гарнизонным, Воронежским, Тихоокеанским флотским военным судом, Мирненским, Пятигорским, Астраханским, Владивостокским, Нальчикским, Смоленским, Самарским гарнизонными военными судами по ст. 334 УК РФ

теристики: военнослужащий, находится в подчинении, во время исполнения им обязанностей военной службы или в связи с исполнением этих обязанностей совершил 1—3 удара кулаком в область лица своему начальнику во время исполнения им своих служебных обязанностей[1], его отношение к военной службе не было связано с совершенным деянием, в 20% изученных механизмов оно являлось положительным (в материалах дела присутствуют грамоты, благодарности по службе), нарушение принципа единоначалия привело к нарушению порядка подчиненности и причинению вреда здоровью. В результате военнослужащий продемонстрировал мнимое превосходство над военнослужащим, являющимся ему начальником. Преступление совершается на территории военного объекта обычно в утреннее время, в присутствии других свидетелей — в 12% случаев, в результате чего причиняется легкий вред здоровью военнослужащему.

При совершении преступления, предусмотренного ст. 335 УК РФ «**Нарушение уставных правил взаимоотношений** между военнослужащими при отсутствии между ними отношений подчиненности»[2] формируется два типичных механизма:

Первый типичный механизм преступления, который характеризуется следующими признаками: военнослужащий, желая продемонстрировать свое мнимое превосходство над другим военнослужащим, находясь на территории воинской части и исполняя обязанности военной службы, имея в целом положительное отношение к воинской службе, положительно исполняя воинские обязанности, нарушив уставные правила взаимоотношений между военнослужащими, нанес 1—2 удара кулаком в лицо (или в область шеи) другому военнослужащему, продемонстрировав отрицательное, агрессивное отношение к военнослужащему (потерпевшему). Данное деяние было произведено в обстановке исполнения обязанностей военной службы: в помещении военного объекта, как правило, подлежащего уборке или проведению другого вида работ, где в дневное или вечернее время наедине или в 30% случаев — в присутствии других военнослужащих произошло причинение вреда одним военнослужащим другому, не находящемуся в его подчинении. В результате был причинен легкий вред здоровью — 75% потерпевших, отсутствие вреда здоровью — 25% потерпевших[3].

2 типичный механизм преступления характеризуется следующими признаками: военнослужащий, имея в целом положительное отношение к военной службе и демонстрируя положительное исполнение воинских обязанностей, желая продемонстрировать свое мнимое превосходство над другим военнослужащим, нарушая уставные правила взаимоотношений между военнослужащими, находясь на территории воинской части и исполняя обязанности военной службы, решил продемонстрировать отрицательное, агрессивно настроенное отношение к другому военнослужащему, нанес два удара руками в область груди. Деяние совершено в обстановке исполнения обязанностей военной службы: в помещении военного объекта, как правило, подлежащее уборке или проведению другого вида работ, где в дневное или вечернее время наедине или в 30% случаев — в присутствии других военнослужащих; происходит причинение вреда одним военнослужащим другому, не находящемуся в его подчинении. В результате причиняется легкий вред здоровью 75% потерпевших, отсутствует вред здоровью — 25% потерпевших[4].

[1] Данный способ преступления приходится на 12 из 35 (около 30%) уголовных дел.

[2] Было изучено 29 уголовных дел, рассмотренных Нарофоминским, Хабаровскиим, Северодвинским гарнизонными военными судами, Северо-Кавказским окружным военным судом, Тамбовским, Приморским, Нальчикским, Краснореченским, Московским, Екатеринбургским, Пятигорским гарнизонными военными судами по ст. 335 УК РФ за 2016 г. и Калининградским гарнизонным военным судом за 2011—2015 г.

[3] 21 из 29 военнослужащих (75%) получили легкий вред здоровью, 8 военнослужащих (25%) по заключению судебно-медицинской экспертизы не получили легкий вред здоровью по тем внешним признакам, которые у них были.

[4] 21 из 29 военнослужащих (75%) получили легкий вред здоровью, 8 военнослужащих (25%) по заключению судебно-медицинской экспертизы не получили легкий вред здоровью по тем внешним признакам, которые у них были.

При совершении преступления, предусмотренного ст. 336 УК РФ «**Оскорбление военнослужащего**», на основании анализа уголовных дел[1] можно выделить следующих два типичных механизма преступления.

Первый типичный механизм преступления, имеющий следующие признаки: военнослужащий, проявляющий в основном положительное отношение военной службе[2], являющийся начальником[3] в отношении потерпевшего военнослужащего, нарушая правила общения с военнослужащими, демонстрируя свое мнимое превосходство, унижая честь и достоинство другого военнослужащего, преследуя цель оскорбить его, нарушил уставные взаимоотношения, высказав на повышенных тонах нецензурные и оскорбительные выражения, показав отрицательное, гневно-агрессивное отношение к потерпевшему военнослужащему, в 30% случаев отягченное действием алкоголя. Обстановка совершения оскорбления характеризуется большими помещениями либо открытыми пространствами, где удобно при максимальном стечении людей осуществить оскорбление, достигнув цели унижения и доказательства своего мнимого превосходства. При этом наступление преступного результата не обязательно.

Второй типичный механизм преступления характеризуется следующими признаками: военнослужащий, показывая в основном положительное отношение к военной службе[4], являющийся подчиненным[5] в отношении потерпевшего военнослужащего, нарушая правила общения с военнослужащими, демонстрируя свое мнимое превосходство, унижая честь и достоинство другого военнослужащего, преследуя цель оскорбить его, нарушив уставные взаимоотношения, высказал на повышенных тонах нецензурные и оскорбительные выражения, выразив отрицательное, гневно-агрессивное отношение к потерпевшему военнослужащему, в 30% случаев отягченное действием алкоголя. Обстановка совершения оскорбления характеризуется большими помещениями либо открытыми пространствами, где удобно при максимальном стечении людей осуществить оскорбление, достигнув цели унижения и доказательства своего мнимого превосходства. Наступление преступного результата для наличия механизма данного преступления не обязательно.

При совершении преступления, предусмотренного ст. 337 УК РФ «**Самовольное оставление части** или места службы», на основании анализа уголовных дел[6] можно выделить типичный механизм преступления, характеризующийся следующими признаками: военнослужащий, исполняющий обязанности военной службы, в основном, положительно, нарушив УВС ВС РФ, не явился без уважительных причин на службу, проводил время по своему усмотрению (у родственников, знакомых), по окончании

[1] Было изучено 54 уголовных дел, рассмотренных Северо-Кавказским окружным военным судом, Новороссийским, Краснодарским, Ростовским-на-Дону гарнизонным военным судом, 3-м окружным военным судом, Нальчикским, Северодвинским, Мирненским, Сочинским, Грозненским гарнизонным военным судом, Майкопским, Борзинским, Южно-Сахалинским, Нижегородским, Новочеркасским, Самарским, Омским гарнизонными военными судами, Тихоокеанским флотским военным судом, Балтийским флотским военным судом, Калининградским гарнизонным военным судом, Московским гарнизонным военным судом, возбужденных по ст. 336 УК РФ.

[2] В 65% изученных уголовных дел содержатся положительные характеристики на военнослужащих, имеющих поощрения.

[3] Из изученных 54 уголовных дел 51% уголовных дел следователями военных следственных отделов было возбуждено именно в отношении начальников, оскорблявших подчиненных.

[4] В 65% изученных уголовных дел содержатся положительные характеристики на военнослужащих, поощрения, грамоты и благодарности.

[5] Из изученных 54 уголовных дел 51% уголовных дел следователями военных следственных отделов было возбуждено именно в отношении начальников, оскорблявших подчиненных.

[6] Было изучено 45 уголовных дел, рассмотренных Северо-Кавказским окружным военным судом, Грозненским, Наро-Фоминским, Ульяновским, Самарским гарнизонными военными судами, Тихоокеанским флотским, Екатеринбургским, Нижегородским, Заозерским, Краснореченским, Новосибирским, Ставропольским гарнизонными военными судами, Западно-Сибирским окружным, Астраханским, Фокинским, Уфимским, Пермским, Воронежским гарнизонными военными судами, Ленинградским окружным, Спасск-Дальним, Пятигорским, Томским гарнизонными военными судами.

чего сам сдался органам военной полиции (срок от 10 дней до 3 месяцев)[1], продемонстрировав небрежный, легкомысленный, недобросовестный характер исполнения воинских обязанностей.

При совершении преступления, совершенного по ст. 338 УК РФ[2], «**Дезертирство**», складывается следующие два типичных механизма преступления.

Первый типичный механизм преступлений, характеризующийся следующими признаками: военнослужащий, исполняющий обязанности военной службы, демонстрируя отношение к военной службе, которое характеризуется нежеланием ее нести[3], недобросовестно исполняя обязанности военной службы, имея намерение совсем уклониться от исполнения обязанностей военной службы, нарушив УВС ВС РФ, самовольно оставил воинскую часть и добрался до места проживания родственников или знакомых, где праздно, по своему усмотрению проводил время, в ряде случаев устраивался на работу, чем показывал нежелание возвращаться к военной службе. Обязанности военной службы исполнял демонстративно, завоевание лидерских позиций склоняло к возникновению конфликтов.

Второй типичный механизм дезертирства имеет следующие характерные признаки: военнослужащий, праздно исполняя обязанности военной службы, формально исполняя воинские обязанности, равнодушно относясь к другим военнослужащим, при этом активно проявляя лидерские позиции в коллективе, нарушив УВС ВС РФ, после отпуска не явился в назначенный срок на службу, скрывая свою принадлежность к военной службе, ища работу, проводя время по собственному усмотрению по месту своего проживания.

При совершении преступлений, предусмотренных ст. 339 УК РФ «**Уклонение от исполнения обязанностей** военной службы путем симуляции болезни или иными способами», формируется следующие типичные механизмы преступления, совершенного военнослужащим[4].

Первый типичный механизм преступления характеризуется следующими признаками: военнослужащий, безответственно исполняющий обязанности военной службы, нарушая интересы военной службы, односторонне, поверхностно исполняя воинские обязанности, а также обладая приспособлениями для подделки документов, оформил отпускные документы, обманув командование и не поехав по месту запланированного проведения отпуска, остался дома, чем уклонился от исполнения обязанностей военной службы, а, вернувшись к исполнению своих воинских обязанностей, предоставил поддельные документы с отметкой.

Второй типичный механизм преступления характеризуется следующими признаками: военнослужащий, проходящий военную службу по призыву или по контракту, нарушая интересы военной службы, демонстрируя безответственное отношение к военной службе, поверхностно исполняя свои воинские обязанности, оформил отпускные документы для прибытия и убытия с места отпуска на поезде, купив при этом билеты на самолет, получив лишнее время на отпуск, обманув командование, чем уклонился

[1] Такой способ встречается в 83% уголовных дел, возбужденных по ст. 337 УК РФ

[2] Изучено 25 уголовных дел, рассмотренных Калининградским и Московским гарнизонными военными судом за 2011—2015 г., а также Северо-Кавказским окружным военным судом, Восточно-Сибирским окружным военным судом, Балтийским флотским военным судом, Екатеринбургским, Ставропольским, Пермским гарнизонными военными судами, Приволжским окружным военным судом, Краснодарским, Спасск-Дальним, Комсомольск-на-Амуре, Наро-Фоминским, Читинским, Владимирским, Иркутским, Волгоградским гарнизонными военными судами за 2016 г. по ст. 338 УК РФ

[3] В материалах уголовных дел очень редко находится информация именно об отношении к военной службе, следователи и судьи делают акцент на семейном положении, наличии больных родителей или малолетних детей.

[4] Нами было рассмотрено 42 уголовных дела, рассмотренных в 2016 г. Воронежским, Майкопским, Знаменским, Краснодарским, Грозненским гарнизонными военными судами, Московским окружным и гарнизонным военным судом, Пятигорским гарнизонным военным судом, 3-м окружном военным судом, Северо-Кавказским окружным военным судом, Солнечногорским гарнизонным военным судом, Балтийским флотским военным судом, Астраханским, Владикавказским гарнизонными военными судами, возбужденных по ст. 339 УК РФ

от исполнения обязанностей военной службы, а, вернувшись к исполнению своих воинских обязанностей, предоставил проездные документы.

При совершении преступления против военной службы, предусмотренного ст. 340 УК РФ «**Нарушение правил несения боевого дежурства**», на основании результатов интервьюирования следователей военных следственных отделов и судей, можно выделить следующий типичный механизм совершения преступления: военнослужащий, находящийся на законном основании на боевом дежурстве или боевой службе, в целом имея положительное отношение к военной службе, в силу небрежности или недобросовестности нарушил инструкции, на основании которой приступил к несению боевого дежурства, что привело к наступлению материальных последствий.

При совершении преступления, предусмотренного ст. 341 УК РФ «**Нарушение правил несения пограничной службы**», на основании анализа уголовных дел[1], возникает следующая типичная ситуация: военнослужащий, входящий в состав пограничного наряда или исполняющий обязанности пограничной службы, показав небрежное и недобросовестное отношение военнослужащего к пограничным обязанностям, нарушив гл. 6 УВС ВС РФ, находясь в закрытом помещении типа казармы, караульного помещения, помещение в пункте пропуска, где находится контролер или другое помещение, заснул на службе (в наряде или исполняя другие обязанности).

При совершении преступления, предусмотренного ст. 342 УК РФ «**Нарушение уставных правил караульной службы**»[2], складывается следующий типичный механизм преступления: военнослужащий, назначенный в состав караула (вахты), проявив халатное отношение к воинским обязанностям военнослужащего, назначенного в караул или на вахту, а также небрежное, недобросовестное отношение к военной службе, находясь в закрытом помещении, где военнослужащий несет службу, нарушив главу 6 УВС ВС РФ, заснул на посту, оставив без присмотра автомат, в результате чего наступили тяжкие последствия в виде пропажи вверенного оружия.

При совершении преступления, предусмотренного ст. 343 УК РФ «**Нарушение правил несения службы** по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности», по результатам обобщения судебной практики рассмотрения преступлений против военной службы[3], формируется следующий типичный механизм преступления: военнослужащий, входящий в состав войскового наряда по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности, проявляя в целом негативное, потребительское отношение к военной службе, а также противозаконный, агрессивный характер исполнения воинских обязанностей, нарушив правила несения службы по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности, определенные Общевоинскими уставами, приказами командиров, под предлогом проверки документов, остановил гражданина (граждан), применил грубую физическую силу, нарушив тем самым права и законные интересы граждан, в результате причинен вред гражданам.

При совершении преступления, предусмотренного ст. 344 УК РФ «**Нарушение уставных правил несения внутренней службы** и патрулирования в гарнизоне», на основании обобщения судебной практики рассмотрения воинских преступлений по данной статье[4], складывается типичный механизм совершения преступления, характеризующийся следующими признаками: военнослужащий, будучи дежурным по парку воин-

[1] Изучено 20 уголовных дел, 2 из которых рассмотрены Калининградским гарнизонным военным судом за 2011—2016 год, остальные 18 за 2016 г. — Новочеркасским, Тульским, Нижнетагильским гарнизонными военными судами.

[2] Изучено 35 уголовных дел, рассмотренных в 2016 г. Тульским, Новочеркасским, Екатеринбургским, Нижнетагильским гарнизонными военными судами по ст. 342 УК РФ.

[3] Исследовано 15 уголовных дел, рассмотренных Тихоокеанским флотским военным судом и Московским гарнизонным военным судом за 2016 г.

[4] Исследовано 12 уголовных дел, рассмотренных Московским, Калининградским, Новочеркасским, Нижегородским гарнизонными военными судами за 2016 г. по ст. 344 УК РФ.

ской части, отвечающим за обеспечение сохранности вооружения и военной техники, находящейся в части, в целом имея потребительское, корыстное отношение к военной службе, демонстрируя умышленно противоправный характер исполнения воинских обязанностей, находясь на территории парка воинской части, где содержится вооружение и военная техника и контрольно-пропускной пункт, через которые осуществляется пропуск военной техники, нарушив правила внутренней службы, определенные УВС ВС РФ, дал дневальному указание выпустить автомобиль без проверки его включения в наряд на выход автомобиля, без проверки наличия путевого листа, удостоверения у водителя на право вождения и других документов, причинив вред военному имуществу.

При совершении преступления, предусмотренного ст. 345 УК РФ «**Оставление погибающего корабля**» формируется следующий типичный механизм преступления[1]: командир корабля либо иной член экипажа, в целом имея добросовестное отношение к военной службе, в условиях гибели корабля, т.е. получения кораблем повреждений, не совместимых с оставлением на плаву, покинул корабль без надлежащего на то распоряжения командира, нарушив Корабельный устав Военно-Морского Флота, не приняв мер к спасению корабля.

При совершении преступления, предусмотренного ст. 346 УК РФ[2] «**Умышленные уничтожение или повреждение военного имущества**», складывается следующий типичный механизм совершения преступления: военнослужащий, исполняющий обязанности военной службы, имея потребительское отношение к военной службе и к военнослужащим (подчиненным, по приказу начальника помогающим выносить военное имущество и боеприпасы), нарушив установленный порядок хранения, перевозки, применения и использования оружия, боеприпасов и предметов военной техники, вынес с боевого поста (со склада боеприпасов) медную проволоку (тротиловые шашки и др. боеприпасы), уничтожив боеприпасы, реализовав цветные металлы (другие объекты).

При совершении преступлений, предусмотренных ст. 347 УК РФ[3] «**Уничтожение или повреждение военного имущества по неосторожности**», формируется следующий типичный механизм совершения преступления: военнослужащий, исполняющий обязанности военной службы, продемонстрировав халатное отношение к военной службе, нарушив правила вождения транспортного средства, которым он завладел или получил право управления, совершил столкновение с встречным транспортным средством, причинив вред своему транспортному средству и военной технике, которую он перевозил в нем, по неосторожности, в результате чего наступили тяжкие последствия[4].

При совершении преступления, предусмотренного ст. 348 УК РФ[5] «**Утрата военного имущества**», складывается следующий типичный механизм преступления: военнослужащий, исполняющий обязанности

[1] В связи с отсутствием судебной практики, анализ был проведен на основе изучения комментария законодательства // Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации / под ред. В. Т. Томина, В. В. Сверчкова. М. : Издательство Юрайт, 2011; Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации / под ред. В. М. Лебедева. М., 2013.

[2] Выводы сделаны на основании изученных 15 уголовных дел, рассмотренных в 2016 г. по ст. 336 УК РФ Солнечногорским, Балтийским, Барнаульским, Калининградским, Московским гарнизонными военными судами, Северо-Кавказским окружным военным судом.

[3] Выводы сформулированы на основании обобщения 13 уголовных дел, рассмотренных в 2016 г. по ст. 337 УК РФ Ростовским-на-Дону, Заозерским, Владикавказским, Калининградским гарнизонными военными судами.

[4] Под тяжкими последствиями в рамках данной статьи понимается снижение боеспособности воинского подразделения, причинение крупного ущерба воинскому подразделению, причинение по неосторожности вреда жизни или здоровью военнослужащим или иным лицам // Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации / под ред. В. Т. Томина, В. В. Сверчкова. М. : Юрайт, 2011.

[5] Было изучено 25 уголовных дел, рассмотренных в 2016 г. по ст. 338 УК РФ Новочеркасским, Нижегородским, Самарским, Полярнинским гарнизонными военными судами, Северо-Кавказским окружным военным судом, Махачкалининским, Майкопским, Буденовским, Уфимским, Балашихинским, Саратовским, Волгоградским, Дальневосточным, Свободненским, Балтийским, Нижнетагильским гарнизонными военными судами.

военной службы, продемонстрировав халатное, недобросовестное отношение к военной службе, осуществляя служебные обязанности на разных военных объектах при наличии с собой оружия, нарушил правила сбережения вверенного для служебного пользования имущества, требования ст. 13, 16 УВС ВС РФ, утратил оружие (выронил, потерял, оставил без присмотра), чем причинил тяжкие последствия в виде материальных затрат в виде стоимости утерянного оружия.

При совершении преступления, предусмотренного ст. 349 УК РФ «**Нарушение правил обращения с оружием** и предметами, представляющими повышенную опасность для окружающих»[1], формируется следующий типичный механизм преступления: военнослужащий, исполняющий обязанности военной службы, демонстрируя легкомысленное отношение к военной службе, нарушив правила обращения с оружием, ст. 13, 14 УВС ВС РФ, в помещении казармы, по неосторожности произвел выстрел из вверенного ему оружия, причинил тяжкий вред здоровью сослуживцу, в которого был произведен выстрел.

При совершении военнослужащим преступления, предусмотренного ст. 350 УК РФ[2] «**Нарушение правил вождения или эксплуатации машин**», обычно формируется следующий типичный механизм преступления: военнослужащий, исполняющий обязанности военной службы, связанное с управлением автомобилем, показав небрежное отношение к обязанностям военной службы, нарушил Правила дорожного движения, в результате неудачного маневра допустил столкновение с другим автомобилем, причинил тяжкий вред здоровью человека, потерпевшему от его наезда.

При совершении преступления, предусмотренного ст. 351 УК РФ[3] «**Нарушение правил полетов** и подготовки к ним», обычно формируется следующий типичный механизм преступления: военнослужащий, исполняющий обязанности военной службы и показав при этом халатное отношение к воинской службе, подготавливал самолет (вертолет) к полету, нарушил правила эксплуатации военных летательных аппаратов и подготовил самолет к вылету не в полной технической готовности, в результате чего наступили тяжкие последствия в виде авиапроисшествия, либо приведение в неисправность ряда частей летательного устройства.

При совершении преступления, предусмотренного ст. 352 УК РФ «**Нарушение правил кораблевождения**», складывается следующий типичный механизм преступления: военнослужащий, исполняющий обязанности военной службы, продемонстрировав халатное отношение к военной службе, нарушив Корабельный Устав Военно-Морского Флота, а также правила вождения и эксплуатации военных кораблей, находясь в условиях корабельного плавания, причинил тяжкие последствия членам экипажа и оборудованию корабля.

Классификация типичных механизмов преступления против военной службы должна иметь практическое значение для осуществления диагностики механизма преступления против военной службы с целью дальнейшего вынесения диагноза по уголовному делу, установления обстоятельств, подлежащих доказыванию, разработки тактики следственных действий. Поэтому мы выделяем три группы типичных механизмов преступлений против военной службы: преступления, связанные с нарушением уставных взаимоотношений, преступления, связанные с нарушением правил несения воен-

[1] Обобщено 19 уголовных дел, рассмотренных в 2016 г. по ст. 349 УК РФ Нижегородским гарнизонным военным судом, Северо-Кавказским окружным военным судом, Тверским, Вологодским, Абаканским, Грозненским, Читинским, Новосибирским, Махачкалинским, Тверским гарнизонными военными судами.

[2] Изучено 20 уголовных дел, рассмотренных в 2016 г. по ст. 350 УК РФ Московским, Калининградским, Грозненским, Тверским, Самарским гарнизонными военными судами.

[3] Изучено 23 уголовных дела, рассмотренных ст. 351 УК РФ в 2016 г. Северо-Кавказским окружным военным судом, Ростовским-на-Дону, 5-м гарнизонным военным судом, Буденновским гарнизонным военным судом, Уральским окружным военным судом, Ленинградским, Московским окружными военными судами, Воронежским, Одинцовским, Краснореченским гарнизонными военными судами.

ной службы, преступления, связанные с уклонением от несения военной службы.

В ходе диагностики механизма преступления следователь, прежде всего, устанавливает объективную сторону преступления, которая соответствует четырем первым обязательным элементам механизма преступления, при наличии которых можно принимать решение о возбуждении уголовного дела, вынося диагноз преступления против военной службы.

В результате можно прийти к следующим выводам по материалам настоящей статьи:

1) обоснована необходимость выделения типичных механизмов преступлений против военной службы;

2) выделены элементы механизма преступления против военной службы как основа для формирования типичных механизмов преступлений против военной службы: военнослужащий, исполняющий обязанности военной службы; нарушение интересов военной службы; способ совершения преступления против военной службы; отношение военнослужащего к военной службе; мотив и цель преступления против военной службы; отношение военнослужащего к другим военнослужащим; характер исполнения воинских обязанностей; обстановка совершения воинских преступлений; преступный результат;

4) сформулированы основные элементы механизма преступления против военной службы, которые могут стать основаниями для принятия решения о возбуждении уголовного дела по преступлению против военной службы (при их выявлении);

5) в зависимости от совокупности элементов в системе механизма преступления против военной службы мы выделяем пять типов механизма, формируемых в зависимости от преобладающего действия того или иного механизма преступления (механизм с преобладающей ролью военнослужащего; механизм с преобладающей ролью военнослужащего и способа совершения преступления; механизм с преобладающей ролью способа совершения преступления; механизм с преобладающей ролью обстановки совершения преступления; механизм с преобладающей ролью отношения одного военнослужащего к другому);

6) выделена специфика механизма преступлений против военной службы;

7) представлены типичные механизмы совершения преступлений против военной службы;

8) разработаны три группы типичных механизмов преступлений против военной службы: преступления, связанные с нарушением уставных взаимоотношений; преступления, связанные с нарушением правил несения военной службы; преступления, связанные с уклонением от несения военной службы.

Библиография

1. Кадников, Н. Г. Квалификация преступления и вопросы судебного толкования / Н. Г. Кадников. — М. : Юриспруденция, 2009.

2. Классификация преступлений и ее значение // www. e-reading.mobi.

3. Классификация преступлений (категории преступлений) // studopedia.ru.

4. Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации / под ред. В. Т. Томина, В. В. Сверчкова. — М. : Издательство Юрайт, 2011.

5. Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации / под ред. В. М. Лебедева. — М., 2013.

Typical mechanisms of crimes against military service

© **Rumyantseva I. V.**,
Candidate of juridical sciences, iawer OOO «KTK»

Abstract. Article is devoted to development of typical mechanisms of a crime against military service, necessary the investigator for the organization of investigation of an initial stage of investigation and pronouncement of the diagnosis for criminal case

Keywords: criminalistic diagnostics, crime mechanism elements against military service, typical mechanisms of crimes against military service, classification of typical mechanisms of crimes against military service

Bibliography

1. Kadnikov, N. G. Qualification of crimes and judicial interpretation / N. G. Kadnikov. — M. : Law, 2009.

2. The classification of crimes and its importance // www. e-reading.mobi.

3. Classification of crimes (categories of crime) // studopedia.ru.

4. The comment to the Criminal code of the Russian Federation / ed. by V. T. Tomin, V. V. Sverchkov. — M. : Yurayt, 2011.

5. The comment to the Criminal code of the Russian Federation / ed. by V. M. Lebedev. — M., 2013.

Зарубежное военное законодательство
Военные аспекты международного права

Система НИОКР военного, гражданского и двойного назначения: зарубежный опыт и возможности его использования в России

© **Беляев Н. Н.**,
кандидат юридических наук, преподаватель Академии ФСО России

Аннотация: в статье представлены данные о политике США по созданию современных результатов интеллектуальной деятельности в области национальной безопасности, функционированию систем баз данных обеспечивающих безопасное хранение и защищенный информационный обмен между пользователями и возможной модернизации соответствующей системы в России.

Ключевые слова: база данных, правовое регулирование, научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы, технологии военного и двойного назначения, национальная безопасность.

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

Зарождение системы правовой охраны результатов интеллектуальной деятельности (РИД) произошло чуть более 200 лет назад и, как образно заметил В. А. Дозорцев, для правовой системы, насчитывающей в развитом виде 3 000 лет, это возраст «младенческий»[1]. В истоках закрепления прав на РИД лежит развитие общества и технического прогресса, когда стало возможным относительно быстрое копирование произведений искусства и технологий.

Одной из первоочередных задач, связанных с регулированием прав на РИД, является выбор инструментария, способного не только повысить уровень обеспечения безопасности государства, но и их вовлечение в хозяйственный оборот. В связи с этим можно выделить ряд критериев, по которым такие технологии различаются.

В первую очередь следует акцентировать внимание на роли государственных структур в сфере управления и распоряжения интеллектуальными правами. Для ряда стран, например Великобритании, Франции, Японии, Германии, роль государственных структур в процессе коммерциализации результатов научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ (НИОКР), полученных за счет бюджетных средств, доминирует. В других странах, в частности в США, значительную роль играет частный сектор — в рамках такой модели наибольшим потенциалом в управлении РИД располагают университеты[2].

Во-вторых, следует обратить внимание на формы и методы получения доходов от реализации интеллектуальных прав в странах, в которых роль государственных структур имеет ключевое значение. В этих странах через министерство науки или другие органы исполнительной власти устанавливаются фиксированные нормы распределения дохода для университетов и научно-исследовательских институтов (НИИ), относящихся к государственному сектору. В других государствах устанавливаются «рамочные» правила, которые позволяют орга-

[1] Дозорцев В. А. Доклад на международной научно-теоретической конференции «Проблемы интеллектуальной собственности в Гражданском кодексе России» : матер. Международ. научно-теоретич. конф., 26 марта 1999 г. / В. А. Дозорцев // Труды по интеллектуальной собственности. М., 1999. Т. 1. С. 7.

[2] Более подробно см., напр.: Дежина И. Г., Салтыков Б. Г. Механизмы стимулирования коммерциализации исследований и разработок / Институт экономики переходного периода // Науч. труды. № 72. М., 2004.

низациям самостоятельно определять пропорции и суммы платежей[1].

Существенная часть разработок, которые сегодня в мире используются в гражданском обороте, еще недавно носили секретный характер. Тем не менее они были осуществлены с участием коммерческих структур.

В этой связи показателен опыт США в области регулирования прав на объекты интеллектуальной деятельности, который является наиболее цитируемым в современной литературе, а законы Байя-Доула (The Bayh-Dole Act) и Стивенсона-Уайдлера (The Stevenson-Wydler), принятые в 1980 г., считаются в данном случае основополагающими[2]. Оба эти закона направлены на стимулирование коммерциализации НИОКР, которые финансировались или разрабатывались правительством. Их принятие осуществлялось на фоне утраты США роли технологического лидера, падения уровня вовлечения объектов интеллектуальной собственности в хозяйственный оборот, снижения уровня патентования и результативности научного сектора США. Количество патентов, выдававшихся ежегодно резидентам за период 1966—1977 гг., снизилось на 25%, в то время как число патентов, выданных иностранным заявителям, увеличилось более чем на 70%, а их доля в общем количестве патентов возросла за тот же период с 20 до 38%[3].

Уменьшение количества изобретений отразилось и на доле экспорта продукции США, относившейся к группе высоких технологий, что привело к сокращению в период с 1955 по 1980 гг. общего объема экспорта ведущих промышленно развитых стран с 36 до 20%[4]. То, что государство являлось неэффективным обладателем РИД, создание которых им уже было профинансировано, подтверждается и другими фактами. Так, например, правительство США, приняв оба указанных закона, являлось собственником около 28 000 патентов, однако лицензии на коммерческое использование были выданы лишь менее чем на 5% от этого числа изобретений[5].

В основе закона Байя-Доула лежит идея, заключающаяся в том, чтобы стимулировать использование патентной системы для применения на практике изобретений, создаваемых в ходе научных исследований с привлечением средств федерального правительства. Кроме того, он призван поощрять деловое сотрудничество между коммерческими концернами и некоммерческими организациями, включая университеты. Закон Байя-Доула предоставил университетам, другим некоммерческим организациям и малому бизнесу права собственности на изобретения, создаваемые при выполнении научно-исследовательских работ, которые финансируются из федеральных фондов, и ввел норму, разрешающую федеральным лабораториям выдавать «исключительные лицензии» на патенты[6].

Другой из рассматриваемых нормативных правовых актов — закон Стивенсона-Уайдлера — регулирует сферу прав собственности на запатентованные результаты НИОКР, которые были получены в результате совместных исследований правительственных научно-исследовательских лабораторий и внешних партнеров, исключительно за счет средств федерального бюджета, при отсутствии какого-либо прямого финансирования со стороны последних. Ос-

[1] Чулок А. А. Распределение прав собственности на результаты НИОКР в постсоветской России : автореф. дис. … канд. эконом. наук. М., 2006.

[2] В общей сложности было принято 12 федеральных законов, направленных полностью или частично на решение проблемы распределения прав на объекты интеллектуальной собственности и их коммерциализацию. Наиболее важными из них были следующие: The Stevenson-Wydler Technology Innovation Agreement of 1980, PL 97—480; The Bayh-Dole Act of 1980, PL 96-517; Small Business Innovation Development of 1982, PL 97—219; Cooperative research Act of 1984, PL 98—462.

[3] Science Indicators — 1978. NSF, NSB. 1978. P. 20.

[4] Science and Public Policy. 1980. June. P. 163.

[5] Отчет Счетной палаты США (U.S. General Accounting Office) комитетам Конгресса США : «Technology Transfer: Administration of Bayh-Dole Act by Research Universities», May 7, 1998. («Передача технологии: исполнение закона Байя-Доула научно-исследовательскими университетами», 7 мая 1998 г.).

[6] Цит. по: От знаний к благосостоянию: преобразования российской науки и технологии с целью создания современной экономики, основанной на знаниях : доклад Всемирного банка. 2002. 1 апр.

новополагающий принцип, заложенный в данном законе, состоит в попытке создания более тесных связей между лабораториями, принадлежащими федеральному правительству и проводящими фундаментальные исследования, а также частными промышленными предприятиями на том основании, что такие связи окажутся весьма выгодными для обеих сторон.

В настоящее время в США отсутствует единая централизованная система сбора, хранения и распределения научно-технической информации об исследованиях и разработках в научно-технической сфере. Однако существуют несколько децентрализованных систем, принадлежащих различным министерствам и ведомствам и взаимодействующих между собой на государственном уровне в рамках общей нормативно-правовой базы[1]. Наиболее значимые из них: Центр технической информации Министерства обороны США (DTIC — Defense Technical Information Center) (далее — Центр технической информации), Национальный научный фонд (NSF — National Science Foundation), Национальная служба технической информации (NTIS — National Technical Information Service).

Функционально сферы деятельности указанных организаций определены по областям использования получаемых результатов.

Так, Центр технической информации функционально выполняет задачи по сбору, анализу, хранению и последующему применению научно-технической информации военного, а также двойного назначения как государственными организациями, так и частными компаниями, претендующими на выполнения оборонных заказов.

Центр технической информации объединяет сетевые ресурсы подразделений и служб Министерства обороны США, федеральных и частных учреждений, занимающихся научно-исследовательскими и опытно-конструкторскими технологическими разработками (НИР и ОКТР) по военным контрактам, и осуществляет их информационно-коммуникационную поддержку[2]. Располагая в своей структуре крупнейшей базой данных НИР и ОКТР оборонного характера в технической, научно-конструкторской областях, Центр технической информации является связующим звеном между Министерством обороны США и коммерческими научными организациями, проводящими исследования в области обороны и безопасности государства. Эффективность взаимодействия научно-технического и руководящего состава Центра технической информации с практическими подразделениями обеспечивает корпоративная информационная система Министерства обороны США (DoDTechipedia), представляющая собой постоянно пополняемую базу знаний, использование которой призвано снизить дублирование действий и повысить взаимодействие между различными подразделениями министерства.

Входя в состав Министерства обороны США, Центр технической информации осуществляет информационное обеспечение программ создания новых видов вооружения, военной и специальной техники (ВССТ). Совместно с Министерством энергетики США (DoE — Department of Energy), Национальным аэрокосмическим агентством США (NASA — National Aeronautics and Space Administration) он участвует в формировании и финансировании заказа на фундаментальные и прикладные исследования, поисковые разработки и разработки перспективных технологий в военной сфере, а также последующем учете их результатов и отчетности по затраченным ресурсам.

Национальный научный фонд осуществляет функции по сбору, хранению и распределению научно-технической информации с целью координации научных исследований в гражданской области, а также разработки инфраструктуры и комплексной стратегии продвижения границ знаний[3].

[1] Зернюков Д. В. и др. Зарубежные системы информационных баз данных о научно-исследовательских работах, опытно-конструкторских и технологических разработках, интеллектуальной деятельности и технологиях военного, специального и двойного назначения // Инноватика и экспертиза. 2016. № 1(16). С. 207—214.

[2] Там же.

[3] Там же.

Одним из важных направлений деятельности Национального научного фонда стала инициализация и поддержка конкретных направлений научно-технической деятельности и прикладных исследований, связанных с вопросами национальной безопасности, проводимых высшими учебными заведениями и другими некоммерческими организациями, а также экспертиза результатов интеллектуальной деятельности и вероятных последствий научных и технологических разработок.

С целью содействия развитию перспективных научных исследований Национальный научный фонд после проведения проверок и экспертиз результатов выдает около 12 000 грантов в год[1]. Основной объем финансирования направлен на поддержание отдельных лиц и небольших групп исследователей с целью обеспечения материальной базы, обеспечивающей ученым, инженерам и студентам проводить исследования на современном уровне с использованием передового оборудования. В связи с высокой ценой современного оборудования, Национальный научный фонд полностью или частично участвует в его приобретении или аренде для нужд ученых.

Национальная служба технической информации является крупнейшим централизованным ресурсом для финансируемых государством научных, технических, инженерных и бизнес проектов и обеспечивает работу единой базы данных о НИР и ОКТР, результатах интеллектуальной деятельности и технологиях военного, специального и двойного назначения. Основным направлением деятельности Национальной службы технической информации является содействие Министерству торговли США, при этом в плане поддержки инноваций и открытий в технических областях активно участвует в организации государственного и частного партнерства в области создания ВВСТ.

На Национальную службу технической информации возложены отдельные федеральные функции, при этом она является самофинансируемым коммерческим предприятием осуществляющим сбор, обработку и распределение информации с возможностью создания акционерных обществ в США и за рубежом.

Динамика расходов бизнеса в США за период 1981—1985 гг. на фундаментальные исследования, имеющие секретный характер, была практически нулевой. Однако, начиная с 1987 г., т.е. спустя 2—3 года после принятия законодательных актов о передаче прав на результаты НИОКР разработчикам, доля бизнеса в сфере финансирования научных разработок начала существенно возрастать.

В 2011 г. ассигнования федерального бюджета США на НИОКР (с учетом антикризисных стимулов) достигли 165 млрд долл., в том числе 41,3 млрд долл. были выделены на фундаментальные исследования, 30,7 млрд долл. — на прикладные исследования, 85,3 млрд долл. — на НИОКР[2].

В настоящее время в связи с увеличением ассигнований на проведение военных действий в Азии, а также влиянием последствий кризиса 2008 г. ассигнования бюджета США на прикладные научные исследования в области национальной обороны подверглись существенному сокращению. Так в 2012 г. — 72,8 млрд долл., 2014 г. — 69,6 млрд долл.[3] В 2016 г. объемы финансирования по всем бюджетным статьям возросли, особенно на «Закупки вооружения и военной техники (ВВТ)» (на 12,4 млрд, 12,1%) и НИОКР (на 4,8 млрд, 7,4%). Согласно бюджетной заявке ассигнования на НИОКР в 2016 г. составили 70 млрд долл. Особое внимание с целью сохранения превосходства США в военных технологиях уделено созданию ВВТ нового поколения[4].

К приоритетным направлениям НИОКР отнесены разработки следующих средств:

[1] The National Science Foundation, 4210 Wilson Boulevard, Virginia 22230, USA. Available at: http//www.nsf.gov.

[2] Federal Research and Development Funding: 2012. Congressional Research Service. W. 2011, p.10.

[3] Тканова М. Проект военного бюджета США на 2016 финансовый год (2015). Pentagonus // www.http://pentagonus.ru/publ/proekt_voennogo_bjudzheta_ssha_na_2016_finansovyj_god

[4] Дэн Ламот (Dan Lamot). Новый бюджет Пентагона — ВВС выиграли, армия и флот проиграли // Washington Post. 10.02.2016.

системы обеспечения перехвата баллистических целей на среднем участке траектории полета, перспективного стратегического бомбардировщика LRS, атомной ракетной подводной лодки по программе замены ПЛАРБ типа «Огайо», космической системы навигационного обеспечения GPS Ш, вертолета СН-53К «Супер Стэльен», контейнерной системы РЭБ нового поколения для палубных самолетов ЕА-18G «Гроулер», противокорабельной ракеты большой дальности LRASM, хвостовой части авиационной ядерной бомбы В61, многоцелевой ББМ по программе AMPV, плавающего гусеничного БТР по программе ACV и ряда других.

Среди программ НИОКР по модернизации систем, состоящих на вооружении, выделяются: истребители F-35 «Лайт-нинг-2», F-15 «Игл» и F-22 «Раптор», самолеты-заправщики КС-46А, стратегические разведывательные БЛА RQ-4 «Глобал Хок», многофункциональная система управления оружием «Иджис», спутниковая система связи AEHF и обнаружения пусков баллистических ракет SBDR.S, противоракеты «Тхаад», многоцелевые ПЛА типа «Виргиния» и другие.

Структура ассигнований Минобороны на НИОКР по видам вооруженных сил (ВС) в последние годы довольно устойчива — на первом месте традиционно находятся ВВС (37,9% в 2016 г.). При этом более 48% средств, направляемых им (около 11,5 млрд. долл.), проходит по секретным программам. Далее следуют ВМС (25,6%) и сухопутные войска (13%). Значителен объем ассигнований, не классифицированных по видам ВС (26,8%)[1].

В Российской Федерации, согласно данным, представленным на страницах «Livejournal», расходы федерального бюджета на прикладные научные исследования в области национальной обороны на 2014 — 2016 г. составили 2014 г. — 241,3 млрд, а в 2016 г. — 284,6 млрд руб.[2]

Оценивая приведенные данные объемов финансовых средств, выделяемых на НИОКР в области обороны и безопасности государства в США и России, можно увидеть, что общее финансирование на оборону в США составило 8,9% в 2014 г. и 8,74% — в 2016 г.; в России — 10,3% в 2014 г. и 11,89% в 2016 г.. Увеличенная нагрузка на оборонный бюджет в России, с одной стороны, показывает стремление руководства страны к модернизации армии, а с другой — несовершенство законодательства и недостаточное привлечение коммерческих предприятий к выполнению работ в рамках государственного оборонного заказа. В денежном показателе это около 100 млрд руб. в год дополнительной нагрузки на бюджет, что сравнимо с одной третьей частью планируемых расходов бюджета в 2017 г. на здравоохранение (362 млрд руб.).

С учетом объективных потребностей и результатов анализа правовых основ правотворческой деятельности органов военного управления в нынешних условиях развития военного законодательства в России, предлагается усовершенствовать правовое регулирование действующей системы нормативных актов, посредством которых осуществляется государственное управление правами на РИД, полученных субъектами военно-правовых отношений в области обеспечения обороны страны и безопасности государства

В том случае, если речь заходит о разработке программно-аппаратных средств возможных к применению для обеспечения национальной безопасности государства, то, по мнению автора, функцию контроля за предоставлением прав на РИД в этой области можно было бы возложить на одну из следующих инстанций:

— на Министерство обороны Российской Федерации в лице Отдела изобретательства[3], либо на Федеральную службу безопасности Российской Федерации;

— на Федеральную службу по интеллектуальной собственности, патентам и товарным знакам[4];

[1] Проект оборонного бюджета России на 2014—2016 годы // www.http://livejournal.com/630771.html
[2] Тканова М. Указ. соч.

[3] Черничкина Г. Н. Правовая охрана изобретений военного назначения в Российской Федерации : дис. … канд. юрид. наук. М. : ВУ, 2006. С. 103.
[4] Там же. С. 139—140.

— на Фонд перспективных исследований[1], либо на государственную корпорацию «Роснано».

Относительно направлений деятельности указанных выше органов с учетом приведенного опыта США, представляющих для России «противоположный полюс», следует назвать:

— разработки военного характера;

— научные исследования в гражданской области;

— НИОКР военного, гражданского и двойного назначения, а также вопросы возможной координации государственных и частных компаний относительно научных исследований и дальнейшей промышленной реализации их результатов.

Вопросы технического обеспечения взаимодействия указанных структур целесообразно было бы возложить на подразделения специальной связи ФСО России, имеющие в своей структуре соответствующие по уровню защищенности линии связи и оборудование, а также квалифицированный, с точки зрения информационной безопасности, персонал.

В области правовой охраны изобретений военного назначения следует выделить следующие основные функции данных инстанций:

— проведение патентной экспертизы секретных изобретений, в том числе на стадии формальной экспертизы;

— выявление изобретений, имеющих перспективное значение в гражданской, военной области, а также двойного применения, и принятие по ним решений об их правовой охране в режиме «секретных изобретений»;

— осуществление координации, связанной с отбором изобретений военного и двойного назначения, заявляемых к патентованию в органах исполнительной власти.

Решение данных организационных мер позволит создать единый закрытый банк данных о секретных РИД. В этом случае дальнейшая разработка и модернизация программно-аппаратных комплексов в ходе выполнения НИОКР смогут осуществляться представителями исполнительных органов государственной власти, напрямую участвующих в осуществлении подобных договорных работ в качестве исполнителей, без повторного выполнения их начальных этапов.

Наши предложения в рассматриваемой сфере заключаются в том, чтобы при каждом федеральном органе исполнительной власти, занимающемся разработкой объектов интеллектуальной деятельности в области обеспечения национальной безопасности, были сформированы подразделения (управления, отделы, отделения и т.п.) по вопросам изобретательства, научной деятельности и перспективного планирования развития вооружения и военной техники, на которые следует возложить учет секретных изобретений и представление по ним данных в вышестоящие инстанции.

В качестве координирующего органа по разработкам военного характера возможно рассматривать любую из предложенных выше инстанций, однако в этом случае при координаторе данной деятельности также необходимо создать подразделение, занимающееся вопросами в сфере организации изобретательской и рационализаторской деятельности, обеспечения информационной безопасности и допускной работы, а также создать защищенное хранилище данных. В этом случае подразделения органов исполнительной власти получат возможность обмена информацией о создаваемых секретных изобретениях при посреднической роли государства в лице вышестоящего органа, выполняющего организационные и контролирующие функции.

Автор считает, что распределение прав на РИД должно проводиться и в интересах непосредственных разработчиков наукоемкой продукции. В дальнейшем это позволит использовать полученные РИД с учетом их возможной доработки для решения аналогичных задач в интересах всех федеральных министерств и ведомств, занятых вопросами в сфере обеспечения обороны и национальной безопасности государства, а также двойного назначения.

[1] Федеральный закон от 16 октября 2012 г. № 174-ФЗ «О Фонде перспективных исследований».

Как уже отмечалось, эта идея нашла свое частичное воплощение в Федеральном законе «О Фонде перспективных исследований», где в качестве основной цели деятельности Фонда рассматривается содействие осуществлению научных исследований и разработок в интересах обороны страны и безопасности государства, а передача прав на РИД в целях практического применения (внедрения) этих результатов возможна любому юридическому лицу, решающему проблемы обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Таким образом, предложения автора в концентрированном виде сводятся к следующему.

Необходимо создать систему мониторинга НИОКР военного, гражданского и двойного назначения из числа существующих органов исполнительной власти. Деятельность системы должна быть направлена на выявление перспективных разработок с целями решения вопросов их государственной поддержке в кооперации с коммерческими структурами и дальнейшем использовании в военной, гражданской области или имеющих двойное предназначение. Процесс осуществления взаимодействия необходимо осуществлять по защищенным каналам связи, в связи с возможным секретным характером разработок.

Предполагается предоставить возможность всем федеральным органам исполнительной власти, реализующим функции в сфере национальной безопасности государства и действующим в интересах и от имени Российской Федерации, использовать результаты НИОКР, выполняемых в рамках государственных контрактов внутри данного корпоративного сообщества.

Инициатор выполнения НИОКР после их завершения приобретает право пользования этими результатами. Одновременно с этим исполнитель будет располагать правом использования полученных результатов для своих внутренних нужд и их возмездного предоставления иным органам исполнительной власти с реализацией возможности внесения в них соответствующих изменений и корректировки параметров.

При условии поддержки коммерческих структур для проведения НИОКР со стороны государства, последнее получает часть прав на результаты, а коммерческие структуры будут перечислять в бюджет Российской Федерации часть прибыли, полученной от их дальнейшей реализации в виде доходов.

Библиография

1. Дежина, И. Г. Механизмы стимулирования коммерциализации исследований и разработок. Институт экономики переходного периода / И. Г. Дежина, Б. Г. Салтыков // Науч. труды. № 72. — М., 2004.

2. Дозорцев, В. А. Доклад на международной научно-теоретической конференции «Проблемы интеллектуальной собственности в Гражданском кодексе России» : матер. Международ. научно-теоретич. конф., 26 марта 1999 г. / В. А. Дозорцев // Труды по интеллектуальной собственности. — М., 1999. Т. 1.

3. Зернюков, Д. В. Зарубежные системы информационных баз данных о научно-исследовательских работах, опытно-конструкторских и технологических разработках, интеллектуальной деятельности и технологиях военного, специального и двойного назначения / Д. В. Зернюков [и др.] // Инноватика и экспертиза. — 2016. — № 1(16).

4. Черничкина, Г. Н. Правовая охрана изобретений военного назначения в Российской Федерации : дис. … канд. юрид. наук / Г. Н. Черничкина. — М. : ВУ, 2006.

5. Чулок, А. А. Распределение прав собственности на результаты НИОКР в постсоветской России : автореф. дис. … канд. эконом. наук / А. А. Чулок. — М., 2006.

System R & d of military, civil and dual-use foreign experience and possibilities of its use in Russia

© **Belyaev N. N.,**
Ph.D., lecturer Academy FSP of Russia

Abstract: the article presents information about U.S. policy on creating a modern intellectual property in the field of national security, operation of database systems to ensure secure storage and secure information exchange between users and the possibility of upgrading the relevant system in Russia.

Keywords: database, legal regulation, research and development work, technology for military and dual-use homeland security.

Bibliography

1. Dezhina, I. G. Mechanisms of stimulation of commercialization researches and development. Institute for the economy in transition / I. G. Dezhina, Saltykov B. G. // Scientific works. № 72. — M., 2004.

2. Dozortsev, V. A. Report on the international scientific-theoretical conference «Problems of intellectual property in the Civil code of Russia»]. International. research and theoretic. Conf. March 26, 1999 / V. A. Dozortsev // Intellectual property. — M., 1999. Vol. 1.

3. Serdyukov, D. V. Foreign system, a database of information about research works, developmental and technological developments, intellectual activities and technologies of military, special and dual-purpose [Text] / D. V. Serdyukov [and ect.] // Innovatika and expert examination. — 2016. — № 1(16).

4. Chernichkina, G. N. Legal protection of inventions for military purposes in the Russian Federation : dis. kand. the faculty of law. Sciences / G. N. Chernichkina. — M. : WU, 2006.

5. Stocking, A. A. Distribution of property rights on results of research and development in post-Soviet Russia : avtoref. dis. … kand. economy. sciences / A. A. Stocking. — M., 2006.

Проблема международной правовой защиты атмосферного воздуха во время военных конфликтов

© **Лычев Д. И.**,
аспирант Юридического института ФГБОУ ВО «Московский государственный университет путей сообщения Императора Николая II»

Аннотация: в статье рассмотрены вопросы правовой защиты атмосферного воздуха во время ведения боевых действий от использования оружия, наносящего вред атмосферному воздуху и озоновому слою.

Ключевые слова: правовая защита атмосферного воздуха; военные конфликты, Рио-де-Жанейрская декларация по окружающей среде и развитию 1992 г.; Конвенция о запрещении военного или любого иного враждебного использования средств воздействия на природную среду 1976 г.

Рецензент — В. И. Ивакин, кандидат юридических наук, доцент.

Ущерб, причиненный во время боевых действий атмосферному воздуху за последние 50 лет, приобрел глобальное значение. После окончания Второй мировой войны самое крупное загрязнение атмосферного воздуха произошло во время войны во Вьетнаме (1964—1975). Для предотвращения воздействия на атмосферный воздух в 1976 г. в рамках ООН была принята Конвенция о запрещении военного или любого иного враждебного использования средств воздействия на природную среду. Конвенция была разработана и принята по инициативе СССР. Ее подписание состоялась 18 мая 1977 г., а вступление в силу произошло 5 октября 1978 г.[1] (только для ратифицировавших ее стран). СССР ратифицировал данный акт 16 мая 1978 г.[2] Срок действия Конвенции не ограничен.

История принятия Конвенции началась со встречи представителей СССР и США (27 июня — 3 июля 1974 г.) в Москве[3]. Данная встреча была вызвана проблемами, рассмотренными на Конференции ООН по проблемам окружающей человека среды.

В августе 1974 г. в письме на имя Генерального секретаря ООН Советский Союз попросил включить в повестку заседания 29 Сессии Генеральной Ассамблеи ООН пункт «О запрещении воздействия на природную среду и климат в военных и иных враждебных целях, не совместимых с интересами обеспечения международной безопасности, благосостояния и здоровья людей». Можно заметить о том, что СССР в «мягкой» и дипломатичной манере подал данный пункт, оставив государствам «маневр» в случае форс-мажора.

Следующий шаг был сделан 24 сентября 1974 г. Советская сторона представила в Первый комитет проект резолюции с проектом Конвенции. 9 декабря 1974 г. Генеральная Ассамблея ООН приняла резолюцию 3264 по данному аспекту. Разработка и согласование Конвенции проходило в Женеве. 21 августа представители Соединенных Штатов и Советского Союза представили идентичные проекты Конвенции. На 30 сессии Генеральной Ассамблеи ООН в 1975 г. была принята резолюция 3475, в которой было отмечено идентичность проектов США и СССР. Далее Комитет по разоружению на Совещании 1976 г. учредил специальную рабочую группу для работы над текстом. В ходе работы группы были внесены изменения в текст Конвенции. По неко-

[1] Военная энциклопедия : в 8 т. Т. 4. М. : Военное издательство, 1999. С. 136.

[2] Указ Президиума ВС СССР от 16 мая 1978 г. № 7538-IX «О ратификации Конвенции о запрещении военного или любого иного враждебного использования средств воздействия на природную среду».

[3] История принятия Конвенции о запрещении военного или любого иного враждебного использования средств воздействия на природную среду 1976 г. // United Nations Audiovisual Library of International Law // URL: http://legal.un.org/avl/pdf/ha/cpmhuemt/cpmhuemt_ph_r.pdf (дата обращения: 10.04.2017).

торым вопросам консенсуса достичь не удалось.

На 31 сессии Генеральной Ассамблеи ООН в 1976 г. Первый комитет после долгих обсуждений решил рекомендовать Генеральной Ассамблеи Конвенцию к принятию. 10 декабря 1976 г. Конвенция была принята.

Конвенция о запрещении военного или любого иного враждебного использования средств воздействия на природную среду 1976 г. состоит из 10 статей, которые в свою очередь дифференцированы. Согласно ей, государства — участники обязуются не прибегать к военному или любому иному враждебному использованию средств воздействия на природную среду, которые имеют широкие, долгосрочные или серьезные последствия. Также участники обязуются не помогать или каким-либо образом побуждать государство или международную организацию к действиям, которые воздействую на природную среду.

Конвенция исчерпывающе дает разъяснение по поводу, что считать «средством воздействия на природную среду». Согласно норме данного нормативного правового акта термин «средства воздействия на природную среду» относится «к любым средствам для изменения — путем преднамеренного управления природными процессами — динамики, состава или структуры Земли, включая ее биоту[1], литосферу, гидросферу и атмосферу, или космического пространства»[2]. Надо отметить и то, что нормы Конвенции не препятствуют использованию средств воздействия на природную среду в мирных целях. Следовательно, данный нормативный правовой акт в правовом поле охраняет атмосферный воздух только в зоне боевых действий и любых других, связанных с враждебной агрессией.

Для выполнения норм данной Конвенции в ней заложены процедуры. По одной из них государства-участники обязуются сотрудничать в решении любых вопросов. Сотрудничество может также предприниматься путем использования международных процедур в рамках ООН. Эти международные процедуры могут включать использование услуг соответствующих международных организаций, а также Консультативного комитета экспертов. В случае получения просьбы любого государства-участника в течение одного месяца созывается Консультативный комитет экспертов. Любое государство-участник может назначить эксперта в комитет. Помимо этого, любой участник, который усмотрел нарушение у какой-либо стороны обязательств, может подать жалобу в Совет Безопасности ООН. Также предусмотрена возможность проведения расследований, которые могут быть предприняты Советом Безопасности, на основании жалобы, полученной Советом на действие государства-участника Конвенции. Совет Безопасности информирует всех участников о результатах расследования.

Помимо вышеназванного международного акта есть и другие международные нормативные правовые акты, регулирующие данный аспект, а именно:

1) Рио-де-Жанейрская декларация по окружающей среде и развитию 1992 г. В 24-м принципе Декларации содержится норма, по которой государства с целью уважения международного права обязаны обеспечивать защиту окружающей среды;

2) Конвенция о запрещении разработки, производства, накопления и применения химического оружия и о его уничтожении 1993 г. (принята в Париже 13 января 1993 г.). Согласно данной Конвенции запрещен весь арсенал химического оружия. Его использование является преступлением против человечности;

3) Конвенция о запрещении разработки, производства и накопления запасов бактериологического (биологического) и токсинного оружия и об их уничтожении 1971 г. (одобрена резолюцией 2826 (XXVI) Генеральной Ассамблеи от 16 декабря 1971 г.),

[1] Биóта (от греч. biotē — жизнь) исторически сложившаяся совокупность растений и животных, объединенных общей областью распространения. (Бобринский Н. А. География животных. М. : Учпедгиз, 1951).

[2] Статья II Конвенции о запрещении военного или любого иного враждебного использования средств воздействия на природную среду.

которая запретила использование биологического оружия.

Все эти документы обеспечивают комплексный подход к защите атмосферного воздуха от воздействий при военном конфликте.

Огромное значение имеют и многосторонние международные договоры, защищающие атмосферный воздух правовым путем, например, Московский договор о запрещении испытаний ядерного оружия в атмосфере, космическом пространстве и под водой (Москва, 5 августа 1963 г.).

Что же касается судебного аспекта рассматриваемого вопроса, то Международный уголовный суд, согласно нормам Статута, регулирующего его деятельность, обладает правом юрисдикции над преступлениями, совершенными в отношении окружающей среды, в том, числе и атмосферного воздуха[1].

К сожалению, загрязнение окружающей среды (в том числе атмосферного воздуха) происходило и до, и после принятия данного нормативного правого акта. Четких норм, устанавливающих степень и ответственность за загрязнение атмосферного воздуха, нет. До сих пор, например, идут споры о снарядах с обедненным ураном. Были зафиксированы случаи их использования в Ираке и Югославии[2]. В настоящее время идут споры о применении химического оружия и загрязнения атмосферного воздуха на территории Сирии. Единого официального ответа Совет Безопасности ООН так и не дал по данным инцидентам.

По данным члена-корреспондента РАН, доктора биологических наук А. В. Яблокова снаряды с обедненным ураном, пробивая броню, выделяют в окружающее пространство обедненный уран в виде «керамического аэрозоля», который в дальнейшем может распространяться на десятки километров[3]. Следовательно, правовая защита в мировом правом поле не действует. ООН не способна качественно производить надзор за соблюдением Конвенции и накладывать ответственность за ее нарушение. Правовой механизм вообще не распространяется на крупные военные державы. В мае 1995 г. Ирак обратился в ООН с предложением расследования применения на его территории боеприпасов с обедненным ураном[4]. Но официальных разъяснений ООН об обедненном уране так и не поступило, однако по данному инциденту дала ответ Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ). По данным ВОЗ использование обедненного урана в военных целях «вероятно, имеет какое-либо значительное воздействие для концентраций изотопа в окружающей среде»[5]. По результатам измерений, проведенных ВОЗ в местах, где применялись боеприпасы с обедненным ураном, свидетельствуют о наличии локального заражения поверхности почвы.

Резюмируя вышесказанное, можно заметить, что химические атаки наряду с бактериологическими являются наиболее разрушительными (после 1945 г.) по воздействию на окружающую среду (в том числе и на атмосферный воздух). Мировое сообщество пытается в правовом поле конвенций и соглашений ООН прекратить их использование и привлечь к ответственности виновных по всем аспектам, касающимся военного воздействия на окружающую среду. К сожалению, химическое оружие применяется и в наши дни. На сегодняшний день нет

[1] Валеев Р. М., Курдюков Г. И. Международное право. Особенная часть : учебник для вузов. М. : Статут, 2010. С. 110.

[2] Сафронов И. «Для меня как военного в этой истории все ясно». Российским миротворцам уран не грозит // Газета «Коммерсант». 2001 // URL: http://kommersant.ru/doc/134434 (дата обращения: 13 апреля 2007 г.).

[3] Более подробно см: Головко В. Проблемы обедненного урана // Наука и техника — журнал для перспективной молодежи. № 9. 2015. С. 20—24.

[4] Ирак требует международного расследования использования против него снарядов с обедненным ураном. ВОЗ заявляет о своем согласии // Газета Pravda.ru. 2001 // URL: https://www.pravda.ru/world/13-01-2001/801800-0/ (дата обращения: 17 апреля 2007 г.).

[5] Обедненный уран: источники, воздействие и последствия для здоровья // Официальный сайт Всемирной организации здравоохранения [сайт] // URL: http://www.who.int/ionizing_radiation/pub_meet/en/Depleted_Uranium_russe.pdf (дата обращения: 14 апреля 2007 г.).

объективного следственного органа ООН, который сможет в правовом поле производить замеры атмосферного воздуха на территориях, подвергшихся заражению от использования оружия. В связи с этим необходимо разработать Конвенцию, регулирующую деятельность Комиссии ООН по делам о воздействии на окружающую среду, и наделить ее полномочиями международных полицейских органов, а также предоставить вооруженные формирования ООН для их защиты во время работы на месте, где предположительно было совершено международное преступление, в рассматриваемом аспекте.

Библиография

1. Бобринский, Н. А. География животных / Н. А. Бобринский. — М. : Учпедгиз, 1951. — 385 с.

2. Валеев, Р. М. Международное право. Особенная часть : учебник для вузов / Р. М. Валеев, Г. И. Курдюков. — М. : Статут, 2010. — 624 с.

3. Военная энциклопедия : в 8-ми томах / Т. 4. — М. : Военное издательство, 1999. — 583 с.

4. Головко, В. Проблемы обедненного урана / В. Головко // Наука и техника — журнал для перспективной молодежи. — № 9. — 2015.

5. Сафронов, И. «Для меня как военного в этой истории все ясно». Российским миротворцам уран не грозит / И. Сафронов // Газета «Коммерсант». 2001. URL: http://kommersant.ru/doc/134434 (дата обращения: 13 апреля 2007 г.).

The problem of international legal protection of atmospheric air during military conflicts

© **Lychev D. I.**,
Ph.d student the Law Institute of Moscow State University of Railway Engineering.

Abstract: The article will consider the issues of legal protection of atmospheric air during combat operations from weapons that harm atmospheric air and the ozone layer.

Keywords: legal protection of atmospheric air, military conflicts, Rio de Jane Declaration on Environment and Development, 1992, Convention on the Prohibition of Military or Any Other Hostile Use of Environmental Modification Tools, 1976.

Bibliography

1. Bobrinsky, N. A. Geography animals / N. A. Bobrinsky. — M., 1951. — 385 p.

2. Valeev, R. M. International law. Special part : textbook for universities / R. M. Valeev, G. I. Kurdyukov. — M. : The Statute, 2010. — 624 p.

3. Military encyclopedia in 8 volumes. Vol. 4. — M. : Military publishing house, 1999. — 583 p.

4. Golovko, V. The problems of depleted uranium / V. Golovko // Science and technology magazine for promising young people. — № 9. — 2015.

5. Safronov, I. «For me, as a military in this story, everything is clear». Russian peacekeepers uranium is not threatened / I. Safonov // Kommersant. — 2001 // URL: http://kommersant.ru/doc/134434 (accessed 13.04.2007).

Правовая работа по совершенствованию государственно-церковных отношений в области обороны с учетом опыта Италии (военно-правовое и научно-богословское исследование)

© **Овчаров О. А.,**
кандидат юридических наук, преподаватель, Военного университета

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

Ключевые слова: правовая работа, оборона, военное духовенство, единоначалие.
Рецензент — В. М. Корякин, доктор юридических наук, доцент.

Вот уже около 8 лет прошло со времени принятия в 2009 г. Президентом Российской Федерации решения о воссоздании в России института военного духовенства. В 2010 г. во исполнение этого решения Министром обороны России в Вооруженных Силах были созданы органы по работе с верующими военнослужащими, а в войсках — должности помощников командиров по работе с верующими военнослужащими, на которые могут назначаться священнослужители религиозных объединений (представители традиционных религий России). Вместе с тем, на встрече с главами религиозных объединений России 8 февраля 2012 г. В. В. Путин потребовал «на должный уровень поставить развитие института военного духовенства. К решению этой задачи с равным вниманием должны подойти и религиозные организации, и само Министерство обороны»[1].

Правовая работа как раз и призвана помочь с помощью правовых средств поставить на должный уровень развитие и дальнейшее совершенствование института военного духовенства в войсках, найти баланс интересов военных и религиозных организаций, ответить на многие вопросы, возникающие в процессе деятельности в войсках военного духовенства.

Богословский статус и правовое положение военного духовенства, находящегося на стыке двух властей: государственной и духовной, достаточно сложен и противоречив. С одной стороны, военный священнослужитель находится в подчинении своего архиерея, который наделил его полномочиями священства, под руководством и надзором которого он осуществляет свои священнические обязанности в войсках. С другой стороны, штатный военный священнослужитель находится и осуществляет свою деятельность на территории воинской части, состоит в штате соответствующей военной организации, назначен на должность помощника командира по работе с верующими военнослужащими и как помощник соответствующего командира находится в его подчинении. Получается какое-то двойное подчинение. А как же единоначалие — основополагающий принцип строительства Вооруженных Сил? Так кому же все-таки должен быть подчинен военный священнослужитель: своему командиру или своему священноначалию? Может ли и в какой мере командир руководить деятельностью штатного военного духовенства, а посредством этого и деятельностью самой религиозной организации (представителем которой является военный священник) или какой-то ее

[1] Лукичев Б. М. Патриарх Кирилл и военное духовенство. (О трудах Патриарха Московского и всея Руси Кирилла по возрождению института военного духовенства в Вооруженных силах Российской Федерации). М. : ФИВ, 2016. С. 84—85.

части, находящейся в штате военной организации?

Для того чтобы разобраться во всех этих вопросах, понять их суть, предложить возможные варианты решений, необходимо обратиться к имеющемуся уже опыту, в том числе и современному зарубежному. В этой связи определенный интерес вызывает не только изучение отечественного опыта, но и практики иностранных христианских государств по реализации норм церковного права в военном строительстве, в военном деле, в организации обороны страны. Рассмотрим, хотя бы кратко, в этой связи военное духовенство Италии.

До объединения Италии в 1861 г. в разобщенных итальянских государствах складывалась различная практика относительно присутствия духовенства в армии. Так, в Пармском Герцогстве линейный полк в 1816 г. имел священника в звании лейтенанта, в Великом герцогстве Тосканском в 1839 г. было три капеллана, а в Папской области должность капеллана утверждена Папой Пием IX только в 1850 г. Однако к 1865 г. в Королевстве Италия насчитывалось 189 капелланов. После захвата Рима в 1870 г. начался процесс секуляризации общественной жизни — количество военного духовенства стало постепенно сокращаться, пока к 1878 г. в армии не осталось ни одного священника. Такая ситуация продолжалась до начала Первой мировой войны[1]. Именно война, активные боевые действия и участие в них воинских подразделений Италии явились импульсом к воссозданию в Италии военного духовенства, деятельность которого в связи с этим оказалась весьма востребована.

Во время первой мировой войны была создана финансируемая государством служба капелланов. Она комплектовалась за счет католических священников, призываемых в армию в качестве военнослужащих срочной службы[2]. Циркуляром от 12 апреля 1915 г. генерал Луиджи Кадорна возродил институт военных священников и зачислил в ряды войск десять тысяч «священников-солдат», причем 2070 священников непосредственно участвовали в боевых действиях. 1 июня 1915 г. Священная конгрегация консистории назначила первого военного епископа монсеньора Анжело Бартоломаси, а 27 июня 1915 г. Правительство Италии и Святой Престол договорились об учреждении должности епископа Курии по военным делам. Таким образом, в течение нескольких месяцев 1915 г. в Италии был воссоздан институт военного духовенства во главе с военным епископом или епископом Курии по военным делам.

Предпринятые организационно-правовые меры по возрождению военного духовенства дали свои положительные результаты на полях сражений и в тылу. Во время Первой мировой войны капелланы внесли большой вклад в оказание помощи раненым, в утешение умирающих, в поддержку войск и гражданского населения. Вместе с тем, не обошлось и без жертв: 93 священника погибли, многие были представлены к награде за воинскую доблесть. Тем не менее, в 1922 г. их деятельность вновь была прекращена, кроме небольшого количества духовных лиц, оставленных для сбора останков погибших на войне и ухода за военными кладбищами. Однако отсутствие военных священников в войсках вскоре опять обнаружило острую потребность личного состава в религиозной помощи, в очередном восстановлении института военного духовенства.

Уже в 1925 г. соответствующая правовая работа по восстановлению института военного духовенства начала проводиться на самых различных уровнях, в том числе в условиях строгой конфиденциальности между итальянским правительством и Святым Престолом начались переговоры с целью определения положения священнослужителей в войсках в мирное время. Указом Священной конгрегации консистории от 6 марта 1925 г. в Италии создан Военный ор-

[1] См. подробнее: Пибаев И. А. Конституционно-правовой статус военных священников в Российской Федерации и Италии: история и современные тенденции // Актуальные проблемы российского права. 2013. № 10. С. 1223—1231.

[2] Беляков А. История флотского духовенства // URL: http://krotov.info/libr_min/02_b/el/yakov_3.htm (дата обращения: 21 февраля 2017 г.).

динариат[1], в котором был сформирован постоянный контингент капелланов.

Таким образом, вновь после очередной ликвидации военное духовенство в Италии неуклонно возрождается, что подтверждает востребованность данного социального института для нужд военной организации.

Правовым основанием создания военного духовенства является не только желание руководства страны, но и воля религиозной организации, оформленные соответствующим соглашением сторон в результате переговоров и определения правового положения священнослужителя в военной организации. Примечательно, что на основании достигнутого соглашения появляются и соответствующие нормативные правовые акты. Латеранский конкордат 1929 г. и Закон № 77 от 16 января 1936 г. явились правовым основанием деятельности военного духовенства в войсках и подтвердили правомерность существования штатных священников в армии. Кроме того, Королевский указ от 10 февраля 1936 г. № 474 прямо предписывал, что военные священники призваны обеспечить оказание духовной помощи итальянским вооруженным силам, также был подготовлен порядок поступления священнослужителей в армию на штатные должности. И хотя перед началом Второй мировой войны набор священников в итальянской армии был незначителен, однако с развитием военных действий ситуация вскоре существенно изменилась — священники были призваны на Балканах, в Северной Африке.

В 1961 г. в Италии вступил в силу закон № 512, в соответствии с которым на основании конкордата между итальянским правительством и Ватиканом служба духовного содействия Итальянских Вооруженных сил существует на постоянной основе. Организационно она входит в структуры интендантской службы и полностью финансируется государством. Таким образом, военное духовенство в Италии организовано в государственно-правовой форме — Служба духовного содействия, а в религиозно-правовой форме — в виде Военного ординариата. Во главе службы духовного содействия был поставлен войсковой ординарий, который назначается Президентом Италии по представлению Папской курии из числа епископов Римской католической церкви и имеет, соответственно, двойное подчинение. После назначения ему присваивается звание дивизионного генерала.

При сравнении с организационным устройством России бросается в глаза существенное отличие: военное духовенство в России обезглавлено в связи с отсутствием военного священноначалия, руководителя-священнослужителя военного духовенства. Военные священнослужители занимают в системе органов по работе с верующими военнослужащими лишь низовые должности помощников командиров по работе с верующими военнослужащими.

Особый интерес представляет и порядок назначения на штатные должности военного духовенства в Италии. Закон Итальянской Республики от 9 ноября 1955 г., изменивший Закон 1936 г., и Закон № 512 от 1 июня 1961 г. установили правовой статус, порядок зачисления на службу и денежное довольствие священнослужителей в Вооруженных силах Италии. В соответствии со ст. 4 Закона № 512 назначение архиепископа Военного ординариата, генерального военного викария и трех инспекторов осуществляется указом Президента Республики по предложению Председателя Совета министров, согласованному с Министром внутренних дел и с Министром обороны, после утверждения Папой Римским (в соответствии со ст. 3 Закона от 27 мая 1929 г. № 848). Католические священники, чтобы добиться назначения на должность военного капеллана, должны были обладать дееспособностью и не иметь препятствий к военной службе. Кроме того, военный священник при поступлении на службу приносил присягу в соответствии с формулой, установленной ст. 6 данного Закона.

Таким образом, можно увидеть, что в Италии государственно-церковные отноше-

[1] Военный ординариат — территориальная единица в Римско-католической церкви, приравненная к епархии. Военные ординариаты создаются для пастырского попечения над католиками-военнослужащими // URL: http://dic.academic.ru/dic.nsf/catholic/391/ (дата обращения: 21 февраля 2017 г.).

ния в области обороны страны и деятельности военного духовенства регламентируются Соглашением между религиозной организацией и государством, а также рядом государственных законодательных актов, изданных в 1929, 1936, 1955 и 1961 гг. В России до сих пор нет ни одного законодательного акта, регламентирующего деятельность военного духовенства, что свидетельствует о недостаточной организации правовой работы на законодательном уровне.

Особое внимание следует уделить договору между религиозной организацией и государством, который также является правовым основанием деятельности военного духовенства. Заключение подобных договоров является основополагающим актом в отношениях государства и церкви (религиозных объединений), действующих в правовой ситуации конституционно закрепленного запрета на государственную религию и принципа отделения религиозных объединений от государства. Согласно указанному конституционному принципу, государство не вправе вмешиваться во внутренние дела и деятельность органов и должностных лиц религиозной организации (если при этом не нарушается государственное законодательство), а религиозные организации осуществляют свою деятельность в соответствии со своими внутренними установлениями, к которым государство относится с уважением, если они не нарушают государственное законодательство. Вместе с тем, и религиозные объединения не вправе подменять государственные органы и осуществлять властные или иные управленческие функции внутри государственных органов.

Штатное военное духовенство, являясь частью религиозных организаций, одновременно находится в штате военных организаций и осуществляет свою деятельность внутри этих военных организаций, в той или иной мере влияя на деятельность военных организаций, деятельность которых, в свою очередь, также оказывает влияние на военное духовенство, а в итоге — на сами религиозные организации, которые военные священнослужители представляют в войсках. Получается, что таким образом возможно взаимное влияние и вмешательство во внутренние дела друг друга.

Чтобы как-то урегулировать подобные вопросы и исключить несанкционированное вмешательство во внутренние дела друг друга, как раз и заключается между государством и религиозным объединением договор, в котором стороны оговаривают все что требуется, достигают некоего соглашения о взаимных действиях друг друга при осуществлении сотрудничества в области обеспечения обороны, прав военнослужащих на свободу вероисповедания. Именно подобные договоры и соглашения дают право сторонам, его заключившим, вмешиваться в деятельность военного духовенства и издавать соответствующие нормативные правовые документы, регулирующие организацию и деятельность военного духовенства в войсках, границы допустимого взаимного вмешательства во внутренние дела друг друга.

Поскольку католическая религия в Италии перестала являться государственной, то и система государственно-конфессиональных отношений существенно изменилась. Основой для взаимоотношений государства и религиозных объединений стало заключение Соглашения (в соответствии со ст. 8 Конституции Италии). Религиозные объединения, заключившие Соглашение с государством, получили возможность для присутствия священнослужителей в армии. Конфессии, не заключившие соглашения с итальянским государством, таким правом не обладают. По состоянию на конец 2012 г. подобные договоры имеются с Католической церковью (Конкордат 1984 г.), с Евангелической Церковью Вальденсов (Соглашение от 1984 г.), с Союзом Христианских Церквей адвентистов седьмого дня (Соглашение от 1986 г.), с Ассамблеей Бога — церковью пятидесятников (Соглашение от 1986 г.), с Союзом еврейских общин (Соглашение от 1987 г.), с Союзом Евангельских христиан-баптистов (Соглашение от 1993 г.) и Евангелическо-Лютеранской церковью (Соглашение от 1993 г.). В 2012 г. парламент утвердил еще два Соглашения: с Греческой архиепископией Италии (Константинопольский Патриархат) и Церковью

Иисуса Христа Святых последних дней (мормоны). Данные организации также получили возможность для пастырского попечения военнослужащих.

В 1984 г. новый конкордат между Святым Престолом и Италией подтвердил присутствие капелланов в Вооруженных силах, указав в ст. 11: «Итальянская Республика гарантирует, что служба в Вооруженных силах, полиции или других органах, нахождение на лечении в больнице, доме престарелых, отбывание наказания в пенитенциарных учреждениях не может служить основанием для препятствия в осуществлении религиозной свободы и исполнения религиозных обрядов католиков. Духовная помощь оказывается священнослужителями, назначенными компетентным государственным органом, по предложению церковных властей, в соответствии с правовым статусом, структурой и порядком, установленным соглашением между государственной и церковной властью».

Таким образом, договоры о сотрудничестве между государством и религиозными объединениями (в условиях конституционного отделения религиозных объединений от государства) являются основой для правового регулирования деятельности военного духовенства, в том числе и каждой из сторон договора — в отдельности.

Регулирование с помощью правовых средств деятельности военного духовенства отдельно государством или отдельно религиозной организацией — без предварительного заключения подобных договоров между государством и религиозными объединениями, т.е. без предварительного наделения другой стороны взаимными полномочиями — вызывает определенные вопросы об издании нормативного правового акта (регулирующего деятельность военного духовенства) некомпетентным органом — органом, не обладающим соответствующими полномочиями по правовому регулированию данной области социальных отношений. В том числе, встает в подобной правовой ситуации и вопрос о превышении полномочий. Ведь суть указанного отделения как раз и состоит в том, что государство самостоятельно не может вмешиваться во внутренние дела религиозной организации, в том числе и устанавливать в этой организации свои порядки и регулировать деятельность священников, хоть и удовлетворяющих религиозные нужды военнослужащих. Издание указанных нормативных правовых актов по вопросам деятельности военного духовенства без предварительного заключения государством с религиозной организацией соответствующего договора о сотрудничестве и рамках такого сотрудничества свидетельствует о том, что религиозная организация не отделена от государства и действует в составе соответствующих органов государственного управления, является неотделимой частью государства.

Большинство военных священников в итальянской армии принадлежат к католической церкви. В соответствии с положениями Кодекса канонического права Папа Римский Иоанн Павел II 21 апреля 1986 г. обнародовал Апостольскую Конституцию «Spirituali militum curae» — универсальный закон для военных ординариатов по всему миру. Апостольская Конституция определяет Военный ординариат как своеобразный юридический церковный округ, который по статусу приравнивается к епархии и руководствуется собственными законами. Военные ординарии назначаются Папой, в своей деятельности они подчиняются Конгрегации епископов и Конгрегации евангелизации народов, а также Конференции епископов страны, где Военный ординариат имеет свои штаб-квартиры. Полномочия ординариата одинаковы с полномочиями в отношении духовенства епархиального архиерея. Таким образом, военные священники имеют права и обязанности приходского священника.

Данные правовые меры, принятые религиозной организацией, в определенной мере упорядочили организацию деятельности военного духовенства в системе организационных структур и деятельности всей религиозной организации с учетом специфики деятельности военного духовенства. Сравнительный анализ показывает, что ничего подобного в России пока не наблюдается: военное духовенство в самостоятельную организационную иерархически выстроен-

ную структуру пока не воссоздано (как это было, например, до революции в царской армии), не имеет своего штатного церковного руководящего органа управления (которому подчинено все военное духовенство), не имеет ни военного юридического церковного округа (военного ординариата), приравненного к епархии, ни юридически оформленного приравнивания (в правах и обязанностях) штатных военных священнослужителей к приходским священникам. В связи с этим богословский статус военного духовенство и сфера его деятельности, в том числе территориальная, требуют своего дальнейшего научного исследования и правового регулирования.

С 1986 г. в Италии войсковой ординариат в своих правах был приравнен к епархии. На практике это уравняло в правах войскового ординария с епископом, а капеллана с приходским священником. С этого времени войсковой ординарий получил право рукополагать священников для нужд армии, а не обращаться, как это было ранее, к другим епископам с просьбами о направлении гражданских священников для службы в итальянских вооруженных силах. В России же подготовка кадров для военного духовенства и направление священнослужителей в войска находится в ведении епархиальных архиереев и зависит полностью от их усмотрения.

Военный ординариат в Италии имеет следующую структуру: Военный ординарий (архиепископ), генеральный викарий, его заместитель, пять епископских викариев и военные священники — всего 182 человека на 183 000 военнослужащих итальянской армии, причем все они получают денежное содержание из государственного бюджета. В подчинении войскового ординария находятся 574 церкви, 174 капеллана и 115 их помощников, 3 инспектора, 4360 монахинь-медицинских сестер в госпиталях. Как и руководитель Службы духовного содействия, военные священники в итальянской армии приравнены также к офицерскому составу и им присвоены воинские звания. Итальянские капелланы, как правило, имеют военное образование или прошли курс военной подготовки. При этом следует особо отметить, что военное духовенство в Италии имеет достаточно высокий социальный статус, который отражается и на материальном содержании военных священнослужителей. Vatican Insider опубликовало следующие данные: архиепископ имеет звание генерала и зарплату более 9 тыс. евро в месяц, должность генерального викария приравнена к бригадному генералу — 6 тыс. евро в месяц, епископские викарии являются подполковниками (зарплата 5 тыс. евро в месяц), первый капеллан — капитан (3 тыс. евро в месяц), священники имеют звание лейтенанта (2,5 тыс. евро в месяц). Общая сумма расходов государства составляет более 10 млн евро в год. Причем данная цифра не включает в себя пенсии, выплачиваемые примерно 160 священникам-солдатам, в среднем годовая пенсия 43 000 евро (однако 16 старших офицеров получают больше), а общая сумма расходов почти 7 млн евро.

Следует отметить, что в Вооруженных Силах Итальянской Республики капелланы кроме заботы о религиозном окормлении военнослужащих отвечают еще за работу библиотек, военных кинотеатров, проведение культурных конференций, туристических экскурсий и за проведение других мероприятия, напрямую не связанные с религией. Важное место в их деятельности отводится борьбе с имеющими место пацифистскими настроениями в среде армейской молодежи. Для Итальянской Армии до недавнего времени была актуальной проблема неуставных взаимоотношений. В этой связи на капелланов была возложена задача по профилактике неуставных отношений и борьбе с наркоманией в воинской среде. Благодаря работе военного духовенства дедовщина в настоящее время в итальянских вооруженных силах сведена на нет.

Таким образом, постепенно происходит обременение военно-церковной службы Италии не свойственными ей задачами, которые все дальше отодвигают на задний план главное предназначение священника, превращают его в чиновника — специалиста по вопросам культуры, профилактики дедовщины и пацифизма в войсках. В этом и состоит одна из серьезных опасностей подстерегающих военное духовенство в

войсках, подпадающее под власть государственных лиц, нередко ничего в религиозных вопросах не понимающих и возлагающих на подчиненных священников все проблемные задачи, не имеющие прямого отношения к их миссии в войсках. Все это ставит проблему установления правовых границ деятельности военного духовенства, за которые переходить недопустимо.

Эти границы в определенной мере можно отыскать в церковном законодательстве. В частности, древнейший источник церковного права — Правила святых апостол — содержат несколько положений по этому вопросу.

Так, шестое правило святых апостол гласит: «Епископ, пресвитер, или диакон, да не приемлет на себя мирских попечений. А иначе да будет извержен от священного чина». А 81-е правило наставляет: «Говорили мы, что не подобает епископу, или пресвитеру вдаваться в народные управления, но неопустительно быть при церковных делах: или да будет убежден сего не творить, или да будет извержен. Ибо по Господней заповеди «никто не может служить двум господам» (Мф. 6:24)». И еще в 83 правиле устанавливается: «Епископ, пресвитер, или диакон, в воинском деле упражняющийся и хотящий удержать обе должности, то есть: Римское начальство и священническую должность: да будет извержен из священного чина, ибо «кесарево кесарю, а Божие Богу» (Мф. 22:21)».

Таким образом, внутренние установления церкви не допускают совмещения священного чина с чином воинским, а потому и присвоение священнослужителям званий военнослужащих не вполне согласуется с требованиями Правил святых апостол.

Кроме того, из данных положений Правил святых апостол можно заключить, что нельзя военному духовенству заниматься несвойственными его священному сану и предназначению видами деятельности (т.е. служить не Богу, а мамоне), а потому на первом месте у военного духовенства должна быть духовная сфера деятельности, церковные дела (служение Богу, а не военному делу) и, следовательно, в организационном плане власть церковная должна быть ясно выражена. Эта власть не должна упраздняться властью государственной. Военному священнику, как видно, запрещено занимать управленческие должности в государственном аппарате и начальствующие в военных структурах так, чтобы он управлял государственными гражданскими служащими (гражданским персоналом) или военнослужащими.

Вместе с тем, не запрещено, как видно из Правил, в госаппарате или в воинском коллективе упражняться в духовной области, «неопустительно быть при церковных делах». Но в этом случае и должности военного духовенства должны называться соответствующим образом, ясно и однозначно (как это было, например, до революции в России или до сих пор существует во многих зарубежных армиях), статус военного духовенства должен быть подобающий (хоть воинских званий священникам и не следует присваивать, но по своему правовому положению в военной организации они должны быть приравнены к соответствующим категориям офицерского состава), а подчиненность вышестоящему священноначалию не должна нарушаться.

В Итальянской Республике примат духовного окормления военнослужащих традиционно принадлежит католической церкви, строящей взаимоотношения с государством на основе Латеранских соглашений и соответствующего конкордата между Ватиканом и руководством страны. Это ни у кого не вызывает протеста, хотя в Италии официально зарегистрированы многие вероисповедания, среди которых присутствуют протестантизм и мусульманство. Однако, принимая во внимание историческую «традиционность» католицизма для Итальянской Республики, руководство этой страны приняло такое оптимальное решение. Что, как представляется, следует признать положительным моментом, поскольку позволяет хоть в какой-то степени сохранить принцип единоначалия, единое руководство, управляемость в среде военных священников одной конфессии. Для России подобный примат духовного окормления и религиозного воспитания войск по праву принадлежит Русской Православной Церкви, как религи-

озной организации подавляющего большинства населения страны, что также следует учитывать в законодательстве, регулирующем организацию и деятельность военного духовенства России.

Кроме того, большое внимание в Италии было уделено специальной подготовке будущих капелланов. 25 сентября 1997 г. благодаря усилиям Военного ординария (в тот период — епископ Джованни Марра) была создана «Высшая Военная Духовная Семинария», которая готовит молодых людей для служения в ординариате. В России пока нет специализированной военной духовной семинарии по подготовке кадров для военного духовенства. Вместо этого созданы месячные курсы для прохождения подготовки и повышения квалификации военного духовенства на базе Военного университета.

Таким образом, опыт организации и деятельности военного духовенства в зарубежных государствах, в т.ч. Италии, представляет определенный научный интерес для исследования и использования с учетом российской действительности, действующего законодательства и финансово-экономического положения страны.

Библиография

1. Лукичев, Б. М. Патриарх Кирилл и военное духовенство. (О трудах Патриарха Московского и всея Руси Кирилла по возрождению института военного духовенства в Вооруженных Силах Российской Федерации) / Б. М. Лукичев. — М. : ФИВ, 2016.

2. Пибаев, И. А. Конституционно-правовой статус военных священников в Российской Федерации и Италии: история и современные тенденции / И. А. Пибаев // Актуальные проблемы российского права. — 2013. — № 10.

3. Беляков, А. История флотского духовенства / А. Беляков // URL: http://krotov.info/libr_min/02_b/el/yakov_3.htm (дата обращения: 21 февраля 2017 г.).

The legal work to improve the defense of church-state relations based on the experience of Italy (military and legal, scientific and theological research)

© Ovcharov O. A.,
candidate of legal Sciences, Professor, Military University

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

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

Bibliography

1. Lukichev, B. M., the Patriarch and the military clergy. (The writings of Patriarch of Moscow and all Russia Kirill on revival of Institute of military clergy in the Armed Forces of the Russian Federation) / B. M. Lukichev. — M. : THEBES, 2016.

2. Pinaev, I. A.-Constitutional legal status of military priests in the Russian Federation and Italy: history and contemporary trends / I. A. Pinaev // Actual problems of Russian law. — 2013. — № 10.

3. Belyakov, A. history of the naval clergy / A. Belyakov // URL: http://krotov.info/libr_min/02_b/el/ yakov_ 3.htm (date accessed: 21.02.2017).

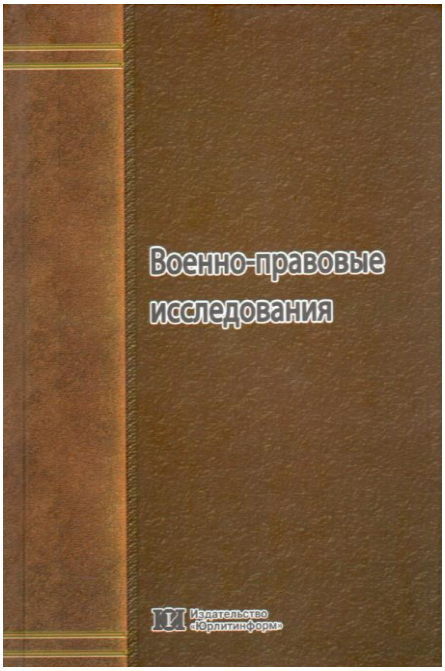
Рецензии на военно-правовые издания

Военно-правовые исследования: современные проблемы и перспективы

© **Ренер Н. А.**,
кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры уголовного процесса, криминалистики и правовой информатики юридического института БФУ им. И. Канта (г. Калининград),
© **Макарова О. А.**,
кандидат юридических наук,
доцент кафедры уголовного процесса, криминалистики и правовой информатики юридического института БФУ им. И. Канта

Аннотация. Статья представляет собой рецензию на монографию «Военно-правовые исследования: современные проблемы и перспективы». В монографии представлен обзор военно-правовых исследований, выполненных и выполняемых в настоящее время под научным руководством профессора Е. Н. Холоповой.

Ключевые слова: военное право; военно-правовое исследование; диссертация; научная школа.



Актуальность рецензируемой монографии[1] обусловлена необходимостью популяризации научных школ военных вузов. Ведь с научными исследованиями в области военного права юридическое научное сообщество недостаточно хорошо знакомо. Однако результаты научных военно-правовых исследований и их внедрение в законодательство и в практику способствуют обеспечению безопасности российского государства. Решение задач национальной безопасности в сфере науки, технологий и образования достигается не только путем формирования системы целевых фундаментальных и прикладных исследований и ее государственной поддержки в интересах организационно-научного обеспечения достижения стратегических национальных приоритетов, но и становлением научных школ военных вузов. Также стоит отметить, что без дальнейшего развития научных школ и их поддержки невозможно повысить качество образования в военных вузах, проведения научных исследований.

Интерес государства к научным школам в России возобновился в связи с переходом от рыночной экономики к инновационной[2].

[1] Военно-правовые исследования: современные проблемы и перспективы / авт.-сост. Е. Н. Холопова. М. : Юрлитинформ, 2015.

[2] Стратегия инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 г., утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации

Начиная с 1995 г., появилось значительное количество подзаконных актов, направленных на поддержку научных исследований. Кризис в науке способствовал возрождению научных коллективов, объединенных одним научным направлением, в том числе и в военных вузах.

Рецензируемая монография посвящена становлению и развитию военно-правовой научной школы в Калининградском пограничном институте ФСБ России. В рамках данной школы проводятся диссертационные исследования по отдельным проблемам развития комплексной отрасли права — военного права (военной криминалистики; военной криминологии; военно-административного права; правового статуса военнослужащих и их социальной защиты; реализации прав и свобод военнослужащих; военных аспектов оперативно-разыскной деятельности и некоторые другие).

Необходимо отметить, что наиболее полное аннотирование диссертаций в области военного права, защищенных более чем за 65 лет, впервые было осуществлено в 2011 г. В. М. Корякиным, и было посвящено 30-летию научной специальности 20.02.03 «Военное право, военные проблемы международного права»[1]. Кроме того, им были обозначены перспективные научные направления военно-правовых исследований.

Частично ученикам профессора Е. Н. Холоповой удалось восполнить пробелы как в области теории военного права, так и в вопросах совершенствования действующей системы норм военного права и механизма их реализации в конкретных правоотношениях, складывающихся в военной организации государства; осмысления современных правовых явлений и процессов в сфере обороны и военной безопасности Российской Федерации.

Особое внимание, прежде всего, следует обратить на диссертационное исследование, посвященное взаимодействию пограничных органов с органами местного самоуправления и населением в сфере обеспечения пограничной безопасности. В связи с наличием разнообразных форм и способов взаимодействия на практике, отсутствует их правовая регламентация, поэтому автор предлагает пути совершенствования соответствующих нормативных правовых актов, а также дает рекомендации по повышению результативности противодействия[2]. Безусловно, такие изыскания способствуют сближению теории и практики организационно-правового взаимодействия на приграничных территориях.

Большой интерес представляет диссертационное исследование о реализации административных регламентов в деятельности органов федеральной службы безопасности[3]. Их значение трудно переоценить в связи с тем, что они являются актами управления, которые на подзаконном уровне детально регулируют деятельность органов федеральной службы безопасности. Автор подвергает подробному исследованию порядок их подготовки, принятия и использования и вносит предложения по оптимизации работы должностных лиц данных органов. Также выявляются особенности применения электронных регламентов. Очевидно, что военно-правовое исследование имеет явно выраженный прикладной характер и вносит определенный вклад в совершенствование административных процедур и действий в рамках проводимой административной реформы.

В условиях глобализации информационного пространства особое значение приобретают вопросы обеспечения национальной информационной безопасности в Российской Федерации, поэтому диссертационное исследование, посвященное вопросам

от 8 декабря 2011 г. № 2227-р.

[1] Корякин В. М. Военное право: антология диссертаций : в 2 ч. М. : За права военнослужащих, 2011.

[2] Левитан О. И. Актуальные проблемы участия местного населения в обеспечении пограничной безопасности и возможные пути их решения // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 9. С. 67—69.

[3] Алексеев М. В. Административный регламент в системе нормативных правовых актов федеральной службы безопасности Российской Федерации // Вестник Калининградского филиала Санкт-Петербургского университета МВД России. 2013. № 1. С. 110—114.

правового регулирования обеспечения информационной безопасности пограничных органов[1], является весьма актуальным и своевременным исследованием. Функционирование современного государства и общества немыслимо без обеспечения специальных служб мерами защиты и сопровождения информационного пространства, что, в свою очередь, предполагает правовое регулирование общественных отношений в сфере защиты информационных ресурсов пограничных органов. Автор в своей работе предпринял попытку разрешения существующих противоречий между реально существующим и необходимым качеством правового регулирования защищенности информационных интересов и потребностей пограничных органов. Ценность данного исследования заключается, главным образом, в изучении проблемы информационной безопасности пограничных органов с учетом опережающего развития потребностей правоприменительной и правоохранительной практики в условиях постоянных информационных угроз. Представляется, что результаты исследования могут быть востребованы в ходе законотворческого процесса, в частности, в ходе совершенствования имеющейся нормативной базы и в процессе разработки новых законопроектов, предназначенных устранить существующие пробелы правового обеспечения информационной безопасности правоохранительных органов.

Отдельные диссертационные исследования, защищенные в период с 2000 по 2014 г., были продолжены и нашли свое отражение в виде монографий. Так, А. А. Данченко при формировании методики расследования преступлений против порядка подчиненности и воинской чести выявил особенности возбуждения уголовных дел по преступлениям против порядка подчиненности и воинской чести, описал перечень обстоятельств, подлежащих доказыванию, исходные следственные ситуации, типичные следственные версии по уголовным делам о преступлениях против порядка подчиненности и воинской чести, обосновал тактику проведения отдельных следственных действий по данной категории уголовных дел[2]. Безусловно, результаты такого исследования имеют прикладной характер и способствуют повышению эффективности расследования преступлений против порядка подчиненности и воинской чести.

В свою очередь, Ю. А. Гармидов выявил особенности проведения оперативно-розыскного мероприятия «проверочная закупка» и определил соотношение международного, федерального и ведомственного уровней правового регулирования, разработал рекомендации по его совершенствованию с учетом решений Конституционного Суда Российской Федерации и рекомендаций ЕСПЧ; выявил обязательные условия признания результатов оперативно-розыскного мероприятия «проверочная закупка» в качестве допустимых доказательств[3]. Очевидно, результаты исследования имеют целью совершенствовать практику применения данного оперативно-розыскного мероприятия.

В заключении монографии профессор Е. Н. Холопова вносит предложения по уточнению и расширению паспорта научной специальности 20.02.03 — «Военное право, военные проблемы международного права», так как его необходимо привести в соответствие с положениями Стратегии национальной безопасности Российской Федерации[4], а также Доктрины информационной безопасности Российской Федерации[5].Следуя логи-

[1] Бойцов А. С. Организационно-правовой механизм обеспечения информационной безопасности пограничных органов // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 2. С. 54—58; Бойцов А. С., Холопова Е. Н. Информационная безопасность пограничных органов на современном этапе: понятие, структура // Информационное право. 2014. № 5 (41). С. 4—9.

[2] Данченко А. А., Холопова Е. Н. Методика расследования преступлений против порядка подчиненности и воинской чести. М. : Юрлитинформ, 2013.

[3] Гармидов Ю. А., Холопова Е. Н. Правовая характеристика оперативно-разыскного мероприятия «проверочная закупка». М. : Юрлитинформ, 2014.

[4] Указ Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. № 537.

[5] Указ Президента Российской Федерации от 5 декабря 2016 г. № 646.

ке рассуждений автора, возможно потребуется изменить и название специальности.

Следует отметить, что рецензируемая монография была номинирована в 2016 г. на Национальную премию по литературе в области права[1], чем и привлекла к себе внимание. Конечно, попасть в число лучших — это признание достижений автора со стороны профессионального сообщества. Премия призвана содействовать развитию российской правовой науки, правовой литературы и классического юридического образования (путем отбора лучших учебников и учебных пособий по праву), способствовать росту престижа юридической профессии, обеспечивать поддержку авторов и творческих коллективов, наиболее значимых для современной российской правовой мысли. Наконец-то, научные правовые исследования будет достойно оценены.

Говоря о перспективах военно-правовых исследований, полагаем, что достойными изучения являются такие темы, как особенности рассмотрения уголовных дел в военных судах с участием присяжных заседателей, проблемы военно-юридического образования, актуальные вопросы реформирования военного пенсионного законодательства, практика применения полиграфа при расследовании преступлений, совершенных военнослужащими, роль военно-правовой науки в обеспечении безопасности государства и др.

Представленная книга поможет адъюнктам военных вузов правильно выбрать направление научного поиска и сосредоточиться на решении актуальных проблем правового обеспечения обороны страны и военной безопасности государства.

Библиография

1. Алексеев М. В. Административный регламент в системе нормативных правовых актов федеральной службы безопасности Российской Федерации / М. В. Алексеев // Вестник Калининградского филиала Санкт-Петербургского университета МВД России. — 2013. — № 1.

2. Бойцов, А. С. Информационная безопасность пограничных органов на современном этапе: понятие, структура / А. С. Бойцов, Е. Н. Холопова // Информационное право. — 2014. — № 5 (41).

3. Бойцов, А. С. Организационно-правовой механизм обеспечения информационной безопасности пограничных органов / А. С. Бойцов // Актуальные проблемы российского права. — 2015. — № 2.

4. Военно-правовые исследования: современные проблемы и перспективы / авт.-сост. Е. Н. Холопова. — М. : Юрлитинформ, 2015. — 392 с.

5. Гармидов, Ю. А. Правовая характеристика оперативно-разыскного мероприятия «проверочная закупка» / Ю. А. Гармидов, Е. Н. Холопова. — М. : Юрлитинформ, 2014. — 160 с.

6. Данченко, А. А. Методика расследования преступлений против порядка подчиненности и воинской чести / А. А. Данченко, Е. Н. Холопова. — М. : Юрлитинформ, 2013. — 192 с.

7. Корякин В. М. Военное право: антология диссертаций : в 2 ч. / В. М. Корякин. — М. : За права военнослужащих, 2011.

8. Левитан, О. И. Актуальные проблемы участия местного населения в обеспечении пограничной безопасности и возможные пути их решения / О. И. Левитан // Конституционное и муниципальное право. — 2010. — № 9.

[1] http://www.litpravo.com/blank-7

Military-legal studies: contemporary issues and perspectives

© **Rener N. A**.
candidate of legal Sciences, associate Professor, associate Professor, Department of criminal procedure, criminalistics and legal Informatics of the law Institute of Immanuel Kant Baltic Federal University im. Kant (Kaliningrad),
© **Makarova O. A**.,
candidate of legal Sciences,
associate Professor, Department of criminal procedure, criminalistics and legal Informatics of the law Institute of Immanuel Kant Baltic Federal University im. Kant

Abstract. The article is a review of the monograph «Military-legal studies: contemporary issues and prospects». In the monograph presents an overview of the military legal research done and currently being performed under the scientific guidance of Professor E. N. Kholopova.

Keywords: military law; military legal research; thesis; scientific school.

Bibliography

1. Alekseev M. V. Administrative regulations in the system of normative legal acts of Federal security service of the Russian Federation / M. V. Alekseev // Bulletin of the Kaliningrad branch of Saint-Petersburg University of MIA of Russia. — 2013. — № 1.

2. Boicov, A. S. Information security border authorities at the present stage: concept, structure / A. S. Boicov, E. N. Kholopova // Information law. — 2014. — № 5 (41).

3. Boicov, A. S. Organizational and legal mechanism of ensuring information security border authorities / A. S. Boicov // Actual problems of Russian law. — 2015. — № 2.

4. Military-legal studies: contemporary issues and perspectives / ed.-comp. E. N. Kholopov. — M. : Yurlitinform, 2015. — 392 p.

5. Hamidov, Y. A. Legal characteristics of the operative-search activities «test purchase» / Y. A. Gamidov, E. N. Kholopova. — M. : Yurlitinform, 2014. — 160 p.

6. Danchenko, A. A. Methods of investigation of crimes against subordination and military honour / A. A. Danchenko, E. N. Kholopovf. — M. : Yurlitinform, 2013. — 192 p.

7. Koryakin V. M. Military law: the anthology of dissertations. In 2 parts / V. M. Koryakin. — M. : For the rights of military personnel, 2011.

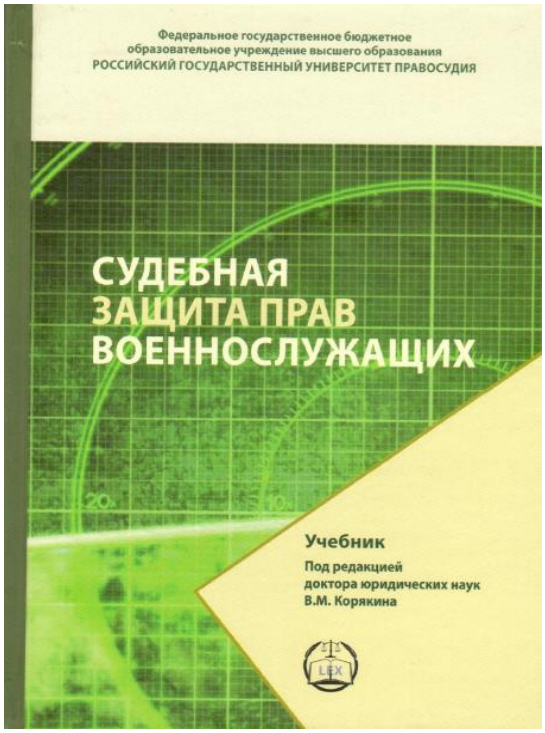
8. Levitan, O. I. Actual problems of participation of the local population in border security and possible ways of their solution / O. I. Levitan // Constitutional and municipal law. — 2010. — № 9.

Судебная защита прав военнослужащих как учебная дисциплина

© **Шурыгина Ю. А.**,
кандидат юридических наук, подполковник,

Аннотация. Статья представляет собой рецензию на учебник «Судебная защита прав военнослужащих», подготовленный авторским коллективом преподавателей военной кафедры при Российском государственном университете правосудия под общей редакцией доктора юридических наук В. М. Корякина. В учебнике изложен курс судебной защиты прав военнослужащих, преподаваемый студентам, обучаемым по программе военной подготовки (специальность «Судебная работа»).

Ключевые слова: военный суд; судебная защита; правосудие; подсудность.



Конституция Российской Федерации гарантирует каждому судебную защиту его прав и свобод (ст. 46, ч. 1 и 2). Будучи одним из основных прав человека, неотчуждаемых и принадлежащих каждому от рождения, право на судебную защиту одновременно выступает гарантией всех других прав и свобод человека и гражданина, которые признаются и гарантируются согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с Конституцией Российской Федерации и обеспечиваются правосудием.

В полной мере эта конституционная гарантия распространяется на военнослужащих. Вооруженные Силы государства способны успешно действовать и выполнять возложенные на них задачи лишь тогда, когда в них обеспечена законность, поддерживается основанный на законах строгий воинский правопорядок, когда личность и интересы военнослужащих защищены правовыми средствами. Выполнение этих задач возложено на военные суды, которые осуществляют судебную власть в воинских формированиях страны.

Право военнослужащих на судебную защиту, являясь специфической частью общей системы защиты прав граждан в Российской Федерации, с одной стороны, не может находиться в отрыве от этой общей системы, а с другой стороны, должно отражать специфику военной организации государства.

Учебная дисциплина «Судебная защита прав военнослужащих», преподаваемая на военной кафедре при Российском государственном университете правосудия, является одной из основных при подготовке специалистов по военно-учетной специальности «Судебная работа», имеет целью подготовить офицера запаса, обладающего знаниями и навыками судебной защиты прав военнослужащих с учетом специфики их правового положения, знающего правовую регламентацию и порядок судебной защиты прав военнослужащих; научить студентов методике работы в военных судах с исками и заявлениями военнослужащих, а также методике работы командира по обеспечению участия представителей командования в судебных заседаниях по искам и заявлениям военнослужащих.

Необходимость изучения судебной защиты прав военнослужащих как отдельного направления обучения обусловлена тем, что, с одной стороны, на военнослужащих распространяются нормы общего законодательства, и поэтому они обладают всеми правами человека и гражданина и несут обязанности, а с другой — в отношении их действуют нормы специального военного законодательства, предусматривающие для них специальные военно-служебные права и обязанности.

Оказать помощь студентам в изучении данного курса призван учебник «Судебная защита прав военнослужащих»[1], подготовленный коллективом авторов — преподавателей военной кафедры под общей редакцией известного специалиста в области военного права доктора юридических наук, профессора Военного университета В. М. Корякина. Учебник подготовлен в соответствии с тематическим планом и учебной программой подготовки специалистов по военно-учетной специальности ВУС 850100 «Судебная работа».

Учебник состоит из 6 глав, объединяющих 25 параграфов.

В **первой главе** «Содержание права военнослужащих на судебную защиту» рассмотрено конституционное закрепление права граждан на судебную защиту, раскрыто понятие судебной защиты прав военнослужащих и показано ее место среди других способов защиты прав и законных интересов граждан. Здесь же представлен взгляд на права военнослужащих как предмет защиты в гражданском и административном судопроизводстве, а также проанализированы несудебные способы защиты прав военнослужащих. Отдельный параграф посвящен праву военнослужащих на обращение в Европейский суд по правам человека.

Вторая глава учебника содержит анализ института подсудности гражданских и административных дел с участием военнослужащих. Здесь раскрывается понятие подсудности и подведомственности дел судам, показано разграничение подсудности дел между военными судами и иными федеральными судами общей юрисдикции. Рассмотрены родовая и территориальная подсудность гражданских и административных дел военным судам, раскрыты полномочия Верховного Суда Российской Федерации по рассмотрению гражданских и административных дел, подсудных военным судам.

Третья глава носит название «Порядок обращения военнослужащих в суд за защитой своих прав и законных интересов» и имеет практический, прикладной характер. В ней нашли отражение такие важные аспекты судебной защиты прав военнослужащих, как форма и содержание обращения военнослужащего в военный суд; порядок предъявления административного иска и возбуждения дела в суде. Проанализированы полномочия лиц, участвующих в деле, и других участников судопроизводства по рассмотрению административного иска военнослужащего, а также права и обязанности военнослужащего, обратившегося в суд за защитой прав и законных интересов. Существенное место в третьей главе учебника отведено рассмотрению доказательств и доказывания в судебном процессе по рассмотрению административных исков военнослужащего.

Порядку рассмотрения военными судами дел о защите прав, свобод и законных интересов военнослужащих посвящена **четвертая глава** учебника. Здесь показаны особенности рассмотрения таких категорий дел, как: об оспаривании действий (бездействия) органов военного управления и воинских должностных лиц; о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок; о применении к военнослужащим дисциплинарного ареста; об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами. Отдельный параграф посвящен анализу судебных решений и порядку их обжалования в апелляционном, кассационном и надзорном порядке.

Важное место в структуре рецензируемого учебника занимает **пятая глава**, в которой рассмотрены вопросы деятельности командования по организации судебной защиты интересов органов военного управления, воинских частей, воинских должност-

[1] Судебная защита прав военнослужащих : учебник / под ред. В. М. Корякина. М. : РГУП, 2017.

ных лиц. Здесь раскрыта общая организация работы по судебной защите интересов Минобороны России, проанализирована работа командования и юрисконсульта воинской части по защите интересов воинской части в судах, а также раскрыт такой важный вопрос, как деятельность органов военного управления по исполнению вступивших в законную силу судебных актов.

Значительный познавательный интерес представляет **шестая глава** учебника, которая посвящена зарубежному опыту деятельности военно-судебных органов. В данном разделе книги показаны структура и полномочия военно-судебных органов Азербайджанской Республики, Республики Беларусь, Республики Молдова, Республики Казахстан, Кыргызской Республики, Республики Таджикистан и Республики Узбекистан.

Учебник богато иллюстрирован структурно-логическими схемами, таблицами, что призвано способствовать более успешному восприятию и усвоению обучаемыми теоретических аспектов учебного курса.

Основную часть книги существенно дополняют приложения, в которых приведен перечень основной и дополнительной учебной литературы по курсу, перечень контрольных вопросов по всем разделам курса, представлена учебная программа дисциплины «Судебная защита прав военнослужащих», а также полный перечень военных судов, действующих как на территории Российской Федерации, так и за ее пределами.

В результате изучения курса студенты должны усвоить установленные действующим законодательством основания и порядок обращения военнослужащих в суды за защитой своих прав, а также основные направления работы судов и командования в связи с такими обращениями.

В результате изучения дисциплины студенты должны:

а) *иметь представление*:

— об основных тенденциях развития законодательства и судебной практики по вопросам судебной защиты прав военнослужащих;

— о компетенции судов по разрешению гражданско-правовых и административных споров с участием военнослужащих;

— об организации работы командования по участию в судебных процессах;

б) *знать*:

— основные положения нормативных правовых актов, устанавливающих право граждан на обращение в суд за защитой своих законных интересов;

— порядок обращения военнослужащих в суды с исками и заявлениями на действия командования;

— способы и порядок судебной защиты прав военнослужащих;

— процессуальный порядок рассмотрения судебных дел указанной категории;

в) *уметь*:

— ориентироваться в законодательстве о порядке прохождения военной службы и статусе военнослужащих;

— готовить проекты процессуальных документов по вопросам обращения военнослужащих в суды за защитой своих прав и законных интересов;

— изготавливать проекты судебных актов.

Судья военного суда, рассматривающий дела, связанные с разрешением военным судом самых разнообразных конфликтов, возникающих из широкого спектра воинских правоотношений (гражданских, публичных, жилищных, дисциплинарных и т.д.), должен хорошо знать и правильно применять не только совокупность процессуальных норм, регулирующих порядок осуществления правосудия по гражданским делам, но и большое количество норм материального права, относящихся к различным отраслям законодательства. При разрешении гражданских дел необходимо учитывать и судебную практику применения норм процессуального и материального права. Только при этих условиях может быть обеспечена эффективная судебная защита нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов военнослужащих и военных организаций, интересов Российской Федерации, других лиц, являющихся субъектами воинских или иных правоотношений[1].

[1] Балабанов Н. Н. Туганов Ю. Н. Настольная книга судьи военного суда по гражданским делам. М. : За права военнослужащих, 2011.

Решению указанных задач призван рецензируемый учебник «Судебная защита прав военнослужащих». Как указано в аннотации, учебник предназначен для граждан, обучающихся программе военной подготовки по военно-учетной специальности «Судебная работа», для повышения квалификации судей и работников военных судов, а также слушателей, адъюнктов и докторантов военных образовательных организаций и всех, кто интересуется современными вопросами судебной защиты прав военнослужащих. Материалы учебника также могут быть использованы для проведения занятий в системе командирской подготовки офицеров Вооруженных Сил, других войск, воинских формирований и органов.

Библиография

1. Балабанов, Н. Н. Настольная книга судьи военного суда по гражданским делам / Н. Н. Балабанов, Ю. Н. Туганов. М. : За права военнослужащих, 2011.

2. Судебная защита прав военнослужащих : учебник / под ред. В. М. Корякина. — М. : РГУП, 2017.

Judicial protection of the rights of servicemen as an academic discipline

© **Shurygina, Yu. A.,**
candidate of legal Sciences, Lieutenant Colonel,

Abstract. The article is a review of the textbook «Judicial protection of the rights of servicemen», prepared by a team of teachers of military chair at the Russian state University of justice under the General editorship of doctor of law, V. M., Koryakina. The textbook outlines the course of the judicial protection of the rights of servicemen taught to students, trainees under the program of military training (specialization «Judicial work»).

Keywords: military justice; judicial protection; justice; jurisdiction.

Bibliography

1. Balabanov, N. N. Handbook of the judges of the military court on civil cases / N. N. Balabanov, Yu. N. Tuganov. M: For the rights of military personnel, 2011.

2. Judicial protection of the rights of servicemen : the textbook / under the editorship of V. M. Koryakina. — M., 2017.