



ISSN: 2074-1944

ВОЕННОЕ ПРАВО

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

№ 6 (64) 2020

Редакционный совет

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

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

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

4. **Корякин Виктор Михайлович**, доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры военной администрации, административного и финансового права Военного университета, заместитель директора Юридического института ФГАОУ ВО «Российский университет транспорта»

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

6. **Свинных Евгений Анатольевич**, доктор юридических наук, доцент

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

8. **Старцун Виктор Николаевич**, доктор юридических наук, профессор

9. **Субанова Наталья Викторовна**, доктор юридических наук, доцент, проректор Университета прокуратуры Российской Федерации

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

11. **Холиков Иван Владимирович**, доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры международного и европейского права Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации

Издается с 2001 г.
Научные направления
периодического издания:
— Военные науки
— Юриспруденция

Свидетельство о регистрации
средства массовой информации
Эл 77-4305 от 16.01.2001 г.
Номер ISSN: 2074-1944

Издание включено в систему
Российского индекса научного цитирования (РИНЦ)

Решением президиума Высшей аттестационной комиссии при Минобрнауки России от 26 апреля 2019 г. издание включено в **Перечень рецензируемых научных изданий, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук, ученой степени доктора наук** по группе научных специальностей 20.00.00 — Военные науки (№ 707 Перечня с 7 мая 2019 г.)

В период с 18 октября 2016 г. по 26 марта 2019 г. издание было включено в указанный Перечень по группе научных специальностей 12.00.00 — Юриспруденция

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

Ведущий редактор —
ГУСЕЙНОВА
Альбина Джабаровна

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

СОДЕРЖАНИЕ

Указатель сокращений	6
Правовое обеспечение национальной безопасности	
1. Давыдов А. В., Киласония Г. Г. К вопросу о силах обеспечения национальной безопасности	8
2. Землин А. И. Некоторые аспекты обеспечения безопасности на транспорте в условиях распространения инфекционных заболеваний (на примере пандемии коронавирусной инфекции COVID-19)	15
3. Корякин В. М. Коррупционные риски в сфере обеспечения транспортной безопасности	30
Теория и история военного права	
4. Кононов С. А. История развития законодательства об участии граждан в защите государственной границы в период X —XIX вв.	36
5. Лычев Д. И., Мишина О. А., Скрыбина О. В. История кассационных военных судов в России	43
6. Тарадонов С. В. Имманентность воинских правоотношений в военное время и в боевой обстановке ...	49
7. Шамаров В. М. Политическая система общества: понятие, институциональные основы, классификация категории	57
8. Яковец Е. Н. Правовые и моральные аспекты защиты интересов России на международной арене (на примере российско-болгарских отношений)	68
Военные аспекты гражданского права	
9. Иванов Р. В. Структура, содержание и порядок подготовки документации о закупке товаров, работ и услуг для нужд Вооруженных Сил Российской Федерации	73
10. Сморчкова Л. Н. К вопросу о соотношении понятий «имущество военной организации», «военное имущество», «имущество военного назначения».....	81
Военно-административное право	
11. Бударин Я. С., Щелаков П.В. К вопросу о нормативно-правовом регулировании должностных обязанностей военнослужащих	88
12. Ветошкин П. А. Особенности применения оружия и специальных средств как меры административного пресечения	98
13. Денисов Д. И. Правовая конструкция и оценка механизма общественного контроля за деятельностью федеральных органов исполнительной власти	102
14. Зайков Д. Е. Ведомственные правовые акты: проблемы квалификации и доступности	114

15. Кетова Т. С.	
Понятие, содержание и классификация мер административного принуждения, применяемых пограничными органами в пунктах пропуска через Государственную границу Российской Федерации	120
16. Корякин В. М., Харитонов В. С.	
Некоторые вопросы признания правовых актов недействующими (по материалам судебной практики)	127
17. Шеншин В. М.	
Правовое регулирование общественного контроля в сфере деятельности войск национальной гвардии	133
Воинская обязанность, военная служба	
18. Зорин О. Л., Петшауэр М. Ю.	
О системе правовых актов, регулирующих безопасность военной службы в российских Вооруженных Силах	140
19. Калашников В. В.	
О новом порядке приема и обучения граждан в военных учебных центрах	146
20. Малаханов А. В.	
О некоторых аспектах выполнения воинского долга и обязанности гражданина Российской Федерации по защите Отечества	151
Прокурорский надзор	
21. Махьянова Р. М.	
Тактика надзорной деятельности органов прокуратуры как фактор повышения эффективности государственного управления	155
22. Субанова Н. В.	
Противодействие прокуратуры преступлениям и иным правонарушениям в сфере лицензирования	160
Уголовное право, криминология, уголовный процесс и криминалистика	
23. Борисов А. В.	
Личность преступника, совершающего налоговые преступления в строительной сфере	168
24. Бычков В. В., Харченко С. В.	
Актуальные вопросы организации расследования уголовных дел о преступлениях прошлых лет	175
25. Красникова Е. В., Лавроненко Р. В.	
Состояние преступности несовершеннолетних в Российской Федерации и противодействие ей на современном этапе (по материалам анкетирования)	183
26. Попов А. А.	
О некоторых аспектах уголовной ответственности военнослужащих за нарушение правил несения службы по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности	189
27. Слифиш М. В.	
О пределах компетенции органов дознания Вооруженных Сил Российской Федерации по возбуждению уголовных дел	196

Военные проблемы международного права

28. Гусарова Н. В. Правовое регулирование статуса лиц, осуществляющих пограничный контроль, в некоторых зарубежных государствах	201
29. Дамаскин О. В. Криминальная агрессия и уголовная ответственность по российскому уголовному праву	210
30. Овчаров А. В. «Белые каски» и обеспечение терроризма	218
31. Синяева Н. А. Нормы международного гуманитарного права и факторы, влияющие на их соблюдение государственными и негосударственными вооруженными формированиями	225
32. Смирных С. Е. Ответственность детей-солдат в меняющемся миропорядке	232
33. Холиков И. В., Мамаев А. А. Виды и международно-правовая характеристика современных военных операций на море	242

Рецензии на военно-правовые издания

34. Кинашенко И. А. Судебная защита прав военнослужащих	250
---	------------

Указатель сокращений

абз. — абзац

БНА — Болгарская народная армия

ВВК — военно-врачебная комиссия

ВУС — военно-учетная специальность

ГК РФ — Гражданский кодекс Российской Федерации

гл. — глава

ГУСП — Главное управление специальных программ Президента Российской Федерации

дис. — диссертация

ДТП — дорожно-транспортное происшествие

ДУ ВС РФ — Дисциплинарный устав Вооруженных Сил Российской Федерации

ЕАЭС — Евразийский экономический союз

ЕС — Европейский Союз

ИМО — Международная морская организация

КНР — Китайская Народная Республика

КоАП РФ — Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях

МВД России — Министерство внутренних дел Российской Федерации

МГП — международное гуманитарное право

МИД России — Министерство иностранных дел Российской Федерации

Минобороны России — Министерство обороны Российской Федерации

Минобрнауки России — Министерство науки и высшего образования Российской Федерации

Минтранс России — Министерство транспорта Российской Федерации

Минтруд России — Министерство труда и социального развития Российской Федерации

Минюст России — Министерство юстиции Российской Федерации

МКК — Международный Комитет Красного Креста

млн. — миллион

млрд. — миллиард

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

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

НИИ — научно-исследовательский институт.

ОАО — открытое акционерное общество

ООО — общество с ограниченной ответственностью

ООН — Организация Объединенных Наций

п. — пункт

подп. — подпункт

РАН — Российская академия наук

РЖД — Российские железные дороги

РККА — Рабоче-Крестьянская Красная Армия

Росавиация — Федеральное агентство воздушного транспорта

Росгвардия — Федеральная служба войск национальной гвардии Российской Федерации

Росморречфлот — Федеральное агентство морского и речного транспорта

Роспотребнадзор — Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека

РСФСР — Российская Советская Федеративная Социалистическая Республика

руб. — рубль, рублей

САУ — самоходная артиллерийская установка

СВР России — Служба внешней разведки Российской Федерации

СК России — Следственный комитет Российской Федерации

СМИ — средства массовой информации

СНГ — Содружество Независимых Государств

СССР — Союз Советских Социалистических Республик

ст. — статья

США — Соединенные Штаты Америки

тыс. — тысяча

УВС ВС РФ — Устав внутренней службы Вооруженных Сил Российской Федерации

УК РФ — Уголовный кодекс Российской Федерации

УПК РФ — Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации

ФБУЗ — федеральное бюджетное учреждение здравоохранения

ФГОС ВО — федеральный государственный образовательный стандарт высшего образования

ФРОНТЕКС — Европейское агентство по управлению оперативным сотрудничеством на внешних границах ЕС

ФСБ России — Федеральная служба безопасности Российской Федерации

ФСИН России — Федеральная служба исполнения наказаний

ФСО России — Федеральная служба охраны Российской Федерации

ч. — часть

Правовое обеспечение национальной безопасности

К вопросу о силах обеспечения национальной безопасности

© Давыдов Алексей Владимирович,
кандидат юридических наук, доцент, Академия
Федеральной службы охраны Российской
Федерации

© Киласония Герман Германович,
Академия Федеральной службы охраны
Российской Федерации

Аннотация. В статье рассматриваются отдельные аспекты функционирования сил обеспечения национальной безопасности Российской Федерации. Автором в результате анализа разнообразной базы источников, а также компетенции органов государственной власти предлагаются рекомендации по построению системы обеспечения национальной безопасности, а также определяются перспективы научных исследований в рассматриваемой области.

Ключевые слова: национальная безопасность, система обеспечения национальной безопасности, силы обеспечения национальной безопасности, государственное управление.

Отсутствие разработанной теории национальной безопасности влечет неоднозначность в определении объекта ее обеспечения, а также ее соответствующих компонентов (видов, приоритетов и др.). Как следствие, в настоящее время на повестке дня стоит вопрос о содержании системы обеспечения национальной безопасности и конкретнее — о составе сил ее обеспечения. Исходя из положений Федерального закона «О безопасности» и Стратегии национальной безопасности состав сил ее обеспечения можно определить лишь в общем виде, включив в него совокупность осуществляющих реализацию государственной политики в сфере обеспечения национальной безопасности органов государственной власти и органов местного самоуправления. Мы согласны с критикой ряда ученых по поводу несовершенства нормативного подхода к определению состава сил обеспечения национальной безопасности. Более того, часть этой критики нашла отражение в очередной редакции Стратегии. Вместе с тем, в рамках настоящей статьи хотелось бы обратить внимание на два аспекта, касающиеся сил обеспечения национальной безопасности,

которые не становились объектом пристального внимания научной общественности.

Первый аспект. В учебных и научных изданиях все настойчивее пробивает дорогу подход, реализующий критерий приоритета в деятельности соответствующих федеральных органов исполнительной власти (государственных органов) при определении субъектов обеспечения национальной безопасности.

Так, в учебном пособии под редакцией Н. П. Патрушева¹ отмечается, что в структуре Российской Федерации выделяются две категории субъектов, наделенных компетенцией в области обеспечения национальной безопасности. Во-первых, специализированные органы, непосредственно обеспечивающие национальную безопасность, которые входят в состав систему федеральных органов исполнительной власти. К указанным структурам авторы

¹ Конституционно-правовой статус Совета Безопасности Российской Федерации : учебное пособие / под общ. ред. Н. П. Патрушева. — 4-е изд., испр. и доп. М. : Изд. «Известия», 2016. С. 68—69.

указанного пособия относят Минобороны России, ФСБ России, СВР России, ФСО России, ГУСП. Во-вторых, органы и организации, *содействующие* обеспечению национальной безопасности, к которым относятся все иные государственные органы и организации. Соответствующие структуры, относящиеся ко второй группе, лишь создают условия, способствующие решению задач по обеспечению национальной безопасности соответствующими специализированными органами.

И. Б. Кардашова также указывает на то, что все субъекты обеспечения национальной безопасности осуществляют эту функцию в определенных сферах. В частности, МВД России является субъектом обеспечения *преимущественно* общественной безопасности, а ФСБ России — преимущественно государственной безопасности¹.

Д. В. Ирошников помимо Совета Безопасности Российской Федерации в состав органов государственной безопасности включает государственные органы, *непосредственно обеспечивающие* государственную безопасность². Такого же подхода применительно к силам обеспечения государственной безопасности придерживается А. В. Шободоева³.

А. В. Саматов предлагает четырехзвенную классификацию субъектов, обеспечивающих национальную безопасность. В рамках этой классификации актов он выделяет координирующий уровень, активный уровень, пассивный уровень и негосударственный уровень. Отдельные государственные органы (например, ФСБ России, ФСО России) *напрямую* занимаются вопросами безопасности. Именно государственные органы «силового бло-

ка», находящиеся в прямом подчинении главы государства, составляют основу активного уровня субъектов обеспечения национальной безопасности⁴.

Как представляется, нет необходимости глубоко погружаться в теорию организации для того, чтобы уяснить, что тот или иной орган государственной власти (государственный орган) создается для решения конкретного круга задач (наделяется соответствующей компетенцией). Эти задачи закрепляются в положении об этом органе, и именно они являются для органа основными. В противном случае соответствующие задачи были бы возложены на иной орган. По всей вероятности, согласно данной логике в научных и учебных трудах в области финансового права⁵, административного права⁶, а также в нормативных правовых актах⁷ используется понятие «органы специальной компетенции»⁸. К ним можно отнести, в том числе, соответствующие федеральные органы исполнительной власти.

В законодательных актах, регулирующих отдельные компоненты национальной безопасности, также прослеживается выделение основного предназначения (или приоритета, специальной компетенции) в содержании деятельности государственных органов (организаций) обеспечения соответствующих компонентов безопасно-

¹ Кардашова И. Б. Современная система обеспечения национальной безопасности Российской Федерации // Административное право и процесс. 2013. № 9. С. 30—32.

² Ирошников Д. В. Государственная безопасность Российской Федерации: понятие и содержание // Юридическая наука. 2011. № 2. С. 69.

³ Шободоева А. В. Основы теории национальной безопасности : курс лекций. Иркутск : Изд-во БГУЭП, 2015. С. 173.

⁴ Саматов А. В. Общественные институты и государственные органы в системе обеспечения национальной безопасности Российской Федерации // Вопросы современной юриспруденции. 2014. № 8. С. 65—69.

⁵ См., например: Финансовое право : учебник. М. : Проспект, 2019; Финансовое право в условиях развития цифровой экономики : монография. М. : Проспект, 2019.

⁶ См., например: Волков В. Г. Правовой статус органов исполнительной власти наделенных специальной компетенцией в сфере финансовой деятельности : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005.

⁷ См., например: Закон Орловской области от 10 ноября 2014 г. № 1683-ОЗ «О Правительстве и системе органов исполнительной государственной власти Орловской области» (ст.5. Исполнительные органы государственной власти специальной компетенции Орловской области).

⁸ Субъектом общей компетенции выступает, например, Правительство Российской Федерации.

сти. Например, согласно Федеральному закону «Об обороне» (п. 4 ст. 1, п. 1 ст. 10) Вооруженные Силы Российской Федерации созданы в целях обороны и представляют собой государственную военную организацию, *составляющую основу обороны Российской Федерации*. В ст. 5 («Органы, осуществляющие государственную охрану и участвующие в ее обеспечении») Федерального закона «О государственной охране» фактически закреплено выделение основного субъекта, реализующего полномочия в области государственной охраны — органов государственной охраны.

Таким образом, при построении системы обеспечения национальной безопасности важно учитывать принцип приоритета (основное предназначение) в служебной деятельности тех или иных элементов в составе сил обеспечения национальной безопасности. В этой связи в новом свете может прозвучать простое, но емкое выражение одного из мыслителей древнего Китая: «Незнание того, что является главным и что неглавным, ведет к тому, что главное рассматривается как неглавное, а неглавное — как главное. В результате каждое действие терпит неудачу»¹. Распыление сил и средств субъектов обеспечения национальной безопасности на второстепенные направления деятельности очевидно может привести к снижению эффективности реализации государством своих функций в области обеспечения безопасности.

Второй аспект. Даже беглый взгляд на действующее законодательство в области обеспечения безопасности не может обойти субъектов обеспечения национальной безопасности, которые не в полной мере соответствуют подходу, закрепленному в Стратегии (т.е. на первый взгляд не относятся к органам государственной власти и органам местного самоуправления). Наличие этих «нестандартных» субъектов может вызвать путаницу в ходе выстраивания системы обеспечения национальной без-

опасности, в том числе в части размывания приоритета деятельности отдельных органов государственной власти (государственных органов).

Так, в рамках обеспечения тех или иных компонентов национальной безопасности в составе государственного аппарата могут выделяться особые организационные структуры — *коллективные субъекты специальной компетенции*². Создание указанных организационных структур осуществляется в целях более эффективного и комплексного решения определенных задач.

К коллективным субъектам специальной компетенции, в области обеспечения безопасности, в частности, возможно отнести:

- 1) военную организацию государства³;
- 2) силы гражданской обороны;
- 3) Единую государственную систему предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций;
- 4) Общегосударственную систему противодействия терроризму;
- 5) силы, привлекаемые для проведения контртеррористической операции;
- 6) органы, осуществляющие государственную охрану и участвующие в ее обеспечении.

Приведенный выше перечень коллективных субъектов не является исчерпывающим. Так, исходя из ст. 22 Федерального закона «Об обороне», в период действия военного положения решать задачи территориальной обороны будет тоже некий «коллективный субъект». В частности, согласно п. 3 ст. 22 указанного закона порядок организации, развертывания и ведения территориальной обороны, функции органов военного управления, органов, уполномоченных в области управления другими войсками, воинскими формированиями, органами и создаваемыми на военное время специальными

¹ Искусство управления. Труды китайских мыслителей / пер. с кит. Ян Хин-шун, Устин М. П., Линь Лин. М.: Медков С. Б. 2006. С. 83.

² Следует сразу оговориться, что данное обобщающее понятие предлагается автором в качестве рабочего варианта до подыскания, возможно, наиболее корректного термина.

³ О понятии и структуре военной организации государства см.: Корякин В. М. Военное право : учебник. М.: Юстиция. 2019. С. 85—92.

формированиями, федеральных органов исполнительной власти и их территориальных органов, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и организаций в области территориальной обороны определяются Положением о территориальной обороне Российской Федерации. Также возможна постановка вопроса об отнесении к коллективным субъектам такой организационной структуры, как осуществляющие борьбу с преступностью правоохранитель-

ные органы, деятельность которых координируется прокуратурой Российской Федерации на основании ст. 8 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» и Положения о координации деятельности по борьбе с преступностью, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 18 апреля 1996 г. № 567.

Далее рассмотрим некоторые характеристики указанных организационных структур, приведенные в таблице.

Таблица

Некоторые характеристики отдельных коллективных субъектов специальной компетенции

Наименование коллективного субъекта специальной компетенции	Правовой акт, закрепляющий наименование и общий состав коллективного субъекта	Основная область деятельности (специальная компетенция)	Центральный орган специальной компетенции в сфере деятельности коллективного субъекта
Военная организация государства	Военная доктрина Российской Федерации (подп. «к» п. 8)	Оборона	Минобороны России
Силы гражданской обороны	Федеральный закон «О гражданской обороне» (ст. 15)	Оборона	МЧС России
Единая государственная система предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций	Федеральный закон «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» (ст. 4)	Общественная безопасность	МЧС России
Общегосударственная система противодействия терроризму	Концепция противодействия терроризму в Российской Федерации (п. 7)	Государственная безопасность ¹ Общественная безопасность	ФСБ России
Силы, привлекаемые для проведения контртеррористической операции	Федеральный закон «О противодействии терроризму» (ст. 15)	Государственная безопасность Общественная безопасность	ФСБ России
Органы, осуществляющие государственную охрану и участвующие в ее обеспечении	Федеральный закон «О государственной охране» (ст. 5)	Государственная безопасность	ФСО России

¹ Под объектом обеспечения государственной безопасности предлагается понимать, прежде всего, государственную власть (См. подробнее: Давыдов А. В. Безопасность государственной власти как компонент национальной безопасности // Современное общество и право. 2018. № 4. С. 39—44).

Несмотря на различия в составе, масштабах решаемых задач, подходах к наименованиям, характере правового регулирования и порядке управления (координации деятельности составляющих их элементов) эти организационные структуры объединяет главным образом принцип формирования — принцип коллективного решения наиболее важных задач в области обеспечения безопасности.

Коллективный характер рассматриваемых субъектов проявляется в том, что в их состав могут включаться различные элементы — федеральные органы исполнительной власти, государственные органы и организации, а также их отдельные составные части (подразделения и др.). Степень детализации в нормативных правовых актах состава указанных коллективных субъектов специальной компетенции различается.

В составе коллективного субъекта имеется орган (федеральный орган исполнительной власти), основное предназначение (или компетенция) которого соответствует содержанию специальной компетенции этого коллективного субъекта. Указанный орган выступает центральным органом соответствующей специальной компетенции и осуществляет управление иными элементами коллективного субъекта при решении задач в пределах этой специальной компетенции. Например, применительно к органам, осуществляющим государственную охрану и участвующим в ее обеспечении, таким федеральным органом исполнительной власти является ФСО России.

Вместе с тем, включение того или иного элемента государственного аппарата в состав коллективного субъекта не предусматривает отмену (замену) его основной компетенции. Например, включение в состав военной организации государства органов государственной охраны не означает то, что обеспечение обороны страны стало для них основной задачей. В связи с этим, коллективный субъект не обладает таким важным признаком организации (если рассматривать ее в качестве системы), как

«единство главной цели для всех подсистем»¹.

В состав одного коллективного субъекта может входить иной (иные) коллективный субъект (коллективные субъекты) по принципу «матрешки», что усложняет выстраивание связей управления (координации). Например, в общегосударственную систему противодействия терроризму возможно включить такой коллективный субъект, как силы, привлекаемые для проведения контртеррористической операции.

Следует подчеркнуть, что коллективные субъекты в области обеспечения безопасности закреплены в законодательстве Российской Федерации (преимущественно в федеральных законах).

Представляется, что от коллективных субъектов необходимо отделять подсистемы руководства (управления, координации) этими субъектами ввиду сложности и разнообразия организационно-правовых форм управляющего воздействия. В частности, руководство и управление деятельностью коллективных субъектов (в том числе координация деятельности входящих в них элементов) может выстраиваться на различных уровнях власти — на федеральном уровне, уровне субъекта Российской Федерации и на уровне местного самоуправления. Так, одна из наиболее сложных подсистем руководства (управления, координации) в организационном отношении реализована в общегосударственной системе противодействия терроризму.

Коллективные субъекты не выступают самостоятельными субъектами права, но являются субъектами деятельности. Вместе с тем, отдельные элементы из подсистемы управления могут выступать субъектами права. Например (применительно к силам, привлекаемым для проведения контртеррористической операции), решения Федерального оперативного штаба, принятые в соответствии с его компетенцией,

¹ О признаках организации как системы см.: Ружанская Л. С. Теория организации : учебное пособие / под общ. ред. Л. С. Ружанской. Екатеринбург: Изд-во Урал. ун-та, 2015. С. 24.

обязательны для всех государственных органов, представители которых входят в его состав и в состав оперативных штабов в субъектах Российской Федерации¹.

В настоящее время действующее законодательство Российской Федерации в области безопасности опережает науку административного права в части регулирования деятельности коллективных субъектов. На повестку дня необходимо вынести вопрос о проведении научных исследований в области деятельности коллективных субъектов специальной компетенции: подыскание адекватного обобщающего термина для них; определение критериев отнесения тех или иных компонентов государственного аппарата к ним; разработка предложений по формированию унифицированных организационно-правовых форм управления и координации ими; разработка иных аспектов деятельности коллективных субъектов.

В заключении настоящей статьи представляется возможным сделать некоторые выводы, которые могут способствовать выстраиванию системы обеспечения национальной безопасности.

1. В составе субъектов (сил) обеспечения того или иного компонента национальной безопасности необходимо выделять основные субъекты обеспечения соответствующего компонента безопасности. Основанием для отнесения органа государственной власти (государственного органа) к основным субъектам (или основному субъекту) обеспечения определенного компонента национальной безопасности выступает специальная компетенция (или предназначение, основные задачи) этого органа, лежащая преимущественно в русле соответствующего компонента национальной безопасности.

2. Для более эффективного решения задач по обеспечению того или иного компонента национальной безопасности основным субъектам, как правило, содей-

ствуют иные органы государственной власти (государственные органы).

3. Совместное решение субъектами (силами) отдельных задач по обеспечению национальной безопасности зачастую предусматривает их объединение в ту или иную организационную структуру – коллективный субъект специальной компетенции. Вопросы функционирования коллективных субъектов специальной компетенции требуют научной разработки, в том числе в области военного права.

Библиография

1. Волков, В. Г. Правовой статус органов исполнительной власти наделенных специальной компетенцией в сфере финансовой деятельности : дис... канд. юрид. наук / В. Г. Волков. — М. : Моск. гуман. ун-т, 2005. — 189 с.
2. Давыдов, А. В. Безопасность государственной власти как компонент национальной безопасности / А. В. Давыдов // Современное общество и право. — 2018. — № 4. — С. 39—44.
3. Ирошников, Д. В. Государственная безопасность Российской Федерации: понятие и содержание / Д. В. Ирошников // Юридическая наука. — 2011. — № 2.
4. Кардашова, И. Б. Современная система обеспечения национальной безопасности Российской Федерации / И. Б. Кардашова // Административное право и процесс. — 2013. — № 9. — С. 30—32.
5. Конституционно-правовой статус Совета Безопасности Российской Федерации : учебное пособие / под общ. ред. Н. П. Патрушева. — 4-е изд., испр. и доп. — М. : Изд. «Известия», 2016. — 448 с.
6. Корякин, В. М. Военное право : учебник / В. М. Корякин. — М. : Юстиция, 2019. — 432 с.
7. Ружанская, Л. С. Теория организации : уч. пособие / Л. С. Ружанская, А. А. Яшин, Ю. В. Солдатова ; под общ. ред. Л. С. Ружанской. — Екатеринбург : Изд-во Урал. ун-та, 2015. — 200 с.
8. Саматов, А. В. Общественные институты и государственные органы в системе обеспечения национальной безопасности Российской Федерации / А. В. Саматов // Вопросы современной юриспруденции. — 2014. — № 8. — С. 65—69.
9. Финансовое право : учебник / под общ. ред. Э. Д. Соколовой; отв. ред. А. Ю. Ильин. — М. : Проспект, 2019. — 592 с.
10. Финансовое право в условиях развития цифровой экономики : монография / К. Т. Анисина, Б. Г. Бадмаев, И. В. Бит-Шабо и др.; под ред. И. А. Цинделиани. — М. : Проспект, 2019. — 320 с.
11. Шободоева, А. В. Основы теории национальной безопасности : курс лекций / А. В. Шободоева. — Иркутск : Изд-во БГУЭП, 2015. 228 с.

¹ Подп. «а» п. 5 Указа Президента Российской Федерации от 15 февраля 2006 г. № 116 «О мерах по противодействию терроризму».

On the issue of security forces national security

© Davydov A. V.,

candidate of law, associate Professor Academy of the Federal security service of the Russian Federation

© Kilasonia G. G.,

Academy of the Federal security service of the Russian Federation

Abstract. The article deals with certain aspects of the functioning of the national security forces of the Russian Federation. As a result of the analysis of a diverse database of sources, as well as the competence of state authorities, the author offers recommendations for building a system for ensuring national security, and also determines the prospects for scientific research in this area.

Keywords: national security, national security system, national security forces, state administration.

Некоторые аспекты обеспечения безопасности на транспорте в условиях распространения инфекционных заболеваний (на примере пандемии коронавирусной инфекции COVID-19)

© Землин Александр Игоревич,
доктор юридических наук, профессор,
заведующий кафедрой «Транспортное право»
Юридического института Российского
университета транспорта, заслуженный деятель
науки Российской Федерации

Аннотация. Исследование посвящено анализу вопросов использования средств, характерных для административно-правового регулирования отношений в сфере транспорта в условиях возникновения необходимости предупреждения завоза и опасности распространения коронавирусной инфекции COVID-19. На основе анализа организационно-правовых основ функционирования системы предупреждения инфекции сделаны отдельные выводы о роли и значении административно-правовых средств для обеспечения эффективной и законной деятельности участников транспортных правоотношений в условиях пандемии COVID-19. С использованием инструментария формально-догматического подхода и принципов системно-правового анализа осуществлено критическое осмысление содержания ряда правовых актов различного уровня, принятых в интересах противодействия завозу и распространения на территории Российской Федерации коронавирусной инфекции COVID-19, соотносимых с деятельностью участников транспортных отношений. Обоснованы авторские умозаключения относительно значимости административных правовых актов, посвященных регулированию указанных вопросов, необходимости дальнейшей разработки системы административно-правовых норм, устанавливающих как права и обязанности участников транспортных отношений в особых условиях, так и процессуальные механизмы реализации соответствующих правоустановлений. Автор отмечает, что именно обеспечение однозначности, четкости и взаимосвязанности материальных и процессуальных норм административного права является обязательным условием обеспечения законности и эффективности деятельности участников транспортных правоотношений в условиях предупреждения завоза и опасности распространения инфекций. По результатам исследования сформулированы отдельные выводы и предложения, легализация которых способна оказать позитивное воздействие на качество административно-правового обеспечения и эффективность организации деятельности органов управления транспортом в условиях введения ограничительных мер в целях противодействия завозу и распространения на территории Российской Федерации инфекций с учетом полученного опыта деятельности в условиях пандемии COVID-19.

Ключевые слова: административно-правовое регулирование, транспорт, участники транспортных правоотношений, ограничительные меры, коронавирусная инфекция, пандемия COVID-19.

Исследование выполнено при финансовой поддержке Российского фонда фундаментальных исследований в рамках научного проекта № 19-011-00658 «Транспортная безопасность: теоретико-правовые основы, административно-правовые и уголовно-правовые средства обеспечения в Российской Федерации»

Очевидно, что в особых условиях обстановки, когда становится необходимым принятие ограничительных мер в целях противодействия распространению пандемии, возникает противоречие между существенными задачами, решаемыми транс-

портной отраслью, с одной стороны, и потребностям обеспечения безопасности как пассажиров, так и населения страны в целом.

Следует отметить, что специалистами в сфере транспортного права достаточно

подробно исследованы вопросы теории и практики правового обеспечения транспортной безопасности¹, безопасности пассажиров на транспорте², экологической безопасности в процессе функционирования транспорта³ и др.

¹ Артамонова С. Н. Формирование правовых основ обеспечения безопасности автомобильного транспорта в России // *Транспортное право и безопасность*. 2018. № 1 (25). С. 201; Правовые проблемы обеспечения транспортной безопасности : монография / под общ. ред. А. И. Землина; предисл. Н. А. Духно. М.: Юридический институт РУТ (МИИТ), 2018; Землин А. И., Холиков И. В., Мельникова А. А. Актуальные проблемы правового обеспечения безопасности транспортной инфраструктуры : монография. М.: Юридический институт РУТ (МИИТ), 2019; Землин А. И. Административно-правовые аспекты обеспечения транспортной безопасности // *Национальная безопасность и стратегическое планирование*. 2019 № 4 (28). С. 10—14; Землин А. И., Пищелко А. В. Актуальные вопросы правового обеспечения транспортной безопасности // *Материалы международной научной конференции «Борьба с правонарушениями в сфере экономики: правовые, процессуальные и криминалистические проблемы»*. (В рамках Международного юридического форума). Новосибирск, 2019. С. 52; Ирошников Д. В. Методологические аспекты исследования транспортной безопасности в юридической науке // *Национальная безопасность: nota bene*. 2019. № 6; Корякин В.М. Понятие транспортной безопасности и ее место в общей системе национальной безопасности Российской Федерации // *Транспортное право и безопасность*. 2016. № 3. С. 51—59.

² Правовые проблемы обеспечения транспортной безопасности : монография. С. 12; Корякин В. М. Указ. соч. С. 55-56; Холиков И. В., Клёнов М. В. Правовые и организационные вопросы контроля за состоянием здоровья работников и оказания медицинской помощи пассажирам на транспорте в России // *Мир транспорта* 2019. № 3. С. 180—191; Kholikov I. V., Sazonova K.L. The Ebola Response Team Deployment in the Guinea Republic: Organizational, Ethical, Legal Issues and a Problem of Responsibility // *Ethical Challenge for Military Health Care Personnel*. Edited by D. Messelken and D. Winkler. New York. 2018. P. 38—51; Zemlin A., Pishchelko A., Kharlamova Y. Problems of realisation of public oversight in the field of transport counterterrorism policy // *Kutafin University Law Review*. Volume 7. Issue 1. 2020. P. 67—78.

³ Bagreeva E. G., Zemlin A. I., Shamsunov S. Kh. Environmental Safety Conditions in the Transport Sector by Improving the Culture of Lawmaking. *Ekoloji*, 2019, T. 28. № 107. P. 4071—4079; Bagreeva E. G., Zemlin A. I., Shamsunov S. Kh. Does Environmental

Специфическим моментом, характерным именно для сложившейся в условиях возникновения угрозы завоза и распространения на территории Российской Федерации коронавирусной инфекции COVID-19, является то, что в условиях пандемии вполне естественно отпадает сама возможность нормального функционирования транспортной сети. Опыт показывает, что в условиях возникновения угрозы распространения инфекции, когда уже на самой начальной стадии выработки управленческих решений по принятию неотложных мер в целях противодействия ее распространению, практически все государства, независимо от связывающих их международных обязательств и степени декларируемой приверженности демократическим ценностям и идеалам гуманизма, незамедлительно приняли меры по закрытию внешних границ, сделав выбор в пользу необходимости обеспечения безопасности населения своей страны. При этом, в частности, весьма остро встала проблема захода судов в порты иностранных государств, посадки воздушных судов, международных железнодорожных перевозок и т.д.

7 мая 2020 г. на совещании по вопросам развития транспортной отрасли, которое в режиме видеоконференции провел Президент Российской Федерации В. В. Путин, отметивший значимость стабильности работы транспортного комплекса России для функционирования страны как единого целого. Министр транспорта Российской Федерации Е.И. Дитрих на указанном совещании подтвердил тот факт, что пассажирооборот только в апреле на всех видах транспорта сократился на 70—95 процентов, отметив, однако, что даже в таких условиях приоритетом является сохранение здоровья пассажиров и работников транспортного комплекса.

Таким образом, очевидна расстановка приоритетов деятельности субъектов управления транспортом и иных участни-

Safety Depend Upon the Legal Culture of Transport Specialists? *Ekoloji*, 2019, Issue 107, Pages: 4961—4965.

ков транспортных правоотношений в пользу безусловного обеспечения принятия всех необходимых мер для противодействия завозу и распространению на территории Российской Федерации коронавирусной инфекции COVID-19 и обеспечения безопасности пассажиров и работников транспортного комплекса.

Определяясь в инструментарии, использование которого может дать наибольший эффект для решения указанной задачи, следует исходить из наиболее общей посылки о том, что продукция транспорта как отрасли материального производства — это деятельность по территориальному перемещению пассажиров и грузов с использованием различных видов транспорта. Из этого вполне очевидного факта в рамках интересующей нас проблемы следует ряд выводов, предопределяющих логику дальнейшего исследования.

Во-первых, поскольку транспорт является связующим звеном экономики страны, постольку очевидна крайняя необходимость четкого и ригоричного правового урегулирования вопросов, связанных с обеспечением безопасного функционирования транспорта в условиях возможности распространения инфекций.

Во-вторых, особое значение приобретает оперативность принятия управленческих решений и эффективной их реализации в условиях дефицита времени.

В-третьих, единственным возможным вариантом предупреждения завоза с территории сопредельных государств и пресечения случаев распространения инфекции является установление ограничительных мер, предусматривающих, в том числе, запрет на передвижение пассажиров и грузов, что, в свою очередь, возможно исключительно посредством введения соответствующих правовых режимов.

Изложенные выше характеристики мер, принятие которых объективно необходимо в целях противодействия

завозу и распространения на территории Российской Федерации инфекций, свидетельствуют о том, что основным механизмом в указанном случае может быть только административно-правовое регулирование. Именно использование инструментария административного права позволяет обеспечить высокую степень власти, четкости и жесткости правового регулирования, необходимую для обеспечения оперативных управленческих воздействий. Использование метода властных предписаний, сопровождаемого установлением мер административной ответственности за их несоблюдение, позволяет обеспечить надлежащий уровень дисциплины участников публичных правоотношений. Не случайно этот метод получил особое распространение в сфере транспорта, где законность и дисциплина участников отношений, связанных с использованием транспортных средств, являющихся источником повышенной опасности, имеют особое значение.

Кроме того, именно для административно-правовых отношений характерным признаком является высокая степень оперативности принятия организационных решений в сфере управления, распорядительства в целях обеспечения быстроты и эффективности их реализации, широкое применение принципов единоначалия и личной ответственности, свойственное для функционирования административного аппарата в особых условиях обстановки и дефицита времени. Не случайно именно административно-правовыми нормами регулируются вопросы применения исключительных административно-правовых режимов.

Следует отметить, что институт правовых режимов широко используется в юридической практике и достаточно подробно исследован представителями правовой науки. Круг работ, посвященных указанной проблематике, не ограничивается трудами А. А. Балтовского, Д. М. Бры-

кина, А. С. Денисовой, А. В. Малько, Н. И. Матузова, Л. В. Мелехина, Н. Н. Поповой, С. В. Пчелинцева, Э. Ф. Шамсумовой¹ и др., рассматривавших сущностные проблемы, связанные с институционализацией и типологизацией правовых режимов, но включает также столь многочисленные труды специалистов, предметом осмысления которых стали вопросы применения административно-правовых режимов в конкретных ситуациях для решения оперативных управленческих задач, что само перечисление их в рамках настоящей статьи представляется нецелесообразным и невозможным.

Предуведомляя возможные упреки в поверхностном анализе сущности, содержания, принципов, оснований введения, применяемых процедур и иных проблемных вопросов, связанных с применением административно-правовых режимов, автор особо подчеркивает, что не ставит пе-

¹ Балтовский А. С. Организационно-правовые основы деятельности органов внутренних дел в условиях действия экстраординарных административно-правовых режимов : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2006; Брыкин Д. М. Ограничения конституционных прав и свобод граждан Российской Федерации в условиях особых правовых режимов : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010; Денисова А. С. Обеспечение основных прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации в условиях особых правовых режимов : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Хабаровск, 2008; Матузов Н. И., Малько А. В. Правовые режимы: вопросы теории и практики // Правоведение. 1996. № 1. С. 41—48; Мелехин Л. В. Основные черты правового режима, устанавливаемого в зоне проведения контртеррористической операции // Сб. тезисов семинара «Совершенствование практики участия органов внутренних дел и внутренних войск МВД России в урегулировании внутренних вооруженных конфликтов». М., 2003. С. 14—17; Попова Н. Н. Административно-правовые режимы особых территорий в Российской Федерации : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2005; Пчелинцев С. В. Правовое регулирование военного положения в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1998; Пчелинцев С. В. Ограничения прав и свобод граждан в условиях особых правовых режимов: методология, теория, практика : автореф. дис. ... докт. юрид. наук. М., 2006; Шамсумова Э. Ф. Правовые режимы: теоретический аспект : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2001.

ред собой столь амбициозных задач, желая в рамках настоящей публикации лишь акцентировать внимание на отдельных аспектах использования средств административно-правового регулирования транспортных отношений в целях предупреждения опасности распространения инфекционных заболеваний (на примере пандемии коронавирусной инфекции COVID-19), как это следует из названия статьи и аннотации.

По тем же самым причинам столь же неуместным автор полагает попытку разрешения в рамках данной публикации проблемы соотношения используемых в юридической литературе и практике правоприменения таких понятий, как «исключительный», «особый», «специальный», «чрезвычайный», «экстраординарный» и т.п. административно-правовой режим. Поскольку решение этой научной задачи предполагает использование методологии таксономического анализа в комплексе с методами лингво-семиотического, историко-правового и сравнительно-правового подхода, что невозможно в рамках научной статьи, нами специально особо оговорено, что мы предполагаем решение значительно более скромной задачи: осуществить критическое осмысление содержания правовых актов различного уровня, принятых в интересах противодействия завозу и распространения на территории Российской Федерации коронавирусной инфекции COVID-19, соотносимых в той или иной степени с деятельностью участников транспортных отношений с использованием инструментария формально-догматического подхода на основе принципов системно-правового анализа.

Избранные нами предмет и методология исследования, предварительный анализ степени научной разработанности проблем административно-правового регулирования в особых условиях, позволяет нам в целях экономии времени, не умаляя при этом значения принципа научной добросовестности, высказать свою позицию относительно тех принципиальных моментов,

которые будут в последующем предопределять логику исследования.

Автор солидаризируется с мнением о том, что именно правовой режим наиболее эффективно способен обеспечить урегулирование конкретной группы общественных отношений¹. Полагаем, что очевидна их особая значимость именно в условиях, требующих принятия оперативных управленческих решений для устранения (минимизации) возникших (возникающих) угроз. Российское законодательство устанавливает, в частности, режимное правовое регулирование функционирования Единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций; режим территорий, подвергшихся заражению радиоактивными веществами, и т.п. При этом особо выделяются административно-правовые режимы, регулирующие деятельность органов исполнительной власти, должностных лиц этих органов, их отношения с физическими и юридическими лицами в конкретных условиях и определенных правоотношениях.

Основательным, по нашему мнению, следует признать и утверждение о том, что специальные административно-правовые режимы устанавливаются в случаях, когда требуется применение особых мер деятельности исполнительной власти на определенной территории, в отношении определенных объектов или предметов².

В связи с изложенным вполне логично, что в научных исследованиях вопросы применения административно-правовых режимов обосновываются, в первую очередь, потребностями обеспечения национальной безопасности при возникновении каких-либо угроз³.

Также обоснованно отмечается, что именно специальные административно-правовые режимы являются адекватной формой деятельности государства в «не-

стандартных», экстраординарных ситуациях⁴.

Ст. 88 Конституции Российской Федерации устанавливает возможность введения на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях при наличии исключительных обстоятельств, в целях обеспечения обороны Российской Федерации, государственной безопасности и безопасности личности, общества; скорейшей нормализации обстановки, восстановления законности и правопорядка, устранения угрозы безопасности граждан и оказания им помощи правового режима «чрезвычайное положение».

Указанный правовой режим деятельности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации (далее именуется «органами государственной власти»), иных государственных органов, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений, организаций независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, а также деятельности граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, допускает установленные Конституцией Российской Федерации отдельные ограничения прав и свобод юридических и физических лиц, а также возложение на них дополнительных обязанностей путем введения специальных мер.

В условиях необходимости противодействия завозу и распространению коронавирусной инфекции вполне логичным шагом является введение именно указанного режима. Однако, как известно, чрезвычайное положение на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях в связи с угрозой распространения коронавирусной инфекции не вводилось. Впрочем, вопросы, связанные с обоснованностью введения (невведения) на территории России, отдельных субъектов Российской Федерации режима чрезвычайного положения, иных правовых режимов в условиях пандемии коронавируса,

¹ Матузов Н. И., Малько А. В. Указ. соч.; Мелехин Л. В. Указ. соч.

² Бахрах Д. Н. Административное право. М., 2001; Попова Н. Н. Указ. соч. С. 4.

³ Мелехин Л. В. Указ. соч. С. 6; Пчелинцев С. В. Правовое регулирование военного положения в Российской Федерации. С. 16.

⁴ Шамсумова Э. Ф. Указ. соч. С. 7.

не являются предметом настоящего исследования.

Рассматривая вопросы применения механизмов противодействия завозу и распространению коронавирусной инфекции в области транспортных отношений, организации деятельности в интересах обеспечения безопасности в транспортной сфере в связи с угрозой распространения коронавирусной инфекции, следует учитывать конституционно установленное разграничение предметов ведения в указанной сфере. Ст. 71 Конституции Российской Федерации относит к ведению Российской Федерации федеральный транспорт и пути сообщения, оборону и безопасность. Ст. 72 Конституции относит к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации обеспечение правопорядка, общественной безопасности, экологической безопасности, борьбу с катастрофами и ликвидацию их последствий, в том числе в области транспортной деятельности.

В связи с этим логика дальнейшего исследования с использованием неизбежного в данном случае инструментария формально-юридического подхода предполагает анализ системы правового регулирования вопросов, отнесенных к компетенции Российской Федерации, а также сравнительный анализ правовых актов субъектов Российской Федерации, принятых в интересах предупреждения и ликвидации последствий коронавирусной инфекции, устанавливающих ограничения для участников транспортных правоотношений.

Федеральный закон «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» определяет общие для Российской Федерации организационно-правовые нормы в области защиты населения, всего земельного, водного, воздушного пространства в пределах Российской Федерации или его части, объектов производственного и социального назначения, а также окружающей среды от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. Важным для настоящего исследова-

ния является то, что нормы Закона определяют понятие чрезвычайной ситуации как обстановку на определенной территории, сложившуюся в результате аварии, опасного природного явления, катастрофы, стихийного или иного бедствия, которые могут повлечь или повлекли за собой человеческие жертвы, ущерб здоровью людей или окружающей среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности людей; содержание терминов «предупреждение чрезвычайных ситуаций» и «ликвидация чрезвычайных ситуаций».

Федеральный закон «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» в ст. 1 содержит определения инфекционных заболеваний и инфекционных заболеваний, представляющие опасность для окружающих, устанавливая в качестве характерных признаков тяжелое течение, высокий уровень смертности и инвалидности, быстрое распространение среди населения (эпидемия). В той же статье дано определение санитарно-противоэпидемических (профилактических) мероприятий, под которыми понимаются организационные, административные, инженерно-технические, медико-санитарные, ветеринарные и иные меры, направленные на устранение или уменьшение вредного воздействия на человека факторов среды обитания, предотвращение возникновения и распространения инфекционных заболеваний и массовых неинфекционных заболеваний (отравлений) и их ликвидацию. Особо определено содержание такого понятия, как «ограничительные мероприятия (карантин)», под которыми законодатель понимает административные, медико-санитарные, ветеринарные и иные меры, направленные на предотвращение распространения инфекционных заболеваний и предусматривающие особый режим хозяйственной и иной деятельности, ограничение передвижения

населения, транспортных средств, грузов, товаров и животных.

Согласно ст. 5 Закона к полномочиям Российской Федерации в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения относятся введение и отмена на территории Российской Федерации ограничительных мероприятий (карантина), а также введение и отмена санитарно-карантинного контроля в пунктах пропуска через Государственную границу Российской Федерации.

Постановление Правительства Российской Федерации от 19 августа 2005 г. № 529 «Об организации и контроле за введением и отменой ограничительных мероприятий (карантина) по предписанию территориального органа, осуществляющего государственный санитарно-эпидемиологический надзор» устанавливает, что в случае угрозы возникновения или распространения инфекционных заболеваний на территории субъекта Российской Федерации обязанности органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, в числе которых — принятие на основании предписания территориального органа, осуществляющего государственный санитарно-эпидемиологический надзор, решения о введении необходимых ограничительных мероприятий (карантина), а также создание оперативного штаба.

Ограничительные мероприятия (карантин) вводятся в пунктах пропуска через Государственную границу Российской Федерации, на территории Российской Федерации, территории соответствующего субъекта Российской Федерации, муниципального образования, в организациях и на объектах хозяйственной и иной деятельности в случае угрозы возникновения и распространения инфекционных заболеваний.

Согласно Указу Президента Российской Федерации от 2 апреля 2020 г. № 239 «О мерах по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения на территории Российской Федерации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19)» в целях обеспечения санитарно-

эпидемиологического благополучия населения на территории Российской Федерации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19), предписывалось высшим должностным лицам (руководителям высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации, исходя из санитарно-эпидемиологической обстановки и особенностей распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-19) в субъекте Российской Федерации, обеспечить разработку и реализацию комплекса ограничительных и иных мероприятий, в первую очередь:

а) определить в границах соответствующего субъекта Российской Федерации территории, на которых предусматривается реализация комплекса ограничительных и иных мероприятий, направленных на обеспечение санитарно-эпидемиологического благополучия населения, в том числе в условиях введения режима повышенной готовности, чрезвычайной ситуации;

б) приостановить (ограничить) деятельность находящихся на соответствующей территории отдельных организаций, а также индивидуальных предпринимателей;

в) установить особый порядок передвижения на соответствующей территории лиц и транспортных средств, за исключением транспортных средств, осуществляющих межрегиональные перевозки.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 2 апреля 2020 г. № 417 утверждены Правила поведения, обязательные для исполнения гражданами и организациями, при введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации».

Таким образом, следует отметить, что режим чрезвычайного положения на территории Российской Федерации в связи с угрозой распространения пандемии не вводился, вопросы разработки и реализации комплекса ограничительных мероприятий на территории субъекта Российской Федерации было предписано решать соответствующим органам власти субъекта

Российской Федерации, которые, в свою очередь, как показала практика, ввели ограничительные мероприятия посредством введения режима повышенной готовности. Исследование правовых актов субъектов Российской Федерации заслуживает особого внимания, однако, находится за пределом предмета нашего исследования.

Анализируя особо интересующий нас блок правовых актов, принятых в целях устранения угроз распространения пандемии среди пассажиров и работников различных видов федерального транспорта, надлежит исходить из того, что системный подход к организации защиты транспортного комплекса от различного вида и происхождения угроз с использованием наиболее современных процедур и технологий реализуется с помощью издания ведомственных правовых актов органов управления транспортом. Согласно Положению о Министерстве транспорта Российской Федерации, утвержденному постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июля 2004 г. № 395, Минтранс России осуществляет координацию и контроль деятельности подведомственных ему Федеральной службы по надзору в сфере транспорта, Федерального агентства воздушного транспорта, Федерального дорожного агентства, Федерального агентства железнодорожного транспорта и Федерального агентства морского и речного транспорта, а также осуществляет необходимые полномочия и необходимое правовое регулирование в установленной сфере деятельности.

Хронология разработки и принятия правовых актов показывает, что органами управления федеральным транспортом меры по предотвращению пандемии принимались весьма оперативно, системно и в соответствии с их компетенцией.

24 января 2020 г., то есть в тот же день, что и постановление Главного государственного санитарного врача Российской Федерации «О дополнительных мероприятиях по недопущению завоза и распространения новой коронавирусной ин-

фекции, вызванной 2019-nCoV», того же рода распорядительные документы, конкретизирующие задачи соответствующих должностных лиц применительно к потребностям обеспечения безопасности на транспорте, издаются главными государственными санитарными врачами по видам транспорта. Так, постановлением Главного государственного санитарного врача по железнодорожному транспорту Российской Федерации от 24 января 2020 г. № 1 «О мерах по предупреждению завоза железнодорожным транспортом на территорию Российской Федерации больных (с подозрением на заболевание) новой коронавирусной инфекцией», рекомендовано соответствующим должностным лицам ОАО «Российские железные дороги»:

— рассмотреть вопрос об оборудовании железнодорожных вокзалов стационарными установками для проведения термометрии прибывающих пассажиров и бесконтактными термометрами для проведения термометрии пассажиров, следующих в подвижном составе;

— обеспечить реализацию «Регламента взаимодействия при возникновении чрезвычайной ситуации санитарно-эпидемиологического характера в пути следования пассажирского поезда», определяющего порядок принятия экстренных мер и проведения противоэпидемических мероприятий;

— обеспечить справную работу установок обеззараживания воздуха в пассажирских поездах, своевременное техническое обслуживание ламп, отработавших срок, использование установок для обеззараживания воздуха в местах массового сосредоточения людей;

— организовать усиление дезинфекционного режима в подвижном составе и в помещениях вокзалов, применение дезинфицирующих средств, активных в отношении вирусов;

— провести внеплановую ревизию вентиляционных систем помещений железнодорожных вокзалов и объектов массового сосредоточения людей;

— обеспечить соблюдение режима проветривания помещений;

— организовать снабжение работников пассажирского комплекса, имеющих повышенный риск заболевания: работники поездных бригад, вагонов-ресторанов, билетные кассиры, дежурные по вокзалам, персонал комнат отдыха пассажиров, комнат матери и ребенка на вокзалах, работники пригородных компаний (контролеры, кондукторы) средствами индивидуальной защиты (маски, перчатки), кожными антисептиками;

— провести в пассажирских поездах ревизии противоэпидемических укладок, пополнение средствами индивидуальной защиты (маски, перчатки), кожными антисептиками, дезинфицирующими средствами;

— провести инструктажи с работниками пассажирского комплекса о действиях в случае выявления больного с симптомами новой коронавирусной инфекции (повышение температуры тела, наличие респираторных симптомов);

— разместить памятки для пассажиров о мерах профилактики коронавирусной инфекции в поездах на стойках регистрации, в зоне выхода на посадку, в залах ожидания, кассовых залах, информационных стендах и экранах железнодорожных вокзалов, организовать трансляцию звукового объявления о мерах профилактики коронавирусной инфекции в здании вокзалов, пассажирских поездов, электропоездов пригородного сообщения, аэроэкспрессах, объектах железнодорожного транспорта.

Начальнику Центральной дирекции здравоохранения — филиала ОАО «Российские железные дороги» предписано обеспечить:

— оперативное информирование территориальных отделов Управления Роспотребнадзора по железнодорожному транспорту, ФБУЗ «Центр гигиены и эпидемиологии по железнодорожному транспорту» при выявлении в пути следования больного с признаками инфекционного заболева-

ния (с подозрением на него) в соответствии с утвержденной схемой оповещения;

— корректировку плана оперативных мероприятий на случай выявления больного с признаками инфекционного заболевания респираторных симптомов и повышенной температурой тела, прибывших из-за рубежа;

— оперативную передачу информации, в соответствии с установленной схемой в случае выявления больных с респираторными симптомами, повышенной температурой тела и внебольничными пневмониями, прибывших из-за рубежа, при нахождении в стационаре, при врачебном приеме, при обращении за медицинской помощью в медицинские пункты железнодорожных вокзалов, при следовании в поездах;

— приведение в готовность медицинских пунктов железнодорожных вокзалов: оснащение противоэпидемическим имуществом, средствами индивидуальной защиты, дезинфицирующими средствами, работу оперативных средств связи, актуализацию схемы оповещения на текущий период;

— проведение комплекса первичных противоэпидемических мероприятий;

— пополнение запасов дезинфицирующих средств, средств индивидуальной защиты;

— усиление дезинфекционного режима в лечебных учреждениях и др.

Постановление содержало соответствующие рекомендации начальникам территориальных отделов Управления Роспотребнадзора по железнодорожному транспорту по вопросам: контроля готовности медицинских пунктов железнодорожных вокзалов, лечебных учреждений к проведению мероприятий при выявлении больных новой коронавирусной инфекции; актуализации оперативных схем оповещения, оперативных планов мероприятий на случай возникновения ситуации санитарно-эпидемиологического характера; проведения санитарно-карантинного контроля в железнодорожных пунктах пропуска через государственную границу Российской

Федерации; досмотра всех лиц прибывающих на территорию Российской Федерации с использованием технических средств для дистанционной термометрии; информирования пассажиров о ситуации по заболеваемости новой коронавирусной инфекцией, опроса о состоянии здоровья; учета пассажиров, в т.ч. граждан КНР, прибывших из-за рубежа; пополнения укладок средствами индивидуальной защиты (противочумные костюмы, маски, перчатки), дезинфицирующими средствами и др.

Постановление также содержит рекомендации в части подготовки лабораторной базы и специализированных формирований к работе в условиях чрезвычайной ситуации медико-санитарного характера лавному врачу ФБУЗ «Центр гигиены и эпидемиологии по железнодорожному транспорту», главным врачам ФБУЗ «Центр гигиены и эпидемиологии в субъектах Российской Федерации»

Таким образом, в постановлении весьма оперативно и подробно изложен комплекс взаимосвязанных, детальных и вполне основательных рекомендаций всем причастным лицам, позволяющих организовать взаимодействие должностных лиц ОАО «Российские железные дороги», его структурных подразделений с государственными органами различной ведомственной принадлежности в части, необходимой для предупреждения завоза железнодорожным транспортом и распространения на территории Российской Федерации коронавирусной инфекции.

Раздел «Противоэпидемические мероприятия при выявлении больного, подозрительного на заболевание инфекционными заболеваниями, вызывающими чрезвычайные ситуации в области санитарно-эпидемиологического благополучия населения (режим чрезвычайной ситуации)» Комплексного плана мероприятий по предупреждению завоза железнодорожным транспортом и распространения на территории Российской Федерации инфекционных заболеваний, вызывающих чрезвычайные ситуации в области санитарно-

эпидемиологического благополучия населения на 2020—2023 гг. (утвержден Управлением Роспотребнадзора по железнодорожному транспорту 6 февраля 2020 г., Главным Управлением на транспорте МВД России 7 февраля 2020 г. и ОАО «РЖД» 12 февраля 2020 г. № 165), ставит задачи, подлежащие немедленному исполнению в случае выявления на железнодорожном транспорте больного (с подозрением на заболевание) с инфекционными болезнями, всем причастным к исполнению Плана субъектам. Речь идет о ФБУЗ «Центр гигиены и эпидемиологии по железнодорожному транспорту», ФБУЗ «Центр гигиены и эпидемиологии в субъектах Российской Федерации», а также ОАО «РЖД», его структурных подразделениях.

Следует отметить, что в число мероприятий, предусмотренных указанным разделом, включены: передача информации о больном (с подозрением на заболевание) с инфекционными болезнями, согласно Управление Роспотребнадзора по железнодорожному транспорту, согласно действующей схемы оповещения; введение в действие оперативных планов первичных противоэпидемических мероприятий; обеспечение взаимодействия с причастными службами ОАО «РЖД», правоохранительными органами, МЧС России, скорой медицинской помощью, органами и учреждениями Роспотребнадзора по железнодорожному транспорту и по субъектам Российской Федерации при осуществлении противоэпидемических мероприятий в пассажирских поездах в случае возникновения ситуации санитарно-эпидемиологического характера в пути следования; госпитализация больных с подозрением на заболевание инфекционными болезнями; обеспечение оцепления (блокирования) участков местности, госпитальной базы, жилых помещений, строений и других объектов при ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций, при проведении

карантинных мероприятий во время эпидемий и (или) эпизоотий; проведение эпидемиологического расследования каждого случая заболевания особо опасной инфекцией; организация и проведение заключительной дезинфекции (при необходимости - дезинсекции, дератизации) в очагах заболеваний и др.

Особо выделены вопросы, связанные с информированием населения через средства массовой информации об эпидемиологической обстановке, мерах личной, общественной профилактики и проведении необходимых действий в случае выявления симптомов инфекционного заболевания, а также представления информации в Федеральную службу по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека о санитарно-эпидемиологической обстановке на объектах железнодорожного транспорта и транспортной инфраструктуры, и мерах, принимаемых для обеспечения санитарно-эпидемиологической безопасности.

Оперативному принятию мер, соответствующих уровню опасности распространения коронавирусной инфекции и степени угроз для безопасности на транспорте способствовало своевременное принятие организационно-распорядительных мер, в частности, создание временной Рабочей группы по выработке мер на транспорте по предупреждению завоза и распространения новой коронавирусной инфекции на территории Российской Федерации (распоряжение Минтранса России от 3 февраля 2020 г. № ЕД-29-р), организовавшей постоянное взаимодействие с Оперативным Штабом по предупреждению завоза и распространения новой коронавирусной инфекции на территории Российской Федерации. В связи с возрастающей угрозой в органах управления транспортом введен режим повышенной готовности. Например, в Федеральном агентстве железнодорожного транспорта указанный режим был введен приказом Федерального агентства железнодорожного транспорта от 19 марта 2020 г. № 102, а в Федеральном агентстве

морского и речного транспорта — приказом от 19 марта 2020 г. № 23. Одновременно были созданы оперативные штабы по предупреждению распространения коронавирусной инфекции (COVID-19) (см. приказ Федерального агентства железнодорожного транспорта от 19 марта 2020 г. № 103).

Анализ показывает, что ограничительные меры предпринимались на транспорте своевременно, в соответствии с принципами достаточности, оперативности и гласности.

Следует отметить, что распоряжением Правительства Российской Федерации от 16 марта 2020 г. № 635-р в связи с распространением коронавирусной инфекции (COVID-2019) на территории Российской Федерации установлен ряд ограничений, имевших существенное значение для ограничения прав участников транспортных отношений.

Согласно поименованному акту в целях обеспечения безопасности государства, защиты здоровья населения и нераспространения новой коронавирусной инфекции на территории Российской Федерации с 18 марта 2020 г. временно ограничивался въезд в Российскую Федерацию иностранных граждан и лиц без гражданства, в том числе прибывающих с территории Республики Беларусь, а также граждан Республики Беларусь. Росавиации в суточный срок предписывалось проинформировать соответствующие авиакомпании о временном ограничении въезда в Российскую Федерацию. 22 марта 2020 г. Федеральное агентство воздушного транспорта разместило официальную информацию о том, что в соответствии с поручением Правительства Российской Федерации № ТГ-П12-2111 от 20 марта 2020 г. с 00:00 часов по московскому времени 23 марта 2020 г. вводится временное ограничение на осуществление пассажирских авиаперевозок с территории Российской Федерации на территорию целого ряда иностранных государств.

Согласно п. 3 распоряжения Правительства Российской Федерации от 16 мар-

та 2020 г. № 635-р Минтрансу России предписывалось проинформировать российские и иностранные транспортные компании о предусмотренных мерах. Минтрансом России 26 марта 2020 г. распространена информация о том, что с 00 ч. 00 мин. 27 марта 2020 г. прекращается регулярное и чартерное авиасообщение, осуществляемое из российских аэропортов в аэропорты иностранных государств и в обратном направлении за исключением полетов, связанных с вывозом российских граждан на территорию Российской Федерации из иностранных государств в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (в соответствии со списками граждан, сформированными МИД России), иностранных граждан в иностранные государства, а также грузовых, почтовых, санитарных и гуманитарных рейсов, перегонов пустых воздушных судов для технического обслуживания, транзитных полетов с посадкой для дозаправки (смены экипажа) на территории Российской Федерации и полетов, осуществляемых по отдельным решениям Правительства Российской Федерации.

Отмечая оперативное реагирование органов управления транспортом на угрозы завоза, а в последующем — и распространения новой коронавирусной инфекции на территории Российской Федерации, следует акцентировать внимание на том, что уже 30 января 2020 г. приказом Федерального агентства железнодорожного транспорта № 25 на основании п. 5 протокола от 29 января 2020 г. № 1 заседания оперативного штаба по предупреждению завоза и распространения новой коронавирусной инфекции на территории Российской Федерации, с 00 часов 00 минут местного времени 31 января 2020 г. было прекращено движение пассажирских поездов Гродеково — Суйфэньхэ через пограничный переход Гродеково (Российская Федерация) — Суйфэньхэ (КНР).

В последующем решения о введении ограничительных мер в целях предупреждения завоза и распространения новой коронавирусной инфекции на территории

Российской Федерации принимались в соответствии с возрастанием угроз и оперативной обстановкой в иностранных государствах. Так, приказом Федерального агентства железнодорожного транспорта от 27 февраля 2020 г. № 60 с 4 марта 2020 г. прекращено движение пассажирского поезда 17Б/18Б Москва — Ницца.

На основании вышеизложенного представляется возможным сделать обоснованный вывод о том, что грамотное планирование, проведение подготовительных и профилактических мероприятий, а также оперативное исполнение заранее организованных действий не только позволило обеспечить эффективную работу причастных органов и организаций по предотвращению распространения коронавирусной инфекции, но и исключило введение избыточных, не вызванных крайней необходимостью запретов и мер, ограничивающих права участников транспортных отношений, что в сочетании с разъяснительной работой исключило возникновение панических слухов и настроений среди пассажиров, а также, как свидетельствует судебная практика, не повлекло за собой сколь-нибудь значительного числа жалоб на неправомерные действия должностных лиц, нарушение прав граждан при их перемещении федеральным общественным транспортом.

Следует, впрочем, отметить недостаточно своевременное обеспечение органов управления транспортом и транспортных организаций необходимыми рекомендациями и разъяснениями со стороны компетентных органов. Так, только 18 мая 2020 г. Роспотребнадзор разработал рекомендации по работе всех видов транспорта в условиях распространения коронавируса.

Вполне естественно, что представленный весьма абрисный анализ правовых основ и организации работы органов управления транспортом и транспортных организаций в условиях принятия оперативных мер административно-правового характера по недопущению завоза на территорию Российской Федерации и предотвращению

распространения коронавирусной инфекции, не носит исчерпывающего характера.

Автор не ставил перед собой задачи анализа оснований и обоснованности введения / невведения на территории России, отдельных субъектов Российской Федерации в условиях угрозы распространения пандемии коронавирусной инфекции каких-либо правовых режимов: чрезвычайного положения, чрезвычайной ситуации, повышенной готовности, карантина, самоизоляции (изоляции) и иных. Полагаем, что вопросы типологизации, верификации на предмет соответствия законодательству, идентификации, содержания и соотношения указанных понятий должны стать в последующем предметом глубокого научного анализа, поскольку в противном случае они станут предметом досужего обсуждения и послужат основанием для слухов и беспочвенных умозаключений полит- и пиартехнологов, как мы наблюдаем в настоящее время. Очевидно, что продемонстрированный в целом ряде случаев органами власти субъектов Российской Федерации отход от установленных законодательством порядка и правил введения режимных мер, принятие правовых актов, содержащих не предусмотренные позитивным правом и не имеющих легального определения и закрепления понятий, повлекло за собой не только терминологическую путаницу и последовавшие за этим проблемы правоприменения, но и необходимость внесения изменений в законодательство в целях устранения возникших правовых коллизий, что повлекло нарастание противоречивости правовых норм, содержащихся в актах различной юридической силы.

На этом фоне имеет значение положительный опыт работы органов управления транспортом и транспортных организаций по использованию средств административно-правового регулирования в условиях необходимости принятия самых оперативных и неотложных мер по недопущению завоза на территорию Российской Федерации и предотвращению распространения коронавирусной инфекции, основан-

ных на заблаговременно подготовленных планах действий и соответствующих ранее принятым правовым нормам.

Полагаем, что результаты, полученные в ходе осуществленного нами формально-догматического анализа позволяют, во-первых, оценить роль и значение административно-правовых средств в особых условиях обстановки, во-вторых, сформулировать направления дальнейшей научной проработки вопросов правового и организационного обеспечения работы как органов власти в целом, так и органов управления транспортом в частности, по предотвращению эпидемий, и, в-третьих, предложить отдельные рекомендации для совершенствования правовой базы деятельности компетентных органов власти по минимизации и ликвидации угроз завоза, а также распространения новых возможных инфекций на территории Российской Федерации.

Библиография

1. Артамонова, С. Н. Формирование правовых основ обеспечения безопасности автомобильного транспорта в России / С. Н. Артамонова // Транспортное право и безопасность. — 2018. — № 1 (25). — С. 201—208.
2. Балтовский, А. С. Организационно-правовые основы деятельности органов внутренних дел в условиях действия экстраординарных административно-правовых режимов : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А. С. Балтовский. — Саратов, 2006.
3. Брыкин, Д. М. Ограничения конституционных прав и свобод граждан Российской Федерации в условиях особых правовых режимов : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Д. М. Брыкин. — М., 2010.
4. Бахрах, Д. Н. Административное право : учебник / Д. Н. Бахрах. — М., 2001. — 413 с.
5. Денисова, А. С. Обеспечение основных прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации в условиях особых правовых режимов : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А. С. Денисова. — Хабаровск, 2008.
6. Землин, А. И. Актуальные проблемы правового обеспечения безопасности транспортной инфраструктуры : монография / А. И. Землин, И. В. Холиков, А. А. Мельникова. — М. : Юридический институт МИИТ, 2019. — 92 с.
7. Землин, А. И. Административно-правовые аспекты обеспечения транспортной безопасности / А. И. Землин // Национальная безопасность и

стратегическое планирование. — 2019. — № 4 (28). — С. 10—14.

8. Землин, А. И. Актуальные вопросы правового обеспечения транспортной безопасности / А. И. Землин, А. В. Пищелко // *Материалы международной научной конференции «Борьба с правонарушениями в сфере экономики: правовые, процессуальные и криминалистические проблемы»*. (В рамках Международного юридического форума). — Новосибирск, 2019. — С. 51—54.

9. Ирошников, Д. В. Методологические аспекты исследования транспортной безопасности в юридической науке / Д. В. Ирошников // *Национальная безопасность: nota bene*. — 2019. — № 6.

10. Корякин, В. М. Понятие транспортной безопасности и ее место в общей системе национальной безопасности Российской Федерации / В. М. Корякин // *Транспортное право и безопасность*. — 2016. — № 3. — С. 51—59.

11. Матузов, Н. И. Правовые режимы: вопросы теории и практики / Н. И. Матузов, А. В. Малько // *Правоведение*. — 1996. — № 1. — С. 41—48.

12. Мелехин, Л. В. Основные черты правового режима, устанавливаемого в зоне проведения контртеррористической операции / Л. В. Мелехин // *Сб. тезисов семинара «Совершенствование практики участия органов внутренних дел и внутренних войск МВД России в урегулировании внутренних вооруженных конфликтов»*. — М., 2003. — С. 14—17.

13. Попова, Н. Н. Административно-правовые режимы особых территорий в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Н. Н. Попова. — М., 2005. — 21 с.

14. Правовые проблемы обеспечения транспортной безопасности: монография / под общ. ред. А. И. Землина; предисл. Н. А. Духно [Духно

Н.А., Землин А.И., Землина О.М. и др.] — М.: Юридический институт МИИТ, 2018. — 120 с.

15. Пчелинцев, С. В. Правовое регулирование военного положения в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / С. В. Пчелинцев. — М., 1998. — 19 с.

16. Пчелинцев, С. В. Ограничения прав и свобод граждан в условиях особых правовых режимов: методология, теория, практика : автореф. дис. ... докт. юрид. наук / С. В. Пчелинцев. — М., 2006.

17. Холиков, И. В. Правовые и организационные вопросы контроля за состоянием здоровья работников и оказания медицинской помощи пассажирам на транспорте в России / И. В. Холиков, М. В. Клёнов // *Мир транспорта*. — 2019. — № 3. — С. 180—191.

18. Шамсумова, Э. Ф. Правовые режимы: теоретический аспект : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Э. Ф. Шамсумова. — Екатеринбург, 2001. — 20 с.

19. Bagreeva E. G., Zemlin A. I., Shamsunov S. Kh. Environmental Safety Conditions in the Transport Sector by Improving the Culture of Lawmaking. *Ekoloji*, 2019, T. 28. № 107. P. 4071—4079.

20. Bagreeva E. G., Zemlin A. I., Shamsunov S. Kh. Does Environmental Safety Depend Upon the Legal Culture of Transport Specialists? *Ekoloji*, 2019, Issue 107, Pages: 4961—4965.

21. Kholikov I. V., Sazonova K. L. The Ebola Response Team Deployment in the Guinea Republic: Organizational, Ethical, Legal Issues and a Problem of Responsibility // *Ethical Challenge for Military Health Care Personnel*. Edited by D. Messelken and D. Winkler. — New York. 2018. — P. 38—51.

22. Zemlin A., Pishchelko A., Kharlamova Y. Problems of realisation of public oversight in the field of transport counterterrorism policy // *Kutafin University Law Review*. Volume 7. Issue 1. 2020. — P. 67—78.

Some aspects of ensuring transport safety in the context of the spread of infectious diseases (on the example of the COVID-19 coronavirus pandemic)

© Zemlin A. I.,

Doctor of Law, Professor, Head of the Department of Transport Law of the Law Institute of the Russian University of Transport, Honored Scientist of the Russian Federation

Abstract. The study is devoted to the use of funds typical for the administrative and legal regulation of relations in the field of transport in the context of the emergence of a threat of importation and spread of coronavirus infection COVID-19. Based on the analysis of the organizational and legal foundations of the operation of the infection prevention system, separate conclusions were drawn about the role and importance of administrative and legal means for the effective and efficient operation of participants in transport legal relations in the context of the COVID-19 pandemic. Using the tools of the formal dogmatic approach and the principles of systemic legal analysis, a critical understanding of the system of rules of behavior at various levels, countering the importation and spread of COVID-19 coronavirus infection in the territory of the Russian Federation, correlated with the participants in transport relations, was carried out. The author's conclusions regarding the importance of administrative legal acts devoted to the regulation of issues, the need for a further system of administrative and legal norms that establish both the rights and participants of transport relations in special conditions, and procedural mechanisms for the implementation of the relevant legal regulations are objected. The author notes that it is precisely to ensure the unambiguity, clarity and interconnection of the substantive norms of administrative law. Based on the results of the study, individual conclusions and proposals were formulated, the legalization of which can affect the administrative and legal support and the effectiveness of the activities of transport management organizations in the context of restrictive measures in order to counter the import and spread of infections in the territory of the Russian Federation, taking into account the experience gained in the context of the COVID-19 pandemic.

Keywords: administrative and legal regulation, transport, participants in transport legal relations, restrictive measures, coronavirus infection, COVID-19 pandemic.

Коррупционные риски в сфере обеспечения транспортной безопасности

© Корякин Виктор Михайлович,

доктор юридических наук, профессор,
заместитель директора Юридического института
Российского университета транспорта (МИИТ),
профессор Военного университета

Аннотация. В статье рассматриваются условия возникновения коррупционных отношений в сфере обеспечения транспортной безопасности, показаны особенности проявления коррупции в данной сфере, а также доказывается повышенная общественная опасность коррупционных проявлений, выражающаяся в создании предпосылок для совершения актов терроризма на транспорте. Анализируются формы проявления коррупции в сфере транспортной безопасности, а также формулируются некоторые предложения по нейтрализации коррупционных рисков и минимизации их негативных последствий.

Ключевые слова: коррупция; коррупционные риски; транспортная безопасность; акт незаконного вмешательства; противодействие коррупции.

Исследование выполнено при финансовой поддержке Российского фонда фундаментальных исследований в рамках научного проекта № 19-011-00658 «Транспортная безопасность: теоретико-правовые основы, административно-правовые и уголовно-правовые средства обеспечения в Российской Федерации»

Коррупция как системная, глобальная угроза государственной и общественной безопасности является предметом научного исследования различных общественных наук, включая юриспруденцию. Особенно активизировались научные изыскания в данной области после принятия в конце 2008 г. т.н. «пакета» антикоррупционных законов, основным из которых является Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции».

В многочисленных публикациях убедительно показывается, что коррупция как антиобщественное, криминальное явление имеет место и оказывает деструктивное воздействие практически на все области общественных отношений – политику, экономику, духовную среду, образование, культуру и т.д. Не является исключением и транспортная сфера, важнейшим институтом которой является *транспортная безопасность*, представляющая собой состояние защищенности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств

от актов незаконного вмешательства¹ (п. 10 ст. 1 Федерального закона от 9 февраля 2007 г. № 16-ФЗ «О транспортной безопасности»). Стратегией национальной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683, транспортная безопасность определена в качестве одного из важнейших элементов национальной безопасности Российской Федерации.

Коррупция в сфере обеспечения транспортной безопасности создает угрозы как нормальному функционированию транспортного комплекса, так и в целом самым негативным образом сказывается на обеспечении национальной безопасности Российской Федерации, т.е. отрицательно влияет на состояние защищенности лично-

¹ *Акт незаконного вмешательства* — противоправное действие (бездействие), в том числе террористический акт, угрожающее безопасной деятельности транспортного комплекса, повлекшее за собой причинение вреда жизни и здоровью людей, материальный ущерб либо создавшее угрозу наступления таких последствий (п. 1 ст. 1 Федерального закона «О транспортной безопасности»).

сти, общества и государства от угрожающих внутренних и внешних факторов. Об актуальности данной темы свидетельствует криминальная статистика коррупционных преступлений в транспортной сфере: согласно официальным данным, в 2017 г. на объектах транспорта было выявлено случаев: коммерческого подкупа — 90 (за период январь — февраль 2018 г. — 5); мелкого коммерческого подкупа — 40 (за период январь — февраль 2018 г. — 1); получения взятки — 189 (за период январь — февраль 2018 г. — 34); мелкого взяточничества — 783 (за период январь — февраль 2018 г. — 123)¹.

Следует отметить, что вопросы противодействия коррупции в области обеспечения транспортной безопасности пока не нашли достаточного отражения в научной литературе и представлены лишь единичными научными публикациями². Настоящая работа призвана в некоторой степени восполнить данный пробел в научном осмыслении проблем противодействия коррупции в отношениях, связанных с транспортной безопасностью.

Актуальность данной проблематики обусловлена тем, что коррупционные правонарушения в сфере обеспечения транспортной безопасности обладают повышенной общественной опасностью, поскольку их следствием нередко становятся непредотвращенные акты незаконного вме-

шательства в функционирование транспортного комплекса, влекущие человеческие жертвы и огромный материальный ущерб.

Ярчайшим и нагляднейшим примером такого рода тяжких последствий являются два террористических акта, совершенные 24 августа 2004 г. террористками-смертницами А. Нагаевой и С. Джебирхановой, в результате которых были взорваны во время полета пассажирские лайнеры ТУ-134 и Ту-154, погибло 89 человек.

Следствием установлено, что в аэропорту Домодедово террористки, воспользовавшись услугами перекупщика Армена Арутюняна, приобрели билеты на рейсы до Сочи и Волгограда. «Причем билет до Сочи был на 25-е число, и Арутюнян обратился к представителю авиакомпании «Сибирь» Николаю Коренкову, в чьи обязанности входил контроль за регистрацией и посадкой пассажиров», — говорится в обвинительном заключении. — Тот сделал соответствующую пометку в документе, и Джебирханову пропустили на борт». Арутюнян получил от террористок пять тысяч рублей, из этой суммы тысячу он передал Коренкову как вознаграждение за оказанную услугу³.

Представляется наиболее продуктивным рассмотрение данного вопроса через призму категории «*коррупционный риск*», под которым применительно к рассматриваемой сфере мы предлагаем понимать вероятность совершения коррупционных правонарушений работниками, в обязанности которых входит обеспечение транспортной безопасности, а также безопасности эксплуатации и движения транспортных средств, с целью незаконного извлечения выгоды из предоставленных им должностных полномочий.

Методические рекомендации по проведению оценки коррупционных рисков, возникающих при реализации функций (письмо Минтруда России от 25 декабря 2014 г. № 18-0/10/В-8980) советуют правоприменителям в целях своевременного выявления и нейтрализации коррупционных

¹ Тетерюк А. Г., Иванов П. В. Коррупционные проявления на объектах железнодорожного транспорта: соотношение общественной опасности коммерческого подкупа и взяточничества // Вестник Белгородского юридического института МВД России имени И.Д. Путилина. 2018. № 2. С. 66.

² См., например: Александрова Л. И. Противодействие коррупции как необходимый фактор обеспечения транспортной безопасности // Современные стандарты и технологии противодействия коррупции : Материалы Третьего Евразийского антикоррупционного форума (Москва, 24—25 апреля 2014 г.) / С. Е. Нарышкин, Т. А. Голикова, Т. Я. Хабриева и др.; отв. ред. Т. Я. Хабриева. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2015. С. 153—158; Юсупов М. Р. К вопросу о взаимосвязи коррупции и транспортной безопасности // Транспортное право и безопасность. 2018. № 1. С. 220—223.

³ <https://ria.ru/20190824/1557840859.html>

рисков определить в каждом государственном органе и организации коррупционно-опасные функции, при реализации которых возникновение коррупционных отношений является наиболее вероятным.

Проведенный нами анализ норм Федерального закона «О транспортной безопасности», иных законодательных актов, регулирующих транспортную деятельность, а также изданных в их развитие подзаконных нормативных правовых актов позволяет выделить несколько направлений деятельности по обеспечению транспортной безопасности и безопасности эксплуатации и движения транспортных средств, обладающие повышенной коррупционной опасностью.

Первое: *подготовка и аттестация сил обеспечения транспортной безопасности.*

Согласно Правилам аттестации сил обеспечения транспортной безопасности, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2015 г. № 172, аттестация заключается в установлении соответствия знаний, умений и навыков аттестуемых лиц и личностных (психофизиологических) качеств и уровня физической подготовки отдельных категорий аттестуемых лиц требованиям законодательства Российской Федерации о транспортной безопасности в целях принятия субъектом транспортной инфраструктуры решения о допуске (невозможности допуска) аттестуемых лиц к выполнению работы, непосредственно связанной с обеспечением транспортной безопасности, либо об отстранении от выполнения такой работы. Коррупционный потенциал данного направления деятельности заключается в том, что лица, желающие успешно пройти аттестацию и получить допуск к деятельности в сфере обеспечения транспортной безопасности, готовы платить взятки за смягчение предъявляемых довольно жестких требований к претендентам. В свою очередь должностные лица аттестующих органов и организаций, принимающие решения о допуске (недопуске) соответствующих лиц к данной деятельности, имеют возможность из-

влекать неправомерный доход из своего должностного положения путем получения взяток от аттестуемых лиц. Взятки в данном случае могут быть инициированы лицами, проходящими аттестацию, а также могут быть результатом их вымогательства должностными лицами аттестующих организаций.

В качестве примера можно привести информационное сообщение пресс-службы СК России от 11 марта 2019 г., согласно которому в Москве должностному лицу управления транспортной безопасности Росморречфлота предъявлено обвинение в получении взятки. Ему избрана мера пресечения в виде заключения под стражу. По версии следствия, обвиняемый — заместитель начальника одного из отделов управления транспортной безопасности Росморречфлота. В период с августа 2017 по январь 2018 г. он получил взятку в размере более 1 млн руб. от гендиректора одной из коммерческих организаций. За эти деньги обвиняемый оказывал последнему содействие в аккредитации возглавляемой им коммерческой организации. Кроме того, эту компанию миновали комплексные проверки Росморречфлота¹.

Второе: *выдача документов о праве на управление транспортными средствами,* где также вполне вероятны ситуации, когда в обход установленных правил такого рода документы за взятки выдаются лицам, не прошедшим соответствующей подготовки и (или) не отвечающим требованиям, предъявляемым к водителям транспортных средств.

О коррупционности данной деятельности свидетельствует судебная практика.

Так, Железнодорожным районным судом г. Читы гражданин М. был признан виновным в совершении преступления, предусмотренного ч. 3 ст. 204 УК РФ², совершенного при следующих обстоятельствах. В период с сентября 2010 г. по август 2011 г. М. занимал должность ревизио-

¹ https://www.securitymedia.ru/news_one_9101.html

² Приговор Железнодорожного районного суда г. Читы от 28 октября 2015 г. по делу № 1-325/2015 [Электронный ресурс]. URL: <http://sudact.ru/regular/doc/vdiC0Hu6io5h/?page=3>

ра по безопасности движения поездов Дирекции тяги ОАО «РЖД», являлся лицом, постоянно выполняющим управленческие функции в организации, был наделен в соответствии «Квалификационными характеристиками и разрядами оплаты труда должностей руководителей, специалистов и служащих ОАО «РЖД», утвержденными распоряжением Президента ОАО «РЖД», полномочиями по осуществлению контроля за обеспечением безопасности движения на отделениях железной дороги курируемого хозяйства, проведению технической ревизии и проверки организации работы по обеспечению безопасности движения в структурных подразделениях, на отделениях железной дороги, в службах управления железной дороги курируемого хозяйства, по участию в периодических проверках знаний работниками отделения и управления железной дороги, а также полномочиями по внесению им в Книгу учета выдачи свидетельств на право управления локомотивами сведений о выдаче бланков вышеуказанных свидетельств полночным на то лицам и подготовке самих бланков установленного образца.

В сентябре 2010 г. к М. обратилось другое лицо, которое сообщило М. просьбу помощника машиниста электровоза (грузовое движение) 8-го разряда локомотивных бригад участка эксплуатации Р., не сдавшего квалификационной комиссии Дорожной технической школы № 1 Забайкальской железной дороги — филиала ОАО «РЖД» квалификационный экзамен и не получившего свидетельство о присвоении ему профессии машиниста локомотива, незаконно выдать ему бланк свидетельства на право управления локомотивом без наличия у Р. свидетельства о присвоении ему профессии машиниста локомотива, которое выдается по окончании вышеуказанного специализированного учебного заведения, в нарушение требований, установленных ч. 2 ст. 20 Федерального закона от 10 января 2003 г. № 17-ФЗ «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации», согласно которой перевозчики и другие участники перевозочного процесса обеспечивают безопасность движения и

эксплуатации железнодорожного транспорта. Далее, в сентябре 2010 г., после обращения Р. через посредника у М. возник преступный умысел на незаконное получение от Р. денег в сумме 20 000 руб. за совершение незаконных действий в интересах последнего. Реализуя свои преступные намерения, направленные на незаконное получение денежных средств за совершение действий в интересах дающего, в сентябре 2010 г. М. через посредника предложил Р. передать ему деньги в сумме 20 000 руб. за совершение вышеуказанных незаконных действий в его интересах. Р. с условиями М. о незаконной передаче ему денежных средств согласился, в сентябре 2010 г. М., находясь в кабинете дежурного по эксплуатационному локомотивному депо, получил направленный ему через посредника конверт от Р. с денежными средствами в сумме 20 000 руб. и фотографиями Р., необходимыми для незаконной подготовки бланка свидетельства на право управления локомотивом.

Учитывая, что в ходе предварительного расследования было установлено совершение М. восьми подобных фактов, он был приговорен к реальному лишению свободы. Суд при назначении наказания учел общественную опасность совершенных М. деяний, так как они и прямо, и косвенно оказывали влияние на безопасность движения, и только благодаря стечению обстоятельств не возникло опасных последствий, в ходе которых мог пострадать неопределенный круг лиц.

Третье: *осуществление федерального государственного контроля (надзора) в области обеспечения транспортной безопасности.*

Коррупциогенность данного вида деятельности проистекает из разнонаправленных интересов контролирующих и контролируемых лиц. Подконтрольное лицо объективно заинтересовано в сокрытии недостатков своей деятельности и при их выявлении нередко идут на подкуп лиц, осуществляющих контроль, с тем, чтобы выявленные недостатки не нашли отражение в итоговых документах, оформляемых по

результатам проведения контрольно-надзорных мероприятий.

В качестве примера можно привести вступивший в законную силу приговор Балаковского районного суда Саратовской области от 10 декабря 2018 г.¹, в соответствии с которым гр. О. признан виновным в совершении преступления, предусмотренного ч. 3 ст. 290 (получение взятки) и ему назначено наказание в виде штрафа в размере 200 000 руб. Данным приговором суда установлено, что О., являясь должностным лицом органов государственной власти, в соответствии со своими должностными обязанностями, обязан был осуществлять проверку исполнения руководством железнодорожной станции требований Федерального закона «О транспортной безопасности». В результате совершения преступления, выразившегося в получении от начальника железнодорожной станции Токаря В. П. денежных средств за невключение в акт проверки полного объема выявленных в результате проверки нарушений законодательства о транспортной безопасности, и, как следствие, непринятия мер прокурорского реагирования в виде возбуждения дела об административном правонарушении и подготовки представления об устранении нарушений законодательства о транспортной безопасности в адрес Токаря П. В., О. получил незаконно от Токаря П. В. денежные средства в размере 15 000 руб.

Четвертое: *деятельность, связанная с обеспечением допуска лиц на объекты транспортной инфраструктуры и в транспортные средства, проведение досмотра пассажиров и багажа.*

Коррупционные отношения в данной сфере связаны со стремлением многих лиц попасть на указанные объекты вне очереди, без досмотра, в обход установленных правил и процедур. Работники подразделений транспортной безопасности нередко получают от указанных лиц мелкие взятки за упрощение процедура допуска. Особенностью данной формы коррупции является то, что указанные деяния совершают не

должностные лица, а рядовые сотрудники, наделенные на период несения службы определенными контрольными и надзорными полномочиями, которые нередко используют эти полномочия в личных корыстных целях. Суммы взяток здесь, как правило, небольшие, исчисляются порой всего несколькими сотнями рублей. Однако такого рода нарушения чреватые серьезными последствиями, поскольку на объекты транспорта могут проникнуть лица, имеющие целью совершение террористических актов, как это случилось в приведенном в начале настоящей публикации примере с подрывом пассажирских самолетов террористками-смертницами в 2004 г.

Приведенный краткий обзор коррупционных рисков, возникающих в сфере многоаспектной деятельности государственных органов, транспортных организаций, должностных лиц по обеспечению транспортной безопасности, свидетельствует о необходимости принятия комплекса мер правового, организационного, кадрового, духовно-нравственного характера по недопущению фактов перерастания этих рисков в реальные коррупционные отношения.

Библиография

1. Александрова, Л. И. Противодействие коррупции как необходимый фактор обеспечения транспортной безопасности / Л. И. Александрова // Современные стандарты и технологии противодействия коррупции : Материалы Третьего Евразийского антикоррупционного форума (Москва, 24—25 апреля 2014 г.) / С. Е. Нарышкин, Т. А. Голикова, Т. Я. Хабриева и др.; отв. ред. Т. Я. Хабриева. — М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2015. — С. 153—158.
2. Тетерюк, А. Г. Коррупционные проявления на объектах железнодорожного транспорта: соотношение общественной опасности коммерческого подкупа и взяточничества / А. Г. Тетерюк, П. В. Иванов // Вестник Белгородского юридического института МВД России имени И. Д. Путилина. — 2018. — № 2. — С. 64—68.
3. Юсупов, М. Р. К вопросу о взаимосвязи коррупции и транспортной безопасности // Транспортное право и безопасность. — 2018. — № 1. — С. 220—223.

¹ СПС «Консультант Плюс».

Corruption risks in the field of transport security

© **Koryakin V. M.**,

doctor of law, Professor, Deputy Director of the Law Institute of the Russian University of transport (MIIT), Professor of the Military University

Annotation. The article examines the conditions for the emergence of corruption relations in the field of transport security, shows the features of corruption in this area, and also proves the increased public danger of corruption manifestations, which is expressed in the creation of prerequisites for the Commission of acts of terrorism in transport. The author analyzes the forms of corruption in the field of transport security, and also formulates some proposals for neutralizing corruption risks and minimizing their negative consequences.

Keywords: corruption; corruption risks; transport security; act of illegal interference; anti-corruption.

Теория и история военного права

История развития законодательства об участии граждан в защите государственной границы в период X — XIX вв.

© Кононов Сергей Анатольевич,
юрист Центра исследования проблем
российского права «Эквитас»

Аннотация. В статье представлен анализ правовых источников, закрепляющих участие граждан в защите государственной границы в период X — конец XIX века, выявлены пробелы и тенденции развития законодательства в рассматриваемой сфере, сформулированы конкретные выводы и предложения.

Ключевые слова: участие граждан в охране границы, развитие нормативных источников, история охраны государственной границы, севрюки, вожь, казачество.

История охраны государственной границы берет свое начало с формирования границ Древней Руси (X—XII вв.). Образование Древнерусского государства (Киевской Руси) явилось закономерным следствием социально-экономических, политических, духовных и географических предпосылок, которые привели славянские племена к новому качественному состоянию.

Сторожевую пограничную службу несли гарнизоны пограничных крепостей, от которых выставлялись особые дозоры с функциями наблюдательного и разведывательного характера. Наряду с дружиной и наемными войсками (варягами, хазарами), службу несло *народное ополчение* (курсив наш — С. К.), которое созывалось с согласия народа¹.

Охрана границ в рассматриваемый период была весьма далека от совершенства, что было обусловлено особыми сложившимися отношениями с соседними государствами, характеризующиеся набегами кочевников и других народов.

К концу XV — началу XVI в. в результате объединения политически разрознен-

ных русских земель и ликвидации феодальной раздробленности сложилось централизованное Московское государство.

Положение Русского централизованного государства осложнялось тем, что границы государства, примыкавшие к смежным пространствам, не имели серьезной защиты в виде горных хребтов и других естественных препятствий, т.е. были открыты для внезапных вторжений. Это требовало огромных усилий, чтобы организовать охрану и границ и обеспечить безопасность сил, задействованных в охране границы. Как справедливо отмечает И. Д. Беляев, в этот период упоминается впервые о пограничной страже (1360 г.)². «... Караулы, были не более как скрытые притоны³ разъезжих сторожей и станичников⁴, имевших обязанностью наблюдать за движением татар и доставлять вести в Москву»⁵. В дальнейшем, в 1571 г., «... желая дать больше порядка сторожевой и

² Беляев И. Д. О сторожевой, станичной и полевой службе на Польской Украине Московского государства, до царя Алексея Михайловича. М., 1846. С. 2.

³ *Притоны* — это места отдыха стражников, охранявших границу.

⁴ Станицы — дозорные подвижные отряды, выезжавшие в степь по заранее установленному маршруту на большую глубину.

⁵ Беляев И. Д. Указ. соч.

¹ Монин С. М., Багаев А. Н., Вагин В. И., Ежуков Е. Л., Клементьев В. В., Наконечный Н. С., Сергеев П. В. История охраны государственной границы : учебное пособие. М.: Академия ФПС России, 2001. С. 50.

станичной службе», Иван Грозный издает Боярский приговор о станичной и сторожевой службе»¹. Среди решений о развитии сторожевой и станичной службы в феврале 1571 г. издается постановление «О путивльских севрюках»², которые указанным постановлением отстранялись от службы³. Предписывалось, что в сторожи и станицы посылать «... впредь только служилых людей, но никак не наемников, которые несли службу «неусторожливо»⁴. Е. Л. Марков писал о севрюках: «Постоянная жизнь на пустынных рубежах земли русской, среди глухих лесов и болот, вечно настороже от воровских людей, вечно на коне или в засаде с ружьём или луком за спиной, с мечом в руке, постоянные схватки со степными хищниками, ежедневный риск своей головой, своей свободой, всем своим нажитком, выработали в течение времени из севрюка такого же вора и хищника своего рода, незаменимого в борьбе с иноплеменными ворами и хищниками, все сноровки которых им были известны, как свои собственные»⁵. Отчасти в связи с этим Боярским приговором от 18 февраля 1571 г. их участие в порубежной службе было признано небрежным, сведения от них поступавшие — ложными или неточными. Подобное отношение к службе, безусловно, надо соотносить с тем, что севрюки были отстранены от государственной военной службы, что не лучшим образом сказалось на мотивации исполнения ими своих обязанностей.

¹ Боярский приговор о станичной и сторожевой службе / В кн.: «Акты Московского государства». Т. I, 1571—1634.

² <http://www.ps.fsb.ru>. дата обращения: 10.10.2019 г. Одним из ярких примеров участия населения в защите границы могут служить севрюки — коренное население Северской земли в бассейне рек Десны, Сейма и Сулы, потомки славянского племени северян. Они упоминаются в письменных источниках с конца XV в. Вплоть до 70-х гг. XVI в. воеводы активно использовали севрюков, которые держали под наблюдением участок Московского (Русского) государства протяженностью около 500 верст.

³ Мони́н С. М., Багаев А. Н и др. Указ. соч. С. 67.

⁴ Там же.

⁵ Режим доступа: http://www.hrono.ru/etnosy/etnos_s/severyane.php (дата обращения : 10.09.2020).

Вместо севрюков решено было нанять около тысячи городских казаков для несения постоянной сторожевой и станичной службы. Необходимо отметить, что в составе станицы, выезжавшей для несения пограничной службы Московского государства, имелся проводник — вожь. Вожи нанимались из числа местных жителей, хорошо ориентировавшихся в степи, знавших обычные маршруты движения отрядов ордынцев, расположение мест укрытия, источников воды, пастбищ и, как правило, владели языком кочевников. Так, по Уставу о сторожевой и станичной службе 1623 г. предписывалось иметь в составе каждой станицы по двое вожей. Их отбором и подготовкой руководили воеводы приграничных городов. Отобранные для участия в охране рубежей Отечества вожи заносились в специальные списки, которые утверждались воеводами и регулярно отправлялись установленным порядком в Разрядный приказ. Общий состав пограничной стражи к концу XV в. состоял из боярских детей, городских (городовых) казаков и служилых татар, перешедших на службу к московским князьям⁶. Именно данный период многие ученые-историки связывают с зарождением российского казачества⁷, которое выполняло существенные функции как охране границ государства как самостоятельно, так и оказывая содействие пограничной охране. Как отмечает Ф. А. Каминский, казаки получили название «городовых», т.к. жили семьями или без таковых в основном по приграничным городам или крепостям⁸. Государство предусматривало определенный стимулы для службы: городские казаки получали от государства земельные наделы в пригородах тех населенных пунктов, где они базировались, им выделялось небольшое содержание⁹.

⁶ Мони́н С. М., Багаев А. Н и др. Указ. соч. С. 58.

⁷ См. подр.: Гордеев А. А. История казачества. М.: «Вече», 2006.

⁸ Каминский Ф. А. Казачество как специфичное явление отечественной истории // Социально-экономические явления и процессы. 2010. № 5. С. 144—147.

⁹ Там же.

XVIII—XIX вв. охарактеризовались несколькими существенными геополитическими событиями, которые обусловили, с одной стороны развитие пограничной охраны, с другой — некоторую ее реорганизацию. Во-первых, Россия получила выход к Балтийскому морю, во-вторых, завоевала крепость Азов и Таганрог, что потребовало дополнительных людских ресурсов для охраны границ с Турцией, в-третьих, с расширением границ возникли новые вызовы и угрозы, в частности, нелегальный ввоз товаров через морские и сухопутные границы, в-пятых, продолжающимися набегами кочевников.

Следует отметить тот факт, что при Петре I вместо военно-оборонительной направленности охраны границы на первое место выходит охрана экономических интересов государства, которая была определяющей в охране границ вплоть до 1917 г. Учитывая столь комплексный и сложный характер угроз, охрана границ отличалась в зависимости от направления и специфики угроз. Так, например, рассматривая местное население в качестве ресурса, усиливающего деятельность пограничной охраны, на южных рубежах государство продолжало рассматривать казаков в качестве составной системы безопасности южных рубежей. Им вменялось защищать крепости Ново-Павловкую, Бахмутскую, Битюк и Хоперск на границе с Турцией. С 1965 г. казакам разрешено заниматься земледелием. Многие ученые-историки отмечают, что с этого времени казаки постепенно превращаются в земледельцев, служилое сословие Российской империи¹.

Резкий рост контрабанды потребовал усиленного контроля за линией границы, в условиях дефицита сил и средств пограничная стража вынуждена была принимать специальные меры по привлечению местного населения к борьбе с этим видом преступной деятельности на границе. Опора на местное население, привлечение его к защите государственных интересов на пограничных рубежах империи стали одними из основных принципов служебной дея-

тельности стражей границы. На западе усиленно несли службу разъезды казаков и полки ландмилиции, замыкающиеся на форпосты. В целях эффективной борьбы с контрабандой в 1782 г. была учреждена Таможенная пограничная стража², находившаяся в ведении Департамента внешней торговли Министерства финансов.

В 1811 г. было принято «Положение об устройстве Пограничной казачьей стражи»³. На каждые 150 км границы выделялся Донской казачий полк. Вплоть до 5 августа 1827 г., когда была учреждена новая Таможенная пограничная стража⁴, казакам предписывалось также охранять границу с помощью постов, дополнительно выполняющих функции карантинного надзора, поимки дезертиров. Таким образом, период XVIII — середины XIX в. расширение границ государства потребовало усиление плотности охраны границы, в связи, с чем казаки, как основные силы, дислоцирующиеся непосредственно на границах, рассматривались как ключевой инструмент, приданный пограничной охране. Учитывая объем задач, стоящих перед казаками, государство стремилось стимулировать их деятельность. Законодательство периода XVIII — середины XIX в. содержит значительное количество норм, указывающих на правовые стимулирующие инструменты для данной формы участия граждан.

Очередной период истории развития пограничной охраны, а также отдельных институтов гражданского общества, задействованных в охране границы, приходится на конец XIX — начало XX вв., когда фактически завершилось формирование тер-

² Об учреждении особой таможенной пограничной цепи и стражи для отвращения потаенного провоза товаров от 27 сентября 1827 г. // ПСЗ РИ. Т. 21. № 15522. С. 682—685.

³ Об устройстве Пограничной казачьей стражи. В кн. : Пиляева В. История таможенного дела и таможенной политики России. URL : <https://bzbook.ru/istoriya-tamozhennogo-dela-i-tamozhennoi-politiki-Rossii>.

⁴ Пограничный контроль Российской империи с начала XIX — конца 1917 г. : URL : <http://biofile.ru/his/25516.html> : дата обращения : 10.10.2019 г.

¹ Мониин С. М., Багаев А. Н и др. Указ. соч. С. 73.

ритории Российской империи, был осуществлен переход к золотому денежному обращению, была создана централизованная отлаженная система специальной охраны границы¹.

Указанный период характеризуется, прежде всего, принятием Положения «Об отдельном корпусе пограничной стражи» от 15 октября 1893 г.², находившимся в подчинении Министерства финансов, возложение на Отдельный корпус пограничной стражи функций разведки обуславливалось спецификой его повседневной деятельности, связанной с необходимостью получения упреждающей информации о контрабанде и иных правонарушениях на границе, организации засадных действий и мер по задержанию злоумышленников³.

Это потребовало новых подходов в работе с местным населением по привлечению его к сотрудничеству с пограничными органами. Как в дальнейшем показала практика, решение разведывательных задач без привлечения к конфиденциальному содействию российских подданных и иностранных граждан было малоэффективным средством. Хорошо поощрялось предоставление достоверной и объективной информации по противодействию контрабанде.

Согласно Таможенному уставу 1892 г.⁴ лицо, предоставляющее «формальный донос», получало не менее 1/3 всей наградной суммы, следующей от продажи конфискованного товара и поступавшей пени⁵. Наряду с понятием «доноситель» в нормативных актах, регламентирующих деятельность ОКПС, встречались термины «лазутчик» и «агент». Термин «агент» как

обозначение лица, оказывающего конфиденциальное содействие пограничной страже по противодействию контрабанде, появился в начале XX в. Как отмечает В. А. Парсуков, наибольших успехов по противодействию преступности посредством тайной агентуры достиг Департамент военной полиции МВД, где в 1907 г. впервые были обобщены документы по работе с агентурой⁶, разработана и введена в действие «Инструкция по организации и ведению внутреннего (агентурного) наблюдения». Действие этого и других нормативных актов распространялись и на пограничное пространство Российской империи⁷. В 1911 г. в целях упорядочения агентурной деятельности и систематизации нормативных актов, касающихся привлечения лиц к конфиденциальному сотрудничеству с пограничными органами был подготовлен проект Инструкции чинам Отдельного корпуса пограничной стражи о введении секретной агентуры по контрабандному промыслу⁸. Инструкцией не давалось определения агента или иного лица, предоставившего сведения о контрабанде, что, безусловно, свидетельствует о недостатках правового регулирования привлечения лиц к сотрудничеству. Инструкция также не предусматривала классификацию агентов в зависимости от словной или иной принадлежности. «... Агентами могут быть лица, пребывающие как в России, так и за границей»⁹.

Как показал анализ законодательства о работе чинов Отдельного корпуса погра-

¹ Там же.

² Полное собрание законов Российской империи / 3-е изд. СПб., 1893. Т. 13. Ст. 9975.

³ Парсуков В. А. Правовое регулирование деятельности Отдельного корпуса пограничной стражи (1893—1917): дис. ... канд. юрид. наук. Калининград, 2018. С. 104.

⁴ Свод законов Российской империи. СПб., 1892. Т. 6. С. 1—35.

⁵ Парсуков В. А. Комплектование Отдельного корпуса пограничной стражи Российской империи нижними чинами // Юридическая наука. 2014. № 1. С. 24—28.

⁶ Там же.

⁷ Так, например, 20 марта 1908 г. на пограничные пункты был разослан циркуляр Департамента полиции № 127632 «Об использовании агентуры для наблюдения за снабжением революционеров оружием». В циркуляре отмечалось «... Как показал опыт, наиболее верным способом розыска и задержания транспортов оружия на границе, так и внутри края, является агентура». См. подр.: Парсуков В. А. Указ. соч.

⁸ Рябцев И. Мелочи пограничной жизни // Пограничник. 1908. № 28. С. 564.

⁹ Самелюк М. А. Из истории лексики российских спецслужб — к происхождению и использованию термина «агент» // Оперативник (сыщик). 2009. № 2 (19). С. 37.

ничной стражи с гражданами в период Российской империи, ключевой формой работы с местным населением была работа с агентурным аппаратом. Появление агентурного процесса в деятельности ОКПС явилось ответной реакцией на возникшие угрозы на государственной границе: контрабанда и терроризм.

Необходимость использования новых средств и методов, ранее не использовавшихся столь широко в деятельности пограничной охраны, потребовала развития нормативной базы, регламентирующей различные аспекты работы на конфиденциальной основе с различными социальными слоями общества. Детальная правовая регламентация работы с агентурным аппаратом позволила повысить эффективность борьбы с возникшими угрозами на государственной границе, но все же была далека от совершенства.

Вместе с тем, проводя аналогию с современными реалиями участия граждан в защите государственной границы¹, следует заметить, что деятельность лиц, оказывающих конфиденциальное сотрудничество пограничным органам, в настоящее время приобретает особую актуальность.

Опыт работы должностных лиц ОКПС с агентами и иными лицами из числа местного населения в условиях борьбы с незаконной миграцией, терроризмом и другими схожими угрозами, позволяет говорить о том, что в целом данный опыт являлся достаточно эффективным. Так, например, было бы целесообразным воспринять из рассмотренного опыта более детально работу с лицами, оказывающими содействие на конфиденциальной основе в вопросах

привлечения данных лиц и предоставления информации о готовящихся противоправных деяниях. Ввиду того, что в контексте возросших вышеперечисленных угроз в период существования ОКПС, данное ведомство сделало упор исключительно на негласную работу с местным населением различных категорий граждан, автором предлагается использовать данный подход и в настоящее время.

Таким образом, проведенный историко-правовой анализ норм, закрепляющих участие местного населения в охране государственной границы позволил прийти к следующим выводам:

1. Развитие нормативной правовой основы привлечения лиц к оказанию содействия в защите и охране государственной границы неразрывно связано с историей становления и развития российского государства, его суверенитета, территориальной целостности, экономических факторов и политического режима.

2. Становление института участия граждан в защите и охране государственной границы представляется возможным показать в следующей периодизации:

— формирование границ Древней Руси (X—XII вв.) и образование Киевского государства. Охрана границ в рассматриваемый период была весьма далека от совершенства, что было обусловлено особыми сложившимися отношениями с соседними государствами, характеризующиеся набегами кочевников и других народов;

— XV—XVI в. — образование централизованного Московского государства. Необходимость привлечения граждан к защите рубежей государства обуславливалась географическими особенностями расположения централизованного Московского государства. Границы государства, примыкавшие к смежным пространствам, не имели серьезной защиты в виде горных хребтов и других естественных препятствий, т.е. были открыты для внезапных вторжений. Именно в этот

¹ О современных проблемах охраны гос. границы России, см., напр.: Журавлев С. И., Туганов Ю. Н. О порядке реализации правил пограничного режима в Российской Федерации в контексте обеспечения государственной безопасности России // Военно-юридический журнал. 2018. № 4. С. 7—11; Коляда В., Туганов Ю. О некоторых особенностях защиты и охраны государственной границы Российской Федерации // Самоуправление. 2013. № 3. С. 1—17; Туганов Ю. Н. Приграничное сотрудничество Российской Федерации в контексте обеспечения государственной безопасности // Военное право. 2018. № 6 (52). С. 50—54 и др.

период появляются нормативные документы, указывающие на создание казачества как основной силы для охраны границ российского государства.

— XVIII—XIX вв. Данный период характеризуется тем, что вместо военно-оборонительной направленности охраны границы на первое место выходит охрана экономических интересов государства, которая была определяющей в охране границ вплоть до 1917 г. Резкий рост контрабанды потребовал усиленного контроля за линией границы, в условиях дефицита сил и средств пограничная стража вынуждена была принимать специальные меры по привлечению местного населения к борьбе с этим видом преступной деятельности на границе;

— конец XIX — начало XX вв. создание Отдельного корпуса пограничной стражи. Повседневная деятельность ОКПС в основном была связана с необходимостью получения упреждающей информации о контрабанде и иных правонарушениях на границе. Это потребовало новых подходов в работе с местным населением по привлечению его к сотрудничеству с пограничными органами. В данный период впервые появляются нормативные акты, закрепляющие работу должностных лиц ОКПС с местным населением на конфиденциальной основе. Нормативно вводятся такие понятия как «доноситель», «лазутчик», «агент». Появление агентурного процесса в деятельности ОКПС явилось ответной реакцией на возникшие угрозы на государственной границе, такие как контрабанда и терроризм.

Библиография

1. Беляев И. О сторожевой, станичной и полевой службе на Польской Украине Московского государства, до царя Алексея Михайловича / И. Д. Беляев. - М., 1846. — 86 с.
2. Журавлев, С. И. О порядке реализации правил пограничного режима в Российской Федерации в контексте обеспечения государственной безопасности России / С. И. Журавлев, Ю. Н. Туганов // Военно-юридический журнал. 2018. № 4. С. 7—11.
3. Каминский, Ф. А. Казачество как специфичное явление отечественной истории / Ф. А. Каминский // Социально-экономические явления и процессы. 2010. — № 5. — С.144—147.
4. Коляда В. О некоторых особенностях защиты и охраны государственной границы Российской Федерации / В. Коляда, Ю. Туганов // Самоуправление. — 2013. — № 3. — С. 15—17.
5. Монин, С. М. История охраны государственной границы [С. М. Монин, А. Н. Багаев, В. И. Вагин, Е.Л. Ежуков, В. В. Клементьев, Н. С. Наконечный, П. В. Сергеенко : учебное пособие / под ред. Е. Л. Ежукова. М.: Академия ФПС России, 2001.
6. Парсуков, В. А. Комплектование Отдельного корпуса пограничной стражи Российской империи нижними чинами / А. В. Парсуков // Юридическая наука. — 2014. — № 1. — С. 24—28.
7. Парсуков, В. А. Правовое регулирование деятельности Отдельного корпуса пограничной стражи (1893—1917) : дис. ... канд. юрид. наук / А. В. Парсуков. — Калининград, 2018. — 205 с.
8. Рябцев, И. Мелочи пограничной жизни / И. Рябцев // Пограничник. — 1908. — № 28. — С. 564—572.
9. Самелюк, М. А. Из истории лексики российских спецслужб — к происхождению и использованию термина «агент» / М. А. Самелюк // Оперативник (сыщик). — 2009. — № 2 (19). — С. 3—7.
10. Туганов, Ю. Н. Приграничное сотрудничество Российской Федерации в контексте обеспечения государственной безопасности / Ю. Н. Туганов // Военное право. — 2018. — № 6 (52). — С. 50—54.

The history of legislation development about the citizens' participation in ensuring border security in the period of X - XIX century

© **Kononov S. A.,**

solicitor of law department of the Centre of Russian Law Studies «Aqitas»

Annotation. The analysis of legal sources is presented in the article about the citizens' participation in ensuring border security in the period of X- in the late XIX century, gaps and tendencies are identified of the development of legislation in the field under consideration, specific conclusions and proposals are formulated in this article.

Key words: citizens' participation, development of legal sources, history protection of the state border, sevryuks, reigns, cossacks.

История кассационных военных судов в России

© **Лычев Дмитрий Игоревич**,
преподаватель Факультета довузовской
подготовки и среднего профессионального
образования Национального исследовательского
Мордовского государственного университета им.
Н. П. Огарева

© **Мишина Ольга Александровна**,
преподаватель Факультета довузовской
подготовки и среднего профессионального
образования Национального исследовательского
Мордовского государственного университета им.
Н. П. Огарева

© **Скрябина Ольга Владимировна**,
преподаватель Факультета довузовской
подготовки и среднего профессионального
образования Национального исследовательского
Мордовского государственного университета им.
Н. П. Огарева

Аннотация. В статье рассматриваются теоретические и исторические аспекты становления и развития судов кассационной инстанции, в том числе судов, осуществляющих производство в отношении военнослужащих. Показаны сущность и значение кассации в системе правосудия, ее отличие от апелляции, а также высказаны некоторые суждения относительно использования исторической опыта производства в судах кассационной инстанции в современных условиях.

Ключевые слова: кассация, апелляция, военные суды, судопроизводство, судебная защита прав военнослужащих.

Согласно переводу с латинского языка «cassatio» — отмена, уничтожение¹, а «quasso» — разрушаю, разбиваю². С точки зрения права, кассация — это процессуальное средство, служащее для отмены окончательных судебных решений и приговоров, принятых вопреки законам материального права или с нарушением форм судопроизводства³.

Кассация отличается от апелляции тем, что служит не для отмены решений и приговоров судебных инстанций, неправильных или несправедливых с точки зре-

ния именно фактических обстоятельств дела, а для отмены решений, нарушающих законы. Ещё одно отличие состоит в том, что кассация имеет место только после окончательного решения суда, исчерпавшего всю сущность дела.

Отличие кассации от «просьб о пересмотре» заключается в том, что просьба о пересмотре основывается на обнаружении двух аспектов: новых фактических обстоятельств или нарушений закона, сделанных судебной инстанцией по недосмотру. Отличительной особенностью кассации является и то, что кассация приводит только к отмене постановленного решения, а не к постановке тотчас же нового⁴.

Кассация зародилась в Королевстве Франция в 16 в. Во Франции существовала специальная жалоба Короскому совету на

¹ Большая советская энциклопедия. М.: Советская энциклопедия, 1969—1978.

² Большой юридический словарь / А. Я. Сухарев, В. Е. Крутских, А. Я. Сухарева. М.: Инфра-М., 2003.

³ Энциклопедия Брокгауза Ф. А. и Ефрона И. А. [Электронный ресурс]. — URL: <http://www.brocgaus.ru/> (дата обращения: 5 октября 2020 г.).

⁴ URL: <http://www.brocgaus.ru/> (дата обращения: 5 октября 2020 г.).

судебные решения. По Ордонансу 1667 г. кассация — порядок отмены решений, нарушающих ордонансы и эдикты. Право на кассацию было атрибутом лишь французской королевской власти. Исходя из этого, сущность кассации была другой, чем в современный период времени.

В Российской империи впервые военные суды были созданы при Императоре Петре I¹. Безусловно, до данного исторического периода судебная власть в армии осуществлялась. Согласно Соборному уложению 1649 г. «О службе всяких ратных людей Московского государства» судебную функцию исполняли полковые командиры (либо иные командиры) или полковые судьи.

В 1702 г. был учреждён военный суд и принят Военно-уголовный кодекс. Первой инстанцией был полковой суд. Ему были подсудны обер-офицеры и нижние чины за все преступления (за исключением тех, которые подлежали суду вышестоящего суда — Генерального суда).

Апелляционной инстанцией (для полковых судов) был Генеральный суд. Данный суд был и первой инстанцией по наиболее важным «государевым делам». Генеральному суду подсудны были все государственные преступления против Императора, преступления высших воинских чинов, а также против этих чинов.

Помимо вышеназванных судов существовал еще Скорорешительный суд. Судебный процесс был ускорен, учреждался в военное время. Данный суд на месте преступления выносил приговор о смертной казни и тут же приводил его в исполнение. Данный суд был временным.

Исходя из этого, кассационной инстанции не было. Полный и всеобъемлющий пересмотр дела был невозможен. В военное время, как показывает история, данный порядок был полностью упрощен до одной инстанции. Судебная военная система Российской империи была полностью сделана для ускоренного приведения приговора в действие. «Рождение» этой

системы осуществлялось в боевых действиях Северной войны. Двадцать один год войны естественно не мог положительно влиять на судебный процесс.

В 1867 г. Император Александр II утвердил Военно-судебный устав². При утверждении данного документа порядок его введения в действие не был определен. Устав вводился постепенно (с 1867 г. по 1889 г.). Вводился он по отдельным военным округам. Согласно новой судебной системе, полковые суды назначались командиром полка в составе 3 офицеров. Данные суды рассматривали дело устно и в основном в открытых заседаниях. Полковым судам были подсудны дела о преступлениях нижних чинов, предусматривавшие исправительные наказания.

К ведению военно-окружных судебных инстанций относились дела о генералах, офицерах и чиновниках военного ведомства. Данным судам были подсудны все дела о «государственных преступлениях» военнослужащих, а в местностях, объявленных на военном положении, дела и в отношении гражданских лиц. Безусловно, вся история рассматриваемого периода состояла из захвата новых территорий. Поэтому военному суду были подсудны и дела лиц, не являющихся военнослужащими и комбатантами. Состязательность процесса полностью была утрачена. Вышеназванные два суда были по существу судами первой инстанции. В зависимости от воинского звания и должности, лица, проходящие службу, были ответчиками либо в полковом суде, либо в военно-окружном суде.

В рамках периода военных действий действовали военно-полевые суды, решения которых распространялись и на военных, и на гражданских лиц, если они находились на территории, которая была на военном положении.

В связи с этим следует рассмотреть термин «Кассационное присутствие». Это высшая инстанция по военно-судебной организации в военное время. Оно учрежда-

¹ URL: <http://www.oboznik.ru/?p=38350> (дата обращения: 5 октября 2020 г.).

² URL: <https://www.prlib.ru/history/619269> (дата обращения: 5 октября 2020 г.).

лось в месте нахождения штаба командующего войсками в тылу армии. Данный орган состоял из председателя и двух членов (обязательно в генеральских чинах). Председателя назначали из постоянных членов Главного военного суда. Членами суда были: один — из членов военно-судебного ведомства, а другой — от войск. Прокурорские же обязанности при Кассационном присутствии исполнял один из чинов военно-судебного ведомства¹.

Приговоры военно-окружных судов были окончательными. Данные приговоры могли быть отменены только в кассационном порядке в двух случаях: по жалобам участвовавших в деле лиц и по протестам военных прокуроров. Подача кассационной жалобы или протеста приостанавливала на время исполнение приговора. Исключением был лишь приговор об освобождении подсудимого из-под стражи. Всё судебное дело вместе с поданной жалобой или протестом представлялось в Главный военный суд.

Военно-судебным и военно-морским судебным уставами определен двоякий порядок обжалования приговоров:

а) кассационный, для приговоров судов высшей подсудности — военно-окружных, временных и корпусных.

б) путем подачи отзыва, для приговоров судов низшей подсудности — полковых и соответствующих им в морском ведомстве экипажных.

В общих чертах Кассационный суд и кассация приговоров военных судов высшей подсудности производилась по тем же началам, какие были приняты в общем уставе уголовного судопроизводства, но имела и некоторые особенности, в мирное время заключающиеся в следующем.

Срок обжалования по общему правилу был ограничен 7 днями.

Рассмотрению Главному военному суду подлежали дела:

1) дела по частным жалобам и протестам;

2) дела по просьбам и представлениям о возобновлении военно-уголовных дел;

3) дела о предании суду лиц в военно-генеральских чинах по общим преступлениям, не касающимся службы;

4) дела о дисциплинарных взысканиях с лиц военно-судебного ведомства;

5) обсуждение законодательных вопросов, относящихся до военно-судной части и до законов о наказаниях и взысканиях².

Постановления данного суда по всем этим делам являлись окончательными, обжалованию не допускались и подлежали немедленному исполнению.

В период от Февральской до Октябрьской революции сущность кассации не менялась. Была попытка демократических преобразований, но вместо правовых методов использовали методы охлократического порядка. Военнослужащие, совершавшие преступления, зачастую освобождались от уголовного преследования³.

Советская судебная система, появившаяся в 1917 г., полностью являлась системой с новым устройством. 22 ноября 1917 г. Советом Народных Комиссаров РСФСР был принят декрет «О суде». В феврале и в июле 1918 г. ВЦИК РСФСР принял новые декреты о суде (№ 2 и № 3), которые значительно расширили подсудность и компетенцию местных судов. Военные суды были упразднены.

16 1918 г. был образован Революционный трибунал при ВЦИК. В следующем году он был переименован Верховный Революционный Трибунал при ВЦИК. Данному государственному судебному органу передавались изъятые из подсудности местных судов дела о наиболее опасных преступлениях, направленных против власти.

Кроме Верховного Ревтрибунала при ВЦИК были созданы также другие трибуналы: Военно-революционный, Главный

¹ URL: <http://www.brocgaus.ru/> (дата обращения: 5 октября 2020 г.).

² URL: <http://www.brocgaus.ru/> (дата обращения: 5 октября 2020 г.).

³ См. подробнее: <https://zvezdaweekly.ru/news/t/20191211148-sqNd6.html> (дата обращения: 5 октября 2020 г.).

революционный железнодорожный, Военно-промышленный. Данные органы государственной власти были связаны с Наркоматом юстиции РСФСР.

11 ноября 1922 г. ВЦИК утвердил «Положение о судостроительстве РСФСР». Данное положение ликвидировало разделение на народные суды и ревтрибуналы¹. Система трибуналов, за исключением военных, отменялась. Был создан Верховный Суд РСФСР как правопреемник Верховного Трибунала при ВЦИК РСФСР.

Верховный Суд РСФСР выполнял 4 функции: надзор за судами РСФСР; рассмотрение в кассационном порядке дел, решённых губернскими судами; в порядке надзора — дела, решённые всеми другими судами; быть судом первой инстанции по делам особой государственной важности по специально установленной подсудности. Надзорные функции Наркомата юстиции РСФСР перешли тоже к нему. Верховный Суд РСФСР действовал в составе:

- 1) Президиума;
- 2) Пленарного заседания;
- 3) кассационных коллегий по уголовным и гражданским делам;
- 4) судебной коллегии;
- 5) военной и военно-транспортной коллегии;
- 6) дисциплинарной коллегии.

Военная и Военно-транспортная коллегии состояли каждая из председателя, его заместителя и четырех членов коллегий. При них состояли по одному помощнику Прокурора Верховного Суда РСФСР. Дела в коллегиях рассматривались в составе двух членов и председательствующего лица.

Деятель военных трибуналов в СССР регулировалась специальными нормативными актами:

- 1) Положение о военных трибуналах в местностях, объявленных на военном положении, и в районах военных действий (Указ Президиума Верховного Совета СССР от 22 июня 1941 г.). В данном нор-

мативном акте правовой механизм кассации отсутствовал;

- 2) Положение о военных трибуналах, утвержденное Законом СССР от 25 декабря 1958 г. (с изменениями и дополнениями, внесёнными Законом СССР от 25 июня 1980 г. № 2371-X).

Согласно ст. 24 Положения о военных трибуналах 1958 г. кассационными инстанциями были:

- 1) военные трибуналы видов Вооруженных Сил СССР, округов, групп войск и флотов: они рассматривали кассационные, частные жалобы и протесты на решения, приговоры, определения военных трибуналов армий, флотилий, соединений, гарнизонов, на постановления судей этих трибуналов;

- 2) Военная коллегия Верховного Суда СССР: рассматривала кассационные, частные жалобы и протесты на решения, приговоры, определения военных трибуналов видов Вооруженных Сил СССР, округов, групп войск, флотов, на постановления судей этих трибуналов.

Важно отметить, что последний из вышеперечисленных нормативных актов с изменениями и дополнениями действовал в юридическом поле Российской Федерации до 1999 г.

Военные трибуналы были всегда орудием наказания (не исправления) военнослужащих. Безусловно, кассация была инструментом отмены решений, зачастую стоящих жизни военнослужащему. Во Второй мировой войне (СССР с 1941 г. участвовал в военных действиях) кассация отсутствовала. Осуществлялся только надзор.

Важно отметить и процесс реабилитации посмертно. Отмена приговора в рамках посмертной реабилитации, по своей юридической сути, рассмотренной в начале научной статьи, является сущностью кассации.

Самым ярким примером может являться судебное дело Председателя Верховного Суда РСФСР Ивана Лазаревича Булата. Судебное заседание длилось около 15 минут. И. Л. Булат был обвинён в орга-

¹ URL: <https://www.vsrif.ru/files/26316/> (дата обращения: 6 октября 2020 г.).

низации антисоветской деятельности и проведении вредительской работы по развалу судебной системы. Приговором Военной коллегии Верховного Суда СССР от 20 июня 1938 г. он был признан виновным по ст. 58-7, 58-8, 58-11 УК РСФСР. Приговорен к высшей мере наказания — расстрелу. Определением Военной коллегии Верховного Суда СССР от 12 ноября 1955 г. уголовное дело в отношении И. Л. Булата прекращено за отсутствием состава преступления, и он посмертно реабилитирован¹. Приговорены к расстрелу в конце тридцатых годов 20 века были: Я. Л. Берман — заместитель Председателя Верховного Суда РСФСР, Я. Я. Кронберг — заместитель Председателя Верховного Суда РСФСР, А. А. Лисицын — председатель Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РСФСР, А. А. Малиновский — член Воднотранспортной уголовной коллегии Верховного Суда РСФСР и десятки другие членов коллегий и Верховного Суда РСФСР. Впоследствии было установлено, что все уголовные дела были сфальсифицированы, в связи с чем все были посмертно реабилитированы².

Возникает вопрос: важно ли время при подаче кассации? Есть ли смысл в ускоренной кассации? В указанных выше делах время было важно. Посмертно реабилитировать и отменить приговор важно для родственников, но не для человека. Поэтому мораторий на смертную казнь в Российской Федерации является правильным, особенно для людей, являющихся жертвами судебных фальсификаций. Кассация — это способ освободить человека от наказания «здесь и сейчас» (хотя в Российской Федерации формально имеется исправительная пенитенциарная система, но суть этой системы состоит в наказании осуждённого лица). При несовершенстве системы ФСИН России человек будет отбы-

вать наказание зачастую в нечеловеческих условиях. К сожалению, кассация в Российской Федерации имеет зачастую половинчатое формальное значение, ведь главное значение кассации — отмена приговора суда, избавление осуждённого лица от наказания в случае если будет установлено, что были допущены ошибки. Здесь важно облегчить участь человека. Кассация необходима в ускоренном порядке. Для осуждённого лица важна быстрая и качественная кассация.

На современном этапе кассационный механизм в рассматриваемых аспектах представлен в нескольких судебных инстанциях.

Во-первых, согласно ч. 1 ст. 12.2 Федерального конституционного закона от 23 июня 1999 г. № 1-ФКЗ «О военных судах Российской Федерации» Кассационный военный суд Российской Федерации рассматривает дела в качестве суда кассационной инстанции по жалобам и представлениям на вступившие в законную силу судебные акты гарнизонных военных судов, окружных (флотских) военных судов и апелляционного военного суда, а также дела по новым или вновь открывшимся обстоятельствам и осуществляет иные полномочия в соответствии с федеральными законами.

Во-вторых, согласно п. 2 ст. 10 Федерального конституционного закона от 5 февраля 2014 г. № 3-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации», судебные коллегии Верховного Суда Российской Федерации рассматривает дела в апелляционном и кассационном порядке.

Резюмируя вышесказанное, можно заметить, что роль и сущность кассации менялась в рассмотренном периоде. В некоторых временных отрезках кассация упразднялась, как это было в 1941 г. К сожалению, даже в последнее время кассация еще не стала полноценным механизмом защиты людей от неправомерных действий судов.

¹ См. подробнее: Верховный трибунал при ВЦИК: 1918—1922 гг. Верховный Суд РСФСР: 1923—1990 гг. // Верховный суд РФ: [сайт]. — URL: <https://www.vsrfr.ru/files/26316/> (дата обращения: 6 октября 2020 г.).

² Там же.

History of military courts of cassation in Russia

© **Lychev D. I.**,

lecturer at the faculty of pre-University training and secondary vocational education of The national research Ogarev Mordovia state University

© **Mishina O. A.**,

lecturer at the faculty of pre-University training and secondary vocational education of The national research Ogarev Mordovia state University

© **Scriabina O. V.**,

lecturer at the faculty of pre-University training and secondary vocational education of The national research Ogarev Mordovia state University

Abstract. The article examines the theoretical and historical aspects of the formation and development of courts of cassation instance, including courts that carry out proceedings against military personnel. The author shows the essence and significance of cassation in the system of law, its difference from the appeal, and also makes some judgments about the use of historical experience of proceedings in the courts of cassation instance in modern conditions.

Keywords: cassation, appeal, military courts, judicial proceedings, judicial protection of the rights of military personnel.

Имманентность воинских правоотношений в военное время и в боевой обстановке

© Тарадонов Сергей Валерьевич,
кандидат юридических наук, доцент, профессор
кафедры теории и истории государства и права
Военного университета, доцент кафедры
гражданского права, международного частного
права и гражданского процесса Российского
университета транспорта (РУТ (МИИТ))

Аннотация. В настоящей статье эксплицируется понятие и сущность воинских правоотношений. Дается характеристика категорий «вооруженный конфликт», «война», «военное время», «военное положение», «боевая обстановка». Определены наиболее яркие особенности воинских правоотношений в военное время и в боевой обстановке. Обозначаются возможные меры правового и организационного характера, направленные на оптимизацию механизма обеспечения законности, воинского правопорядка, безопасности военной службы, боеготовности и боеспособности вооруженных сил.

Ключевые слова: воинские правоотношения, военное законодательство, военное время, боевая обстановка.

Люди, взаимодействуя друг с другом, вступают в различного рода общественные отношения: личные, имущественные, религиозные, воинские, этические и т.д. Характер этих отношений определяет специфику правил, которыми люди руководствуются в своем поведении. Однако существует и особая область человеческих отношений именуемая «правоотношение», которая в силу своей социальной значимости помимо моральных и иных норм объективно требует правовой регламентации.

Правоотношение — это общественное отношение, урегулированное нормами права, участники которого имеют соответствующие субъективные права и юридические обязанности¹. Категория «правоотношение» является одной из центральных в общей теории права и позволяет уяснить, каким образом право воздействует на поведение людей. Правоотношения позволяют «перевести» абстрактные юридические нормы в плоскость персонифицированных связей, т.е. на уровень субъективных прав

и юридических обязанностей для данных субъектов.

Соглашаясь с Ю. И. Гревцовым, можно выделить следующие основные признаки правоотношений²:

1) это общественное отношение, которое представляет собой двустороннюю конкретную связь между социальными субъектами;

2) оно возникает на основе норм права (общие требования правовых норм индивидуализируются применительно к субъектам и реальным ситуациям, в которых они находятся);

3) это связь между лицами посредством субъективных прав и юридических обязанностей;

4) это волевое отношение, ибо для его возникновения необходима воля его участников (как минимум хотя бы с одной стороны);

5) это отношение возникает по поводу реального блага, ценности, в связи с чем субъекты осуществляют принадлежащие

¹ Мигачев Ю. И., Норенко И. В., Лобода А. Б., Тарадонов С. В., Чекмарев Г.Ф. Теория государства и права. Часть 2 : уч. пос. /отв. ред. Чекмарев Г. Ф. М.: ВУ, 2019.

² Общая теория государства и права. Академический курс в трех томах / отв. ред. М. Н. Марченко. 4-изд., перераб. и доп. М.: Норма, 2017. Т. 2. С. 673.

им субъективные права и юридические обязанности;

б) это отношения, охраняемые и обеспечиваемые государством (в частности, возможностью государственного принуждения).

В зависимости от предмета правового регулирования (отраслевого признака) правоотношения подразделяются на: *конституционные, административные, уголовные, гражданские, воинские* и т.п. Правоотношения, складывающиеся в условиях вооруженных сил, имеют те же основные признаки, которые перманентны для всех правоотношений конкретного государства. Они являются разновидностью волевых отношений и складываются на основе норм права. Участники этих отношений наделяются взаимосвязанными юридическими правами и обязанностями. Правоотношения в вооруженных силах также гарантируются и охраняются государством от нарушений. Однако особый характер задач, стоящих перед вооруженными силами, обуславливает определенные особенности складывающихся в них правоотношений.

Как известно, жизнь и деятельность вооруженных сил регулируется нормами не только общего, но и *военного законодательства*. Это вызвано тем, что в вооруженных силах имеют место специфические отношения, регулирование которых осуществляется с помощью специальных правовых норм, действующих только в условиях военной организации.

В юридической литературе воинские правоотношения обоснованно разделяют на несколько групп относительно однородных общественных отношений, складывающихся в различных сферах военной деятельности государства:

— к первой группе относятся отношения, складывающиеся в сфере обеспечения обороны страны и безопасности государства военными методами, подготовки и применения в этих целях всех элементов военной организации государства; военного строительства; управления военной организацией государства и ее всестороннего обеспечения;

— ко второй группе относятся воинские отношения, связанные с исполнением воинской обязанности, поступлением на военную службу по контракту, прохождением военной службы, а также статусом военнослужащих;

— в третью группу включаются воинские правоотношения, связанные с подержанием воинской дисциплины, законности и правопорядка, деятельностью органов военной юстиции;

— в четвертую группу входят воинские правоотношения, регулируемые нормами международного права, связанные с вопросами военного сотрудничества, а также ответственности за нарушение норм международного гуманитарного права¹.

В чем же проявляется имманентность правоотношений, которые складываются на основе норм военного законодательства?

Во-первых, субъектами этих правоотношений выступают военнослужащие, воинские должностные лица, воинские организации (части, соединения и т. д.).

Во-вторых, объектом данных правоотношений является поведение, действия, непосредственно связанные со строительством и деятельностью вооруженных сил (например, несение внутренней службы, боевого дежурства, выполнение служебных обязанностей воинским должностным лицом).

В-третьих, в правоотношениях, возникающих на основе военного законодательства, находят отражение специфика военной организации, военной службы, закономерности войны и вооруженной борьбы: единоначалие, зависимость хода и исхода войны от соотношения экономических сил воюющих государств, характера боевых действий. Преобладание административно-правовых моментов в регулировании наиболее характерно для второй и третьей

¹ Корякин В. М. Военное право : учебник. М.: Юстиция, 2019; Военное право : учебник / под ред. д.ю.н., проф. В. Г. Стрекозова, д.ю.н., проф. А. В. Кудашкина. М.: «За права военнослужащих», 2004; Военное право : учебник / Ю. И. Мигачев, С. В. Тихомиров. М.: Юрлитинформ, 2005.

вышеуказанных групп воинских правоотношений, но также имеет место и в других группах, что является особенностью правового регулирования военной деятельности в государстве. Отношения, относящиеся к первой группе, регулируются также нормами конституционного (государственного) права, а к четвертой — международного права.

Правоотношения, складывающиеся на основе норм военного законодательства, имеют различное содержание. Так как нормы военного законодательства включают в себя нормы различных отраслей права — государственного, административного, финансового, уголовного, — то и правоотношения, возникающие на их основе, соответственно будут государственно-правовыми, административно-правовыми, финансово-правовыми, уголовно-правовыми.

Четкое функционирование правоотношений содействует успешному решению задач боевой подготовки войск, повышению их боеспособности и боеготовности. Одновременно они обеспечивают укрепление дисциплины и прочность воинского правопорядка.

Рассматривая специфику воинских правоотношений, необходимо отдельно остановиться на их особенностях в военное время и в боевой обстановке.

Состояние войны объявляется федеральным законом в случае вооруженного нападения на Российскую Федерацию другого государства или группы государств, а также в случае необходимости выполнения международных договоров Российской Федерации. С момента объявления состояния войны или фактического начала военных действий наступает военное время, которое истекает с момента объявления о прекращении военных действий, но не ранее их фактического прекращения¹.

От военного времени следует отличать режим военного положения², под которым понимают особый правовой режим, вводимый на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях в соответствии с Конституцией Российской Федерации Президентом Российской Федерации³ в случае агрессии против Российской Федерации или непосредственной угрозы агрессии. Режим военного положения может существовать в военное и в мирное время, так как одним из оснований его введения является непосредственная угроза агрессии, т.е. тот период времени, когда еще не ведутся военные действия с противником и не объявлено состояние войны⁴.

В ряде работ послевоенного времени детально исследовался институт военного положения по советскому праву. Видный ученый 30—50-х гг. XX в. С. М. Берцинский полагал, что введение военного положения в период войны «служит интересам обороны и обеспечения государственной безопасности»⁵. Комментируя Указ Президиума Верховного Совета СССР «О военном положении», он относил его к конституционным актам, определяющим

² Ст. 1 Федерального конституционного закона от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ «О военном положении».

³ В соответствии с ч. 2 ст. 87 Конституции Российской Федерации основанием для введения Президентом Российской Федерации военного положения на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях является агрессия против Российской Федерации или непосредственная угроза агрессии.

⁴ Непосредственной угрозой агрессии против Российской Федерации могут признаваться действия иностранного государства (группы государств), совершенные в нарушение Устава ООН, общепризнанных принципов и норм международного права и непосредственно указывающие на подготовку к совершению акта агрессии против Российской Федерации, включая объявление войны Российской Федерации.

⁵ Берцинский С. М. Военное положение по советскому праву // Вопросы административного и военно-административного права : Труды Военно-юридической академии. М., 1954. Вып. 7. С. 74—75.

¹ Ст. 18 Федерального закона от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ «Об обороне».

самые существенные стороны правового статуса граждан в местностях, объявленных на военном положении.

Глубже и объемнее раскрывает данное понятие Д. Н. Артамонов в кандидатской диссертации, посвященной институту военного положения. Показательна его дефиниция данного института: «Советское военное положение есть особый правовой режим, устанавливаемый при чрезвычайной обстановке и характеризующийся введением в действие чрезвычайных мер в интересах обороны страны или обеспечения общественного порядка и государственной безопасности»¹.

Под боевой обстановкой понимают оперативную ситуацию, характеризующуюся вооруженным столкновением либо угрозой такого столкновения воинского подразделения с противником. А. И. Санталов также вполне логично обращает внимание, что при боевой обстановке, военнослужащие находятся в непосредственном соприкосновении с противником².

В оборот также введено понятие «вооруженный конфликт». Понятия «вооруженный конфликт» и «война» не идентичны³ и соотносятся как часть и целое. Любая война является вооруженным конфликтом, при этом не каждый вооруженный конфликт является войной. Впервые понятие «вооруженный конфликт» было закреплено в Женевских конвенциях о защите жертв войны от 12 августа 1949 г. В зависимости от масштаба все вооруженные конфликты можно разделить на две группы: международного и немеждународного характера. Содержание последних более детально

раскрыто в Дополнительных протоколах I и II Женевских конвенциях о защите жертв войны от 8 июня 1977 г.

Осознавая невозможность, в рамках настоящей работы эксплицировать все особенности воинских правоотношений в военное время и в боевой обстановке, обозначим наиболее релевантные из них:

а) возникают на основе норм законодательства как мирного, так и военного времени. Последнее представляет собой совокупность нормативных правовых актов, которые начинают действовать с введением особых государственно-правовых режимов в соответствии с законодательством страны. Законы военного времени вводятся на всей территории государства или в отдельных местностях в случае агрессии или непосредственной угрозы агрессии. В период вооруженных конфликтов законы военного времени включают также законы и обычаи войны. Современное состояние российской правовой доктрины и законодательства в данной области требует дополнительного развития существующих и разработку новых научно-обоснованных норм и принципов для правового регулирования этих правоотношений;

б) отличаются повышенной требовательностью и категоричностью к субъектам воинских правоотношений;

в) носят ярко выраженный обязывающий характер. Права и свободы субъектов сведены к минимуму;

г) существенно расширены полномочия командиров и начальников всех степеней в вопросах управления вверенными подразделениями, поддержания воинской дисциплины и правопорядка;

д) командиры (начальники) наделены дополнительной дисциплинарной властью (напр., согласно ст. 13 УВС ВС РФ «командир (начальник), кроме того, имеет право применить оружие лично или приказать применить оружие для восстановления дисциплины и порядка в случае открытого неповиновения подчиненного в боевых условиях, когда

¹ Артамонов Д. Н. Институт военного положения по советскому праву : автореф. дис. : канд. юрид. наук. М., 1951. С. 18.

² Санталов А. И. Понятие, состав и система воинских преступлений // Курс советского уголовного права : в 5 т. Т. 5. Часть особенная. Л., 1981. С. 298.

³ Щедринов К. С. Международно-правовая регламентация вооруженных конфликтов // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2008. № 11. С. 23.

действия неповинующегося явно направлены на государственную измену или срыв выполнения боевой задачи, а также при выполнении задач в условиях чрезвычайного положения»);

е) особый порядок взаимоотношений российских военнослужащих с военнослужащими противника (комбатантами) и «не сражающимися людьми» — медицинский состав, священники, гражданское население (некомбатантами), урегулированный нормами МГП.

Министром обороны Российской Федерации 8 августа 2001 г. утверждено Наставление по международному гуманитарному праву для Вооруженных Сил Российской Федерации, которое разработано в целях изучения и соблюдения командирами, а также всеми военнослужащими международного гуманитарного права при подготовке и в ходе ведения боевых действий.

Приложение 4 к Наставлению содержит Кодекс поведения военнослужащего Вооруженных Сил Российской Федерации — участника боевых действий. Его пункты лаконичны и предельно просты.

В ходе боевых действий знай и соблюдай следующие правила:

1. Применяй оружие только против противника и его военных объектов.

2. Не нападай на лица и объекты, обозначенные отличительными эмблемами и знаками, если они не совершают враждебных действий.

3. Не причиняй излишних страданий. Не наноси большего ущерба, чем необходимо для выполнения боевой задачи.

4. Подбирай раненых, больных и терпящих кораблекрушение, которые воздерживаются от враждебных действий. Оказывай им помощь.

5. Пощади, разоружи и передай своему командиру сдавшегося в плен противника. Относись к нему гуманно. Не подвергай его пыткам.

6. Гуманно относись к гражданскому населению, уважай его собственность. Мародерство и грабеж запрещены.

7. Удерживай своих товарищей от нарушения настоящих правил. О случаях нарушений докладывай своему командиру. Нарушение этих правил не только бесчестит Отечество, но и в установленных законом случаях влечет уголовную ответственность.

Законодательство Российской Федерации учитывает положения международного гуманитарного права в части установления ответственности за его серьезные нарушения (приложение 5 к Наставлению). Например, ст. 356 УК РФ «Применение запрещенных средств и методов ведения войны», ст. 360 УК РФ «Нападение на лиц или учреждения, которые пользуются международной защитой» и др.

К лицам, совершившим преступления против мира и безопасности человечества, предусмотренные в УК РФ, сроки давности не применяются¹. В соответствии с п. 2 ст. 1 Декларации о территориальном убежище на военных преступников, совершивших военные преступления или преступления против человечности, не распространяются нормы, регулирующие право убежища².

ж) особые требования к морально-психологическому обеспечению войск. Вследствие высокой динамики развития морально-психологической обстановки в боевых условиях, применения неконвенционных способов морально-психологического и вооруженного воздействия на личный состав противника, быстрого истощения морально-психологических сил противоборствующих сторон, высокой интенсивности информационно-психологического противоборства сторон конфликта, данное направление представляется особо важным. Отдельным направлением развития правовых основ морально-психологического обеспечения боевых действий должно стать пра-

¹ Ч. 5 ст. 78 УК РФ.

² Декларация о территориальном убежище (принята на 22-й сессии резолюцией 2312 (XXII) Генеральной Ассамблеи ООН от 14 декабря 1967 г. // https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/territorial_asylum.shtml

вовое регулирование защиты личного состава войск от информационно-психологического воздействия противника в общей системе информационно-психологического противоборства;

з) повышенные требования к обеспечению безопасности военной службы. Оценивая данные о боевых и небоевых потерях среди российских военнослужащих в войнах и вооруженных конфликтах конца XX в. — начале XXI в.¹, видно, что процент небоевых потерь редко составляет не менее 30 %. Так, например, согласно данным военной прокуратуры Южного военного округа, в ходе операции по принуждению Грузии к миру (август 2008 г.) погибло 65 российских военнослужащих, 20 из них (30,8 %) отнесены к небоевым потерям, 5 человек погибло вследствие нарушений правил эксплуатации вооружения и военной техники, 4 человека — в результате ДТП; 5 человек — вследствие нарушения мер безопасности. В связи с этим вполне логичен вывод Ю. А. Шурыгиной², что при надлежащей организации службы войск, обученности личного состава, постоянном контроле командиров (начальников) за соблюдением мер безопасности, количество потерь можно было бы сократить на треть;

и) иные особенности.

В заключение отметим и более детально остановимся на необходимости наличия полноценного правового регулирования воинских правоотношений в военное время и в боевой обстановке, которое должно проводиться в условиях мирного времени, задолго до наступления указанных обстоятельств.

Особо актуальным представляется разработка и принятие норм, регламентирующих вопросы уголовной ответственности

за преступления против военной службы, совершенные в военное время либо в боевой обстановке.

Как уже ранее отмечалось автором, среди воинских общественно опасных деяний можно условно выделить, по существу, три группы:

а) совершаемые как в мирное, так и в военное время;

б) совершаемые только в боевой обстановке в условиях мирного времени;

в) совершаемые только в военное время.

Вместе с тем, в действующем военно-уголовном законодательстве представлена только первая группа воинских общественно опасных деяний, причем без соответствующих квалифицирующих обстоятельств³. К сожалению, как обоснованно отмечает Г. И. Загорский, «имеющийся богатый исторический зарубежный и отечественный опыт строительства военно-уголовного законодательства до сих пор в нашем действующем законодательстве не реализован»⁴. Так, ч. 3 ст. 331 УК РФ гласит: «Уголовная ответственность за преступления против военной службы, совершенные в военное время либо в боевой обстановке, определяется законодательством Российской Федерации военного времени».

До сих пор данный вопрос остается нерешенным, а законодательство военного времени Российской Федерации не принято. Неудачная формулировка приведенного положения отмечается многими авторами⁵. Соглашаясь с Д. В. Кайсиным, полагаю,

³ Тарадонов С. В. Актуальные вопросы обеспечения воинского правопорядка в мирное и военное время // Государство и право. 2005. № 9. С. 110.

⁴ Загорский Г. И., Зюбанов Ю. А. Действие российского уголовного закона в военное время либо в боевой обстановке // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2007. № 6.

⁵ Мелешко П. Е. Военно-уголовное законодательство военного времени о субъекте преступлений против военной службы // <http://www.voennoepravo.ru/>; Торкунов Д. М. К вопросу о совершенствовании законодательства об уголовной ответственности военнослужащих в военное время и в боевой обстановке // Право в во-

¹ Холод Г. Г. Возмещение вреда причиненного жизни и здоровью военнослужащих Вооруженных Сил Российской Федерации в условиях вооруженных конфликтов : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012. С. 320—330.

² Шурыгина Ю. А. Обеспечение безопасности военной службы в военное время и в боевой обстановке // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2012. № 10. С. 29.

гаем, что в рамках действующего уголовного законодательства Российской Федерации и системы уголовного права России единственно приемлемым вариантом является образование новой главы в разд. XI УК РФ, в которой были бы закреплены соответствующие составы преступлений, совершаемых в военное время или в боевой обстановке, а также внесение изменений в статьи Общей части УК РФ касательно уточнения порядка и условий назначения наказания в такой обстановке, освобождения от уголовной ответственности, наказания и иных вопросов¹.

Конечно, в целях предупреждения преступлений военнослужащих в условиях боевой обстановки совершенствования исключительно нормативного правового регулирования явно недостаточно. Необходима реализация целой системы мероприятий, основными элементами которой являются: всесторонняя подготовка государства к возможной войне; пропаганда идеологии патриотизма; формирование оборонного сознания; повышение престижа военной службы; надлежащее обеспечение военнослужащих материальными ресурсами и целый ряд иных направлений².

Только при этом условии удастся избежать всевозможных негативных проявлений, действительно защитить основы конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов военнослужащих и других лиц, обеспечить оборону страны и безопасность государства.

оруженных силах — военно-правовое обозрение. 2010, № 2. С. 101—103; Трощенко Р. А. К вопросу об уголовной ответственности за воинские преступления в военное время и в боевой обстановке // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2009. № 2. С. 13—16.

¹ Кайсин Д. В. Источники уголовно-правовой системы Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 18.

² Иванов А. Л. Преступность военнослужащих в боевой обстановке // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2017. № 11. С. 22—24.

Библиография

1. Артамонов, Д. Н. Институт военного положения по советскому праву : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Д. Н. Артамонов. — М., 1951.
2. Берцинский, С. М. Военное положение по советскому праву / С. М. Берцинский // Вопросы административного и военно-административного права: Труды Военно-юридической академии. — М., 1954. — Вып. 7. — С. 74—75.
3. Военное право : учебник / Ю. И. Мигачев, С. В. Тихомиров. — М.: Юрлитинформ, 2005. — 462с.
4. Военное право : учебник / под ред. В. Г. Стрекозова, А. В. Кудашкина. — М.: За права военнослужащих, 2004. — 640с.
5. Загорский, Г. И. Действие российского уголовного закона в военное время либо в боевой обстановке / Г. И. Загорский, Ю. А. Зюбанов // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2007. — № 6.
6. Иванов, А. Л. Преступность военнослужащих в боевой обстановке / А. Л. Иванов // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2017. — № 11. — С. 22—24.
7. Кайсин, Д. В. Источники уголовно-правовой системы Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Д. В. Кайсин. — М., 2005.
8. Корякин, В. М. Военное право : учебник / В. М. Корякин. — М.: Юстиция, 2019. — 430 с.
9. Мелешко П. Е. Военно-уголовное законодательство военного времени о субъекте преступлений против военной службы // <http://www.voennoepravo.ru/>.
10. Общая теория государства и права. Академический курс в трех томах / отв. ред. М. Н. Марченко. 4-изд., перераб. и доп. — М.: Норма, 2017. — Т. 2.
11. Санталов, А. И. Понятие, состав и система воинских преступлений / А. И. Санталов // Курс советского уголовного права : в 5 т. Т. 5. Часть особенная. — Л., 1981.
12. Тарадонов, С. В. Актуальные вопросы обеспечения воинского правопорядка в мирное и военное время / С. В. Тарадонов // Государство и право. — 2005. — № 9.
13. Теория государства и права. Ч. 2 : уч. пособие [Мигачев Ю. И. Норенко И. В. Лобода А. Б. Тарадонов С. В., Чекмарев Г.Ф. / отв. ред. Г. Ф. Чекмарев. — М.: ВУ, 2019. — 183 с.
14. Торкунов, Д. М. К вопросу о совершенствовании законодательства об уголовной ответственности военнослужащих в военное время и в боевой обстановке / Д. М. Торкунов // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2010. — № 2. — С. 101—103.
15. Трощенко, Р. А. К вопросу об уголовной ответственности за воинские преступления в воен-

ное время и в боевой обстановке / Р. А. Трощенко // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2009. — № 2. — С. 13—16.

16. Холод, Г. Г. Возмещение вреда причиненного жизни и здоровью военнослужащих Вооруженных Сил Российской Федерации в условиях вооруженных конфликтов : дис. ... канд. юрид. наук / Г. Г. Холод. — М., 2012.

17. Шурыгина, Ю. А. Обеспечение безопасности военной службы в военное время и в боевой обстановке / Ю. А. Шурыгина // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2012. — № 10.

18. Щедринов, К. С. Международно-правовая регламентация вооруженных конфликтов / К. С. Щедринов // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2008. — № 11.

Immanence of military legal relations in wartime and in military conditions

© Taradonov S. V.,

Sc. Law, docent, the professor of the Theory and History of State and Law Department of the Military University, the docent of civil law, international private law and civil procedure, Russian University of transport and

Annotation. This article explicates the concept and essence of military legal relations. The description of the categories "armed conflict", "war", "wartime", "martial law", "combat situation". The most striking features of military legal relations in wartime and in a combat situation are identified. Possible legal and organizational measures aimed at optimizing the mechanism for ensuring the rule of law, military law and order, security of military service, combat readiness and combat capability of the armed forces are outlined.

Keywords. Military legal relations, military legislation, wartime, combat situation.

Политическая система общества: понятие, институциональные основы, классификация категории

© Шамаров Вячеслав Матвеевич,
профессор Российской академии адвокатуры и
нотариата, доктор юридических наук, профессор

Аннотация. В статье исследуется понятие политической системы общества, его содержание в узком и широком смыслах; сущностное предназначение политической системы общества и ее взаимосвязь с другими сферами жизнедеятельности общества; оцениваются элементы организационной структуры системы; классифицируются модели политической системы по разным основаниям, формулируются общие выводы.

Ключевые слова: политическая система общества, понятие «политическая система общества», субъекты (элементы) политической системы, классификация по разным основаниям политической системы общества.

Литература по теории государства и права свидетельствует, что политико-правовая категория «политическая система общества» изложена неоднозначно, а ее многоаспектность обуславливает необходимость научного анализа различных подходов к ее содержанию.

Примечательно, что среди ученых-юристов нет единства в определении сущностного предназначения политической системы. В научных и учебных публикациях — это интеграция, объединение специальных групп и общностей с различными интересами в единое целое¹, обеспечение целостности, единства действий людей в политике², эффективное управление общественными делами³, организующее воздействие на общество⁴.

¹ Иванников И. А. Теория государства и права: учебник. М.: РИОР Инфра-М. 2011. С. 133.

² Демидов А. И. Политическая система и государство // Теория государства и права : курс лекций (под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько). М.: Юристъ, 2001. С. 116; Смоленский М. Б., Борисов Г. А., Мархгейм М. В., Тонков Е. Е. Теория государства и права : учебник. 2-е изд. Ростов на Дону: Феникс. 2012. С. 186; Бошно С. В. Теория государства и права : учебник. 2-е изд. М.: Эксмо. 2011. С. 416; Селянин А. В. Теория государства и права в вопросах и ответах. Ростов на Дону: Феникс. 2014.

³ Ларин А. Ю. Теория государства и права : учебник. 2-е изд. М.: Книжный мир, 2011. С. 80.

⁴ Жуков В. Н. Государство в политической системе // Теория государства и права : учебник. Изд. 3-е.

Необходимо иметь в виду, что в юриспруденции наличествует мнение, которое разделяют многие теоретики права, что «сфера жизни, в которой формируются отношения по поводу завоевания, удержания и использования власти, суверенитета, обеспечения свободы личности, признания и защиты собственности, является политической сферой. Все, что так или иначе вовлечено в нее, в науке определяется понятием «политическая система»⁵.

К этому добавим, что политическая система — это универсальная система государственно-организованного общества, элементы которого связаны, прежде всего, политическими отношениями⁶. Полагаем, что можно согласиться с А. В. Малько в том, что «любая система общества, в том числе политическая, представляет собой целостное, упорядоченное множество элементов, взаимодействие которых порождает новое качество, не присущее ее частям»⁷.

Не вызывает сомнения, когда политическую систему рассматривают в качестве

(под общей ред. О. В. Мартышина). М.: Проспект. 2016. С. 151.

⁵ Червонюк В. И. Теория государства и права : учебник. М.: Инфра-М., 2009. С. 95.

⁶ Радько Т. Н. Теория государства и права : учебник для бакалавров. М.: Проспект. 2012. С. 454.

⁷ Малько А. В. Теория государства и права в вопросах и ответах. М.: Юристъ, 1999. С. 68—69.

одной из частей или подсистем совокупной общественной системы, которая взаимодействует с другими ее подсистемами: социальной, экономической, идеологической, правовой, культурной¹.

При этом полагаем, что раскрытие предмета исследования невозможно без научного анализа авторских понятий «политическая система». Тем более, что в научной и учебной литературе наличествует широкая палитра разных по своему содержанию дефиниций. Последнее позволило сгруппировать их по двум основаниям:

а) в зависимости от полноты в определении сущностного содержания политической системы²;

б) в зависимости от раскрытия содержания понятия терминами система³ — совокупность⁴ — сложное (упорядоченное) структурное образование⁵.

¹ Иванников И. А. Указ. соч. С. 134.

² Подробнее см.: Шамаров В. М. К вопросу о содержании понятия «политическая система общества» // Военное право. 2020. № 2.

³ Венгеров А. Б. Теория государства и права : учебник. М.: Омега-Л, 2002. С. 186; Лазарев В. В., Липень С. В. Теория государства и права: учебник. М.: Спарк, 2000. С. 145; Морозова Л. А. Теория государства и права : учебник. 3-е изд. М.: Эксмо, 2009. С. 149; Теория государства и права : учебно-наглядное пособие. Тюмень: Филиал Академии права и управления в Тюмени, 2006. С.49; Кузак-бирдиев С. С. Мухаматулина Л. М. Теория государства и права : терминологический словарь. Тюмень, филиал Московского института государственного управления и права. 2013. С. 22—23; Макуев Р. Х. Теория государства и права : учебник. 3-е изд. М.: Норма-М., 2010. С. 152; Бабаев В. К., Баранов В. М., Толстик В. А. Теория государства и права в схемах и определениях : учебное пособие. М.: Юристъ, 2003. С. 237.

⁴ Марченко М. Н., Дерябина Е. М. Теория государства и права : учебник для бакалавров. М.: Проспект, 2013. С. 305; Радько Т. Н. Указ. соч. С. 457; Цечоев В. К. Швандерова А. Р. Теория государства и права : учебник. М.: Прометей, 2017. С. 321; Спиридонов Л. И. Теория государства и права : учебник. М.: Проспект. 1996. С. 34; Комаров С. А., Малько А. В. Теория государства и права : краткий учебник. М.: Норма-Инфра, 1999. С. 248; Комаров С. А. Общая теория государства и права : курс лекций. 2-е изд. М., 1996. С. 113; Теория государства и права : учебное пособие (под ред. В. П. Малахова, В. Н. Казакова). М.: Академический проспект,

возникает вопрос: в каком случае использование в рассматриваемом понятии термина «система», а в каком — «совокупность» адекватно содержанию?

В Словаре русского языка слово «система» понимается как: а) определенный порядок в расположении и связи чего-нибудь, в действиях; б) форма организации чего-нибудь; в) нечто целое, представляющее собой единство закономерно расположенных и находящихся во взаимосвязи частей; г) совокупность организаций, однородных по своим задачам, или учреждений, организаций, объединенных в одно целое⁶. Более кратко вышеизложенное можно выразить следующим образом: система — это взаимодействие элементов системы между собой, объединенных единой целью.

В этой связи представляется, что название предмета исследования — политическая *система* (выделено нами — В. Ш.) общества — априори предполагает системные отношения между ее частями (подсистемами), т.е. их «диалектическое единство»⁷.

Можно согласиться с профессором В. В. Лазаревым, когда он под подсистемами понимает сущностные основы политической системы общества: политические организации, политические нормы, поли-

2002. С. 512; Ларин А. Ю. Указ. соч. С. 80; Смоленский М. Б., Борисов Г. А., Мархгейм М. В., Тонков Е. Е. Указ. соч. С. 186; Селянин А. В. Указ. соч. С. 61; Енгибарян Р. В., Краснов Ю. К. Теория государства и права : учебное пособие. 2-е изд. М.: Норма. 2010. С. 263; Власенко Н. А. Теория государства и права : учебное пособие. 2-е изд. М.: Проспект, 2015. С. 90; Васильев А. В. Теория права и государства : курс лекций. М.: РАГС. 2001. С. 147; Бошно С. В. Указ. соч. С. 416—417.

⁵ Чистяков Н. М. Теория государства и права : учебное пособие. М.: Финансовая академия при Правительстве РФ, 2010. С. 81; Чашин А. Н. Теория государства и права : учебник. М.: Дело и сервис, 2008. С. 72.

⁶ Ожегов С. И. Словарь русского языка. М.: Русский язык, 1988. С. 586.

⁷ Беляева О. М. Теория государства и права в схемах. Ростов на Дону: Феникс, 2014. С. 37.

тическую идеологию, политические отношения¹.

При этом отметим, что в подсистеме «политические организации» ее элементами выступают государственные органы, политические партии, общественные организации, а также некоторые неполитические объединения граждан, выражающие частные интересы. В ряде случаев они затрагивают острые жизненные проблемы определенной части граждан, длительно не решаемые государственными структурами. Последнее обуславливает превращение их в «своеобразные политические протестные движения». Примером могут служить объединения обманутых дольщиков при строительстве жилья, борцов против незаконных свалок бытового мусора, массовые гражданские акции против захвата частными лицами общественных территорий в местах массового отдыха граждан и пр.

Исследование показало, что термин «система» теории права, как правило, употребляют и в более узком смысле, т.е. фиксации неразрывного единства государственных и негосударственных объединений, именуемых элементами (субъектами) системы и реализующих единую для них политическую функцию общества. Можно согласиться с А. Б. Венгеровым, В. В. Лазаревым, С. В. Липенем, что «политическая система общества — это система государственных и негосударственных социальных институтов, осуществляющих определенные политические функции»².

Другие теоретики права вносят ряд уточнений и дополнений к предложенному понятию. Так, профессор Л. А. Морозова уточняет предназначение политической функции — «осуществление политической власти и управление обществом». При этом реализация политической власти, по мнению профессора Р. Х. Макуева, осу-

ществляется в соответствии с нормами права и иными социальными регуляторами. Отмечается, что субъекты политической системы взаимосвязаны и взаимодействуют между собой, а также они не только реализуют политическую власть, но и «борются за ее осуществление в рамках права через государство» (В. Д. Перевалов, В. И. Леушин, Е. Н. Бырдин).

Резюмируя изложенное, отметим, что объединяющими основаниями для понятий, в которых употребляется термин «система», является, с одной стороны, организационное единство его составных частей — социальных институтов политической системы общества, с другой, единая для субъектов системы цель — осуществление политической власти либо оказание на нее влияния. При этом, как правило, в дефинициях авторы не отмечают другие неоднородные с социальными институтами признаки, свойства, особенности политической системы.

По нашему мнению, при использовании теоретиками права термина «система» следующее понятие отражает содержание предмета исследования: *политическая система общества* — это система государственных и негосударственных социальных институтов, которые в неразрывном единстве и взаимодействии осуществляют политическую власть и управление обществом, либо борются за ее осуществление в рамках права и иных социальных регуляторов.

Необходимо заметить, что значительное число правоведов организационное единство государственных органов и негосударственных субъектов политической системы рассматривают не как сложившуюся *систему* субъектов, участвующих в политической жизни страны, а как их *совокупность*.

При этом не стоит забывать, что термин «совокупность» не предполагает взаимозависимость и взаимодействие политических институтов общества, так как по своему содержанию — это

¹ Лазарев В. В. Государство в политической и правовой системе общества // Общая теория права и государства / под ред. В. В. Лазарева. Изд. 3-е, перераб. и доп. М.: Юристъ, 2003. С. 77.

² Венгеров А. Б. Указ. соч. С. 186; Лазарев В. В., Липень С. В. Указ. соч. С. 145.

объединение структурных элементов чего-нибудь разного порядка¹.

В этой связи предложенная А. В. Васильевым дефиниция («политическая система общества — это целостная упорядоченная *совокупность* (выделено нами — В. Ш.) политических институтов общества, политических отношений, процессов, принципов политической организации общества, подчиненных политическим, идеологическим, юридическим, культурным, моральным нормам, историческим традициям и установкам политического режима общества»² наиболее адекватно характеризует отмеченный нами подход.

Подобную научную позицию занимают и другие теоретики права: М. Н. Марченко и Е. М. Дерябина, В. Н. Жуков, В. Н. Хропанюк, М. Б. Смоленский, В. К. Цечоев и А. Р. Швандерева, А. В. Малько, Т. Н. Радько.

Таким образом полагаем, что термин «совокупность» применим в случае, когда автор пытается в одном понятии объединить различные аспекты политической системы общества: институциональный (организационный), функциональный, регулятивный (нормативный), идеологический (культурный), коммуникативный, при этом не рассматривая их в качестве подсистем политической системы.

В юридической науке наличествует и третья группа ученых, которая политическую систему общества не рассматривает ни в качестве *системы*, ни в качестве *совокупности* элементов системы.

Представляется, что формулировки «устойчивая форма человеческих отношений»³, «сложное структурное образование»⁴, в содержание которых

¹ Ожегов С. И. Указ. соч. С. 605.

² Васильев А. В. Указ. соч. С. 147; Бошно С. В. Указ. соч. С. 416—417.

³ Лазарев В. В. Государство в политической и правовой системе общества. С. 77.

⁴ Чистяков Н. М. Указ. соч. С. 81.

ученые включают не только организационные элементы системы (государственные и негосударственные объединения), но также политические и правовые нормы, идеологию общества, политические отношения, по аналогии с изложенным выше подходом охватываются термином «совокупность».

В случае, когда в содержание понятия «политическая система» авторы включают только ее организационные элементы, то такие терминологические определения как «упорядоченное объединение элементов политической системы»⁵, «взятые в единстве и взаимодействии государственные и негосударственные объединения и организации»⁶, «сложный комплекс государственных институтов и общественных организаций»⁷ можно идентифицировать с термином «система».

Вызывают обоснованное сомнение взгляды ученых, которые политическую систему понимают как *совокупную связь волевых общественных отношений*, представленных в органах государства, общественных организациях, с которыми связано осуществление государственной власти⁸, а также, когда все содержание сводится к «политической идеологии и практики взаимодействия участников политического процесса ... в рамках своих полномочий и возможностей»⁹.

Как уже отмечалось, политическая система общества многоаспектное явление, для которого выработано единое понятие весьма сложно. Именно поэтому в юриспруденции политическую систему рассматривают в узком и широком содержании. Узкое содержание обуславливает ис-

⁵ Чашин А. Н. Указ. соч. С. 72.

⁶ Лушников А. М. Теория государства и права : элементарный курс. М.: Эксмо, 2010. С. 63.

⁷ Головастикова А. Н. Политическая система общества // Теория государства и права : учебник / под ред. А. С. Пиголкина, Ю. А. Дмитриева. М.: Юрайт, 2011. С. 337.

⁸ Коваленко А. И. Краткий словарь-справочник по теории государства и права. М., 1994. С. 51.

⁹ Косаренко Н. Н. Государство и право в политической системе // Теория государства и права : учебное пособие / под ред. Е. И. Темнова. М.: Кнорус, 2007. С. 259.

следование организационного единства элементов системы, взаимодействующих с основным элементом — государством, т.е. данная политико-правовая категория идентифицируется с институциональной основой политической системы¹.

Во втором случае (в широком смысле) в содержание политической системы общества ученые включают *политическую организацию общества* (государство, политические партии и движения, общественные организации и объединения и т.п.), т.е. элементы, которые охватываются институциональными основами (узким содержанием предмета исследования), а также добавляют ряд других, в частности:

— *политическое сознание*, характеризующее психологические и идеологические стороны политической власти и политической системы;

— *социально-политические и правовые нормы*, регулирующие политическую жизнь общества и процесс осуществления политической власти;

— *политические отношения*, складывающиеся между элементами системы по поводу политической власти;

— *политическую практику*, состоящую из политической деятельности и совокупного политического опыта².

Примечательно, что содержание, идентичное изложенному, отдельные ученые именуют по-другому. В частности, политические и правовые нормы, принципы, формы государственного и общественного контроля называют *регулятивным аспектом*; политические отношения, традиции, обычаи, ритуалы — *коммуникативным и информационным аспектом*; политическое сознание и политическую культуру — *идеологическим аспектом*³.

Чтобы показать отличие буржуазной политической системы от современной,

демократической профессор Т. Н. Радько, предпринял попытку оценить в узком и широком смыслах содержания предмета:

— *в узком* — это система государственных и негосударственных организаций (партий, союзов, движений) правящего класса и его союзников, способствующих осуществлению диктатуры господствующего класса;

— *в широком* — система всех политических организаций буржуазного общества, т.е. государственных и негосударственных организаций правящего класса с его союзниками и политических организаций, противостоящих им в политической борьбе (коммунистические, рабочие и пр.), требующие смены политического строя⁴.

Итак, можно полагать, что политическая система в узком смысле — это целостная, упорядоченная совокупность всех государственных и негосударственных социальных институтов, осуществляющих определенные политические действия. В широком смысле ее содержание представляет собой диалектическое единство: институциональной, регулятивной (нормативной), функциональной, идеологической (культурной), коммуникативной подсистем общества, функционирующих в целях осуществления политической власти и управления обществом на основе учета и реализации социально-политических интересов классов, групп населения, наций.

Общепринято в теории права политическую власть рассматривать в качестве систематизирующей категории, интегрирующей все составляющие (элементы) системы.

К элементам политической системы (в узком смысле) ряд ученых относят, наряду с органами государства, коммерческие организации; некоммерческие организации (общественные объединения); отдельных граждан⁵. К субъектам политики (в широ-

¹ Бабаев В. К., Баранов В. М., Толстик В. А. Указ. соч. С. 237.

² Малько А. В. Теория государства и права в вопросах и ответах. М.: Юристъ, 1999. С. 69; Малько А. В., Саломатин А.Ю. Теория государства и права: учебное пособие. М.: РИОР ИНФРА- М, 2015. С. 55.

³ Червонюк В. И. Указ. соч. С. 96.

⁴ Радько Т. Н. Указ. соч. С. 453.

⁵ Иванников И. А. Указ. соч. С. 142; Бабаев В. К., Баранов В. М., Толстик В. А. Указ. соч. С. 237.

ком смысле) — нации, классы, социальные прослойки, группы¹.

Заметим, что нации, классы, социальные прослойки отдельными авторами именуются *первичными* субъектами политических отношений, все остальные — *вторичными*, так как они создаются первичными субъектами для выражения и защиты своих интересов. К ним относят государство, партии, общественные организации, международные организации².

Необходимо заметить, что В. Н. Жуков ставит под сомнение отнесение к элементам политической системы политического сознания (идеологии, норм, ценностей), так как «эти нормы не существуют вне институтов, организаций, они функционируют в определенной нормативно-ценностной среде». По его мнению, основой политической системы всегда являются социальные институты, организации, т.е. человеческие коллективы, преследующие определенные цели и деятельность которых регулируется нормами, соответствующими целям³. Полагаем, что подобный подход сомнителен, так как требует дополнительной аргументации.

Представляют интерес различия в воззрениях теоретиков права на структуру политической системы. Так, профессор Л. А. Морозова под политической структурой понимает способ связи ее элементов в единое, неделимое системное образование, т.е. установление устойчивых связей и отношений между элементами этой системы⁴. Другая группа ученых-юристов структуру определяют как диалектическое единство четырех сторон:

— *институциональной* (государство, политические партии, социально-экономические и другие организации, об-

разующие в совокупности политическую организацию общества)⁵;

— *регулятивной* (право, политические нормы и традиции, отдельные нормы морали);

— *функциональной* (методы политической деятельности);

— *идеологической* (политическое сознание, идеология)⁶.

В качестве самостоятельного элемента в структуре политической системы Р. Х. Макуев отмечает внутрисистемные *противоречия*⁷, и таким образом предпринял попытку констатировать объективную реальность — неоднородность социальной структуры общества, для которой внутреннее саморазвитие реализуется в соответствии с философским законом о борьбе противоположностей.

Выделение двух групп субъектов политической системы: собственные политические организации и несобственные политические организации, «обладающие незначительным политическим аспектом»,⁸ в теории права не вызывает сомнений.

В ряде случаев такими субъектами политической системы общества, оказывающими опосредованное на нее влияние, выступают профсоюзные организации при защите конституционных прав трудящихся, средства массовой информации, акцентирующие внимание общественности на проблемах демократического развития общества, церковные организации, призы-

⁵ Заметим, что М. М. Рассолов, Р. Х. Макуев институциональную (организационную) подсистему рассматривают расширительно, так как в нее наряду с элементами, признаваемыми всеми учеными (государство, политические партии, общественные организации) включают СМИ, церковные организации, органы местного самоуправления, органы социального партнерства, человека // Рассолов М. М. Теория государства и права : учебник. М.: Юрайт, 2010. С. 220—221; Макуев Р. Х. Указ. соч. С. 155.

⁶ Иванников И. А. Указ. соч. С. 135; Смоленский М. Б., Борисов Г. А., Мархгейм М. В., Тонков Е. Е. Указ. соч. С. 186; Морозова Л. А. Указ. соч. С. 149; Рассолов М. М. Указ. соч. С. 219.

⁷ Макуев Р. Х. Указ. соч. С. 166.

⁸ Марченко М. Н., Дерябина Е. М. Указ. соч. С. 69.

¹ Бабаев В. К., Баранов В. М., Толстик В. А. Указ. соч. С. 237; Теория государства и права : учебное пособие для ВУЗов / под ред. Л. В. Смирнова. М.: Книжный мир, 2004. С. 99.

² Черданцев А. Ф. Указ. соч. С. 97.

³ Жуков В. Н. Указ. соч. С. 151.

⁴ Морозова Л. А. Указ. соч. С. 149.

вающие свою паству к соблюдению духовных основ бытия.

Возникает вопрос: многочисленные объединения граждан, функционирующие в силу личных интересов: союзы туристов, общества филателистов, автолюбителей, а также союзы предпринимателей, кооператоров, научных работников и пр., преследующих решение коллективных задач, — являются ли элементами (субъектами) политической системы?

Представляется, что на данный вопрос нет однозначного ответа, так как в современной юридической науке наличествуют два противоположных подхода.

С одной стороны, отдельные ученые названную группу рассматривают в качестве *объекта* политического воздействия¹ и таким образом исключают ее из состава элементов политической системы.

С другой стороны, эту группу можно условно подразделить на две подгруппы. В состав одной из них можно отнести объединения граждан по удовлетворению личных интересов (общества филокартистов, нумизматов, спортсменов и пр.). Полагаем, что они являются политически нейтральными элементами политической системы, хотя в отдельных случаях могут совершать единовременные опосредованные политические акты (мотокросс участников общества мотолюбителей, посвященный Дню Победы, выставка редких книг из коллекций книголюбов, посвященная знаменательной дате в истории России и пр.).

Во вторую подгруппу необходимо включить *группы давления*, под которыми понимают общественные объединения, активно добивающиеся удовлетворения собственных интересов с помощью целенаправленного воздействия на структуры политической власти². Группами давления могут выступить профсоюзы, союзы предпринимателей, объединения обманутых вкладчиков и пр. При этом сила их давления зависит от количества членов, их финансовых возможностей, сплоченности, от

престижа в обществе. Их главная характерная особенность — они не ставят перед собой задачу овладения властью. Свою деятельность они рассматривают в качестве вспомогательного механизма навязывания властям решений в интересах тех социальных групп, интересы которых они представляют (предпринимателей, кооператоров, научных работников)³.

В то же время спорно относить к группе давления социальную элиту⁴, ввиду отсутствия организационно-правовых форм ее нормативного закрепления.

Взгляды теоретиков права на организационную структуру политической системы идентичны. Как правило, выделяют следующие политические единицы: государство; политические партии; общественные объединения (профсоюзы, союзы предпринимателей, иные объединения — молодежные, женские, спортивные, творческие, ветеранов, инвалидов, массовые общественные движения); церковь; органы местного самоуправления; граждан или народ.

Примечательно, что в формулировках понятия выделение в качестве субъекта политической системы института непосредственной демократии, через которые народ участвует в управлении обществом и государством является исключением из общих правил.

Можно констатировать, что наиболее серьезные расхождения взглядов ученых-юристов наблюдаются в отношении состава элементов системы. При этом необходимо согласиться с М. Б. Смоленским, что «в политическую систему общества входят не все и не всякие общественные объединения, а только те, которые юридически признаны, т.е. легитимированы, получили официальный правовой статус»⁵.

³ Малько А. В., Саломатин А. Ю. Указ. соч. С. 63—65; Черданцев А. Ф. Указ. соч. С. 99; Косаренко Н. Н. Государство и право в политической системе // Теория государства и права: учебное пособие / под ред. Е. И. Темнова. М.: Кнорус, 2007. С. 261.

⁴ Рассказов Л. П. Указ. соч. С. 131.

⁵ Смоленский М. Б. Теория государства и права : учебник. М.: Инфра-М. 2013. С. 104.

¹ Там же. С. 306.

² Цечоев В. К. Швандерова А. Р. Указ. соч. С. 101.

Примечательно, что неоднозначность научных взглядов ученых-юристов наблюдается только в отношении таких субъектов, как трудовые коллективы, средства массовой коммуникации, органы местного самоуправления, а также в признании коммерческих и других финансово-хозяйственные организации самостоятельными организационными элементами системы.

Необходимо заметить, что такой элемент политической системы как «трудовые коллективы» выделяют только несколько ученых¹, что, по нашему мнению, объяснимо. Трудовой коллектив как элемент политической системы присущ советскому периоду развития нашей страны, так как в соответствии с общесоюзным законом «О трудовых коллективах» последние были правомочны участвовать в политической и правоохранительной деятельности: от своего имени выдвигать кандидатов в народные депутаты, в кандидаты заседателей народных судов, брать на поруки лиц, осужденных народным судом.

В настоящее время правовые основания подобной деятельности отменены и поэтому сомнительно полагать, что в условиях частной собственности на средства производства трудовой коллектив может являться самостоятельным субъектом политической системы современного общества.

Вызывает интерес тот факт, что выделение в качестве самостоятельного элемента политической системы средств массовой коммуникации не получило широкого распространения². Со своей стороны, полагаем, что независимые СМИ — пол-

ноправный субъект политической деятельности современного общества, так как они могут выступать как в качестве эффективного инструмента осуществления демократического процесса, так и средства манипулирования общественно-политическим мнением.

Неоднозначно отношение теоретиков права к выделению в качестве элементов политической системы коммерческих организаций³, промышленно-финансовых групп⁴. У основной массы теоретиков права подобный подход вызывает обоснованное сомнение, с которым можно согласиться. Дело в том, что основной целью коммерческой организации является извлечение прибыли, а не участие в политической деятельности. Однако нельзя отрицать, что коммерческие организации в отдельных случаях могут оказывать опосредованное влияние на содержание политической жизни общества (финансирование в период избирательной кампании той или иной политической партии, независимого кандидата в депутаты).

Широкий арсенал организационно-правовых форм общественных объединений — общественных организаций, общественных движений, общественных фондов, общественных учреждений, политических партий, органов общественной самодеятельности, союзов (ассоциаций) общественных объединений обуславливает вопрос: охватывают ли они своим содержанием органы местного самоуправления?

Общепринято в юриспруденции считать органами общественной самодеятельности «не имеющие членства общественные объединения, целью которых является совместное решение различных социальных проблем, возникающих у граждан по месту жительства, работы или учебы...»⁵.

В учебной литературе предпринимались попытки раскрыть названную про-

¹ Малько А. В. Указ. соч. С. 69; Малько А. В., Саломатин А. Ю. Указ. соч. С. 55; Рассказов Л. П. Указ. соч. С. 131; Хропанюк В. Н. Теория государства и права : учебник / 3-е изд, доп., испр. М., Интерстиль, 2008. С. 46; Лазарев В. В., Липень С. В. Указ. соч. С. 146.

² СМИ выделяют следующие ученые: Протасов В. Н. Теория права и государства : краткий курс лекций. М.: Юрайт, 2012. С.456—463; Жуков В. Н. Указ. соч. С. 151; Малько А. В., Саломатин А. Ю. Указ. соч. С. 57; Чашин А. Н. Указ. соч. С. 72; Воронцов Г. А. Теория государства и права : краткий курс. Ростов на Дону: Феликс, 2012. С. 65—66.

³ Бабаев В. К., Баранов В. М., Толстик В. А. Указ. соч. С. 238.

⁴ Лазарев В. В., Липень С. В. Указ. соч. С. 154—155; Ларин А. Ю. Указ. соч. С. 81—82.

⁵ Бабаев В. К., Баранов В. М., Толстик В. А. Указ. соч. С. 240.

блему. Так, А. В. Малько и А. Ю. Соломатин ее изложили в специальном параграфе «Государство и органы местного самоуправления». Однако из текста ясного ответа не вытекает: признают ли авторы органы местного самоуправления в качестве самостоятельного структурного элемента политической системы общества или нет¹. Такую же неясную научную позицию по этому вопросу занимает и профессор Т. Н. Радько.

Необходимо констатировать и другой взгляд. Ряд теоретиков права (В. В. Лазарев и С. В. Липень, А. В. Малько, А. Н. Чашин, А. В. Васильев, Н. А. Влащенко, А. И. Василенко, М. В. Максимов, Н.М. Чистяков) признают органы местного самоуправления в качестве субъекта политической системы, с чем можно согласиться. Его характерными признаками являются: представительный характер, правомочия на локальное нормотворчество, организационная и финансовая самостоятельность. В своей деятельности местное самоуправление взаимодействует с государством на основе принципов невмешательства государства в их деятельность и правовой защите от него, правомочий на самостоятельное определение своей структуры и форм деятельности.

Как отмечалось ранее, политическая система общества — многоаспектная социально-политическая и правовая категория, которую с научной точки зрения несостоятельно классифицировать по одному основанию. Именно поэтому в теории права политическая система дифференцируются по разным основаниям, которые, по нашему мнению, можно сгруппировать.

Полагаем, что в первую группу можно включить дифференциацию политических систем, предложенную И. А. Иванниковым, Е. Н. Бырдиным, О. М. Беляевой, В. Д. Переваловым, А. Н. Головастиковой, в зависимости от общественно-экономической формации общества на рабовладельческие, феодальные, буржуазные и социалистические.

В другой группе основаниями классификации являются характерные признаки, присущие содержанию понятия «форма государства». К таким основаниям относятся:

а) по характеру социально-экономических отношений (А. Б. Венгеров, А. Ю. Ларин):

— *тоталитарная политическая система* (у власти находится одна господствующая партия, наличествует единая идеология, общественные организации являются проводниками государственной политики, индивид подчинен коллективу, государство контролирует все сферы жизни общества);

— *либерально-демократическая система* (обеспечивает права и защищает собственность; партии приходят к власти в силу поддержки их гражданами; права и свободы человека — первостепенны для защиты; имущественное состояние человека предопределяет его политическое положение в обществе);

б) в зависимости от политического режима: на демократические и антидемократические (И. А. Иванников, Е. Н. Бырдин, О. М. Беляева, В. Д. Перевалов, А. Н. Головастикова);

в) в зависимости от территориального и географического положения: европейские, азиатские, североамериканские и другие региональные (М. Б. Смоленский, В. Д. Перевалов, Е. Н. Бырдин);

г) в зависимости от характера взаимоотношений с внешней средой — открытые и закрытые (А. Б. Венгеров, О. М. Беляева, С. В. Бошно, А. Н. Головастикова).

В третьей группе основаниями классификации выступают характерные черты политической системы общества, в частности:

а) степень участия элементов системы в политической жизни (В. В. Лазарев и С. В. Липень, М. Н. Марченко):

— *собственно политические*, выражающие политические интересы определенных классов, групп, социальных общностей (государство, политические партии, ряд общественных организаций);

¹ Малько А. В., Соломатин А. Ю. Указ. соч. С. 58.

— не собственные политические организации. В своих учредительных документах они не закрепляют политические цели деятельности, но могут в определенных случаях опосредовано принимать участие в политических акциях (движениях);

— организации, функционирующие на основе личных склонностей и интересов отдельных слоев, личностей к занятию определенной деятельностью (нумизматы, туристы, филателисты и пр.);

б) реализация целей политической системы с использованием следующих управленческих моделей (М.Б. Смоленский):

— командной системы с директивным стилем управления обществом, администрированием, широким использованием принуждения;

— соревновательной, при наличии политического противостояния, противоборства различных сил, их состязательность в политическом процессе;

— социоприменительной, характеризующейся поиском компромисса и консенсуса между элементами (субъектами) системы¹;

в) к изложенному выше добавим основания, предложенные В. Н. Жуковым:

— в зависимости от адаптационных способностей системы: устойчивые и неустойчивые;

— в зависимости от интенсивности публичной политической жизни: развитые и неразвитые;

— в зависимости от временного периода смены политической системы: статичные и динамичные.

В юриспруденции наличествует и другие основания классификации политической системы общества, но так как они не получили в науке широкого распространения, они опускаются.

Итак, исследование позволяет сформулировать следующие выводы:

1. Многоаспектность содержания политико-правовой категории «политическая система общества» объективно не позво-

ляет сформулировать единое интегративное понятие предмета исследования.

2. Политическая система общества интегрирует в своем содержании не только организационное единство всех ее субъектов, ее целеполагание, но также соответствующие политические отношения, основанные на правовых и иных нормах.

3. Эффективное взаимодействие субъектов (элементов) политической системы общества обеспечивает реализацию ее сущностных основ -управление общественными делами на основе объединения социальных групп и общностей с различными интересами в единое целое, обеспечение их единства в действии.

4. Классификация по разным основаниям политической системы общества обусловила выделение ряда групп в их составе.

Библиография

1. Бабаев, В. К. Теория государства и права в схемах и определениях : учебное пособие / В. К. Бабаев, В. М. Баранов, В.А. Толстик. — М.: Юристъ, 2003.
2. Дробышевский В. С. Теория права Китая: традиции и новации : монография / В. С. Дробышевский, Ю. Н. Туганов, О. П. Гуменюк. — Иркутск-Чита, 2005. — 297 с.
3. Жуков, В. Н. Государство в политической системе общества / В. Н. Жуков // Теория государства и права : учебник. Изд. 3-е. / под общей ред. О. В. Мартышина. — М.: Проспект, 2016.
4. Иванников, И. А. Теория государства и права : учебник / И.А. Иванников. — М.: РИОР Инфра-М. 2011.
5. Казаков, В. Н. Теория государства и права : учебник / В. Н. Казаков, Р. В. Казаков, Ю. Н. Туганов, В. М. Шамаров. — Калуга: «Ваш Домь», 2016. — 534 с.
6. Лазарев, В. В. Теория государства и права : учебник / В. В. Лазарев, С. В. Липень. — М.: Спарк, 2000.
7. Ларин, А. Ю. Теория государства и права : учебник. 2-е изд. / А. Ю. Ларин. — М.: Книжный мир, 2011.
8. Макуев, Р. Х. Теория государства и права : учебник. 3-е изд. / Р. Х. Макуев. — М.: Норма-М, 2010.
9. Малько, А. В. Теория государства и права : учебное пособие / А. В. Малько, А. Ю. Саломатин. — М.: РИОР ИНФРА- М, 2015.
10. Марченко, М. Н. Теория государства и права : учебник для бакалавров / М. Н. Марченко, Е. М. Дерябина. — М.: Проспект, 2013.

¹ Смоленский М. Б. Указ. соч. С. 105; Теория государства и права / под ред. Л. В. Смирнова. С. 105.

11. Морозова, Л. А. Теория государства и права : учебник. 3-е изд. / Л. А. Морозова. — М.: Эксмо, 2009.

12. Радько, Т. Н. Теория государства и права : учебник для бакалавров / Т. Н. Радько. — М.: Проспект, 2012.

13. Рассказов, Л. П. Теория государства и права : учебник / Л. П. Рассказов. — М.: Риор, 2008.

14. Рассолов, М. М. Теория государства и права : учебник / М. М. Рассолов. — М.: Юрайт, 2010.

15. Смоленский, М. Б. Теория государства и права : учебник / М. Б. Смоленский. — М.: Инфра-М., 2013.

16. Смоленский, М. Б. Теория государства и права : учебник. 2-е изд. / М. Б. Смоленский, Г. А. Борисов, М. В. Мархгейм, Е. Е. Тонков. — Ростов на Дону: Феникс, 2012.

17. Туганов, Ю. Н. Эффективная борьба с коррупцией в судебной системе возможна: к вопросу о создании антикоррупционного стандарта поведения / Ю. Н. Туганов // Судья. — 2008. — № 9. — С. 54—57.

18. Цечоев, В. К. Теория государства и права : учебник / В. К. Цечоев, А. Р. Швандерова. — М.: Прометей, 2017.

19. Червонюк, В. И. Теория государства и права : учебник / В. И. Червонюк. — М.: Инфра-М, 2009.

20. Черданцев, А. Ф. Теория государства и права : учебник / А. Ф. Черданцев. — М.: Юрайт, 2011.

21. Шамаров, В. М. К вопросу о содержании понятия «политическая система общества» / В. М. Шамаров. — Военное право. — 2020. — № 2.

Political system of society: concept, institutional framework, category classification

© **Shamarov V. M.**,

Professor of the Russian Academy of advocacy and notary, doctor of legal Sciences, Professor

Annotation. The article examines the concept of the subject of research, its content in a narrow and broad sense; the essential purpose of the political system of society and its relationship with other spheres of life of society; assesses the elements of the organizational structure of the system; classifies the models of the political system on various grounds, formulates General conclusions.

Keyword: political system of society, the concept of "political system of society", subjects (elements) of the political system, classification on different grounds of the political system of society.

Правовые и моральные аспекты защиты интересов России на международной арене (на примере российско-болгарских отношений)

© Яковец Евгений Николаевич,
доктор юридических наук, профессор,
заслуженный юрист Российской Федерации,
ведущий научный сотрудник Центра исследования проблем российского права «Эквитас»

Аннотация. Статья посвящена актуальным проблемам обеспечения информационной безопасности России в такой чувствительной сфере, как историческая память. В этом ключе анализируются проблемы развития российско-болгарских отношений. Рассматриваются взаимоотношения России и Болгарии на различных этапах истории, начиная с 1878 г. Затрагиваются вопросы участия Болгарии в Первой и Второй мировых войнах на стороне альянсов, воевавших против России, её взаимодействия с Советским Союзом в послевоенный период. Обозначены проблемы и перспективы двухсторонних отношений в современный период. Дается критическая оценка «войне» с памятниками. Вносятся предложения относительно правовых мер, связанных с противодействием фальсификации истории России, осложняющей дружеские и добрососедские отношения между народами и государствами.

Ключевые слова: фальсификация истории; информационная безопасность; освобождение Болгарии; Первая мировая война; Вторая мировая война; Советский Союз; Российская Федерация; русофобия; русофилия.

Целью данной статьи является определение правового механизма, связанного с защитой российского информационного пространства России от внешних и внутренних факторов, искажающих её историю. За последнее время подобные информационные атаки заметно участились. Особенно неприятно, когда такие действия предпринимаются представителями бывших союзных республик и экс-партнёров СССР по социалистическому блоку, чьи политические амбиции подогреваются стремлением получить определённые дивиденды от своих заокеанских покровителей.

Манипулирование общественным сознанием и связанная с ним фальсификация исторических событий являются следствием усиливающегося информационного противоборства между Россией и странами Запада, обусловленного стремлением последних достичь своих геополитических целей. Для противодействия подобным угрозам необходима активная разъяснительная работа на всех уровнях государ-

ственного управления, в том числе — на самом высоком¹.

Гораздо сложнее нейтрализовать негативный информационный фон, возникающий внутри самого российского общества, когда информационные угрозы на первый взгляд не видны. В качестве примера можно привести негативные высказывания относительно российско-болгарских отношений. Некоторые наши соотечественники, которые боятся обозначить свою личность и скрываются в Интернете под различными никами, на полном серьёзе утверждают, что болгары никогда не были верными союзниками России. На словах «братушки», на деле — циничные пользователи складывающейся мировой конъюнктуры².

¹ Широколов С. Путин нас переиграл: польские СМИ ужаснулись итогам форума в Израиле // RUBALTIC.RU/ 2020. 29 января // URL: <https://www.rubaltic.ru/article/politika-i-obshchestvo/29012020-putin-nas-pereigrat-polskie-smi-uzhasnulis-itogam-foruma-v-izraile/> (дата обращения: 01.02.2020).

² Болгарские «братушки» хуже турецких «янычар» // URL:

Это не соответствует истине. Болгары по сей день хранят память о русских войнах, освободивших их страну в 1877—1878 гг., и по-прежнему благодарны им. В каждом крупном болгарском городе можно встретить памятники Александру II, генералам Скобелеву, Гурко, Тотлебену, простым русским солдатам той войны. Названия многих улиц также говорят об этом. Правда, сегодня тему участия России в освобождении Болгарии официальные власти этой страны порой замалчивают. Она стала членом ЕС и НАТО и вынуждена следовать курсом Брюсселя. Доходит до того, что представителей нашей страны не приглашают на празднование освобождения Болгарии от османского ига.

Во время Первой мировой войны Болгария воевала на стороне Тройственного Союза, то есть против России. Болгарская элита мечтала захватить северное побережье Эгейского моря с Салониками, всю Македонию и Добруджу, населённые этническими болгарами, и создать «Великую Болгарию»¹. Причём, на Румынском и Салоникском фронтах болгарская армия вступала в боестолкновения, порой весьма ожесточённые, с русскими войсками². Однако не следует забывать, что ту войну называли империалистической. Со стороны обоих альянсов она была несправедливой, захватнической. Кроме того, обвиняя Болгарию в ведении боевых действий против Российской империи, следует помнить, что болгары не приходили на русскую

землю с оружием в руках: они защищали своих соотечественников.

К началу Второй мировой войны болгарское правительство было озабочено все той же идеей — вернуть любой ценой потерянные ранее территории. Эти замыслы совпадали со стратегическими целями «оси Берлин-Рим-Токио», к которой в конечном итоге и присоединилась Болгария. 1 марта 1941 г. она официально вступила в войну. Однако в отличие от других сателлитов Германии войну Советскому Союзу Болгария не объявляла. Болгарский царь Борис III понимал, что его народ не пойдёт воевать против русских, и решение о вступлении Болгарии в войну с СССР вызовет массовые протесты. Таким образом, в боевых действиях на Восточном фронте Болгария не участвовала. Более того, между нашими странами даже не были разорваны дипломатические отношения. Однако вооружённые инциденты локального уровня в акватории Чёрного моря все же происходили. Важно, что к полномасштабным боевым действиям между Болгарией и СССР они не привели.

5 сентября 1944 г. СССР объявил Болгарии войну, поскольку в тот момент на территории последней, несмотря на её заявления о нейтралитете, находились около 30 тыс. германских военнослужащих³. После вступления советских войск на болгарскую территорию сопротивления им никто не оказывал, наоборот, болгарский народ в массе своей радостно приветствовал красноармейцев. Тем не менее, при освобождении Болгарии Красная Армия потеряла 977 чел. Данная цифра составляет 0,1 % от общего числа советских воинов, погибших при освобождении Европы от фашистского ига, однако говорить о том, что потерь у Красной Армии вообще не было, не приходится.

В Болгарии действовало движение сопротивления фашистской Германии и её союзникам. На момент государственного переворота 9 сентября 1944 г. (Сентябрь-

<https://zen.yandex.ru/media/id/5d14996804ea7a00af9beece/bolgarskie-bratushki-huje-tureckih-ianyachiar-5e2c42c3c49f2900ae173bae?&secdata=CKCsxL3%2BLSABMIKAAQ%3D%3D> (дата обращения: 30.01.2020).

¹ Самсонов А. Болгарские «братушки» вступают в войну // Военное обозрение. 2015. 15 октября // URL: <https://topwar.ru/84242-bolgarskie-bratushki-vstupayut-v-voynu.html> (дата обращения: 01.02.2020).

² Почему 5 сентября 1944 года СССР объявил войну Болгарии // Русская семёрка. 2018. 4 июля // URL:

https://news.rambler.ru/troops/40251746/?utm_content=news_media&utm_medium=read_more&utm_source=copylink (дата обращения: 01.02.2020).

³ Дюпюи Р. Эрнест, Дюпюи Тревор Н. Всемирная история войн. В 4 т. Т. 4 (1925—1997). СПб., М.: Полигон-АСТ, 1998. С. 304.

ской революции) в Болгарии действовали 1 партизанская дивизия, 9 бригад, 36 отрядов и несколько отдельных групп общей численностью до 7 тыс. чел. (по более поздним оценкам — до 30 тыс. чел.). Партизаны пользовались активной поддержкой со стороны населения.

Благодаря помощи местных граждан, советской разведке в предвоенные годы удалось создать в Болгарии надёжную агентурную сеть. Именно из этой страны поступили самые точные данные относительно даты нападения Германии на СССР¹. На протяжении всей войны прорусскую позицию занимала и Болгарская православная церковь вместе со своим предстоятелем — митрополитом Стефаном.

Болгарская народная армия, созданная 10 сентября 1944 г., во взаимодействии с РККА внесла существенный вклад в разгром нацизма. В общей сложности в новую армию были призваны 450 тыс. чел. В боях против болгар фашисты потеряли около 69 тыс. чел. убитыми и пленёнными, 21 самолет, 75 танков и САУ, 937 орудий и минометов, 4 тыс. автомобилей, 71 паровоз, 5 769 вагонов. Сама БНА с сентября 1944 г. по май 1945 г. потеряла в боях с фашистами 10 124 чел. убитыми и 21 541 чел. ранеными. 360 болгарских офицеров и солдат были награждены советскими орденами и медалями, 750 советских офицеров и солдат — болгарскими².

Отдельные источники отмечают, что новые власти Болгарии начали массовые репрессии в отношении своих политических противников. Народным судом в тот период были осуждены 11 469 чел., из них 2 825 чел. — к смертной казни (некоторые заочно и неоднократно), 1 359 — к пожизненному тюремному

заключению, 4 709 — к различным по продолжительности срокам тюремного заключения; 740 чел. осуждены условно³. Болгария оставалась монархией, и приговоры выносились «именем Симеона II, царя болгар».

В 1998 г. Конституционный суд Республики Болгарии квалифицировал деятельность Народного суда как антиконституционную — в соответствии с этим решением осуждённые им могли реабилитироваться без изучения судебных приговоров⁴.

С учётом того, что болгарское правительство, сотрудничавшее с Германией, в ходе войны инициировало деяния, квалифицируемые как военные преступления⁵, остаётся надеяться, что со временем история расставит всё по своим местам.

В послевоенный период Болгария стала ближайшим союзником СССР. Она являлась членом Варшавского Договора и Совета Экономической Взаимопомощи. Динамично развивающимися отраслями болгарской экономики были такие её отрасли, как машиностроение, чёрная металлургия, химическая промышленность, высокопроизводительное сельское хозяйство. Советский Союз оказывал Болгарии значительную помощь, предоставляя ей необходимые кредиты, сырьё, технику, квалифицированных специалистов.

После развала СССР сотрудничество между нашими странами заметно сузилось. В Болгарии (да и у нас тоже) выросло целое поколение, которое изучало историю по учебникам, оплаченным Соросом. Сейчас российско-болгарские отношения

³ Семиряга М. И. Коллаборационизм. Природа, типология и проявления в годы Второй мировой войны. М.: РОССПЭН, 2000. С. 791—792.

⁴ Народный суд (Болгария, 1944—1945). Материал из Википедии — свободной энциклопедии // URL: [https://ru.wikipedia.org/wiki/Народный_суд_\(Болгария,_1944-1945\)](https://ru.wikipedia.org/wiki/Народный_суд_(Болгария,_1944-1945)) (дата обращения: 07.02.2020).

⁵ Тулин В. Как Болгария защищала Гитлера, уничтожая греков, югославов и русских // Федеральное агентство новостей. 2017. 5 мая // URL: <https://riafan.ru/749648-kak-bolgariya-zashchishchala-gitlera-unichtozhaya-grekov-yugoslavov-i-russkih> (дата обращения: 01.02.2020).

¹ Барбасов А. П., Золотарёв В. А. О прошлом во имя будущего. Традиции российско-болгарского боевого содружества. М.: Мысль, 1990. С. 229.

² Бондаренко В. Были ли «братушки» предателями? Четыре мифа о Болгарии в годы Второй // Телескоп. 13.09.2019 // URL: <https://teleskop-by.org/2019/09/13/byli-li-bratushki-predatelyami-chetyre-mifa-o-bolgarii-v-gody-vtoroj-mirovoj-vojni/> (дата обращения: 29.01.2020).

находятся в кризисе. В сентябре 2019 г. София призвала российское посольство не проводить выставку, посвящённую освобождению Болгарии от фашизма, поставив под сомнение её повод. «Советская армия принесла народам Центральной и Восточной Европы полувековые репрессии, удушающее гражданское сознание, деформированное экономическое развитие и оторванность от динамики, процессов в развитых европейских странах», – заявил МИД Болгарии. Спустя всего несколько дней последовал арест общественного деятеля Н. Малинова — лидера движения «Русофилы», — его обвинили в шпионаже, затем выпустили под залог, но с ограничением в правах. В октябре Болгария объявила о поимке ещё одного «русского шпиона» — сотрудника диппредставительства, якобы пытавшегося добыть государственные секреты. Обнаружили и «русского хакера»: им оказался 20-летний местный житель К. Бойков. Власти установили, что он пользовался электронной почтой, зарегистрированной на российском ресурсе, а кибервзлом совершил накануне покупки Софией партии военной техники у США¹.

Что можно сказать по этому поводу? Несмотря на все проблемы, у болгарского народа сохраняется запас доброжелательного отношения к России, хотя он и не находит выражения в текущей политике. В этой связи можно привести ряд высказываний профессора Софийского университета Дарины Григоровой, которые заслуживают особого внимания:

«... Балканы — очень важный порог между Россией и Европой, — заявляет она. — Там православные страны, и это для Запада всегда огромная проблема. Геополитическое присутствие Запада — это одна реальность, временная, а духовное присутствие России на Балканах через историю и

Православие — это другая, параллельная реальность, и она постоянна...

...Вхождение Болгарии и Восточной Европы в ареал западного мира, — продолжает профессор Д. Григорова, — это, геополитическая неизбежность, порождённая отступлением Горбачёва из этого пространства...

...У нас в народе на всех уровнях, кроме элиты, присутствует очень сильное русофильское отношение к России. Это не изменилось до сих пор, хотя и не демонстрируется особым рвением, так как это данность, в показухе нет нужды...

...Без русской державы, — подчёркивает Дарина, — не было бы третьей болгарской державы. Это нас связывает на всех уровнях: историческом, геополитическом, духовном. И эта связь никогда не разорвётся².

Очень хочется верить в эти слова. Связи с Болгарией для нас имеют очень важное значение, поэтому на «братушек» не следует обижаться по всякому надуманному поводу. Россиян в Болгарии с каждым годом становится всё больше. Наши люди находят смысл в приезде и переезде в Болгарию. Всё чаще здесь можно встретить рекламные объявления и меню в ресторанах на русском языке; дискотеки и бары проводят русские вечера, а туроператоры озабочены недостатком экскурсоводов, знающих русский язык. Да и объясниться на русском с болгаринном не составит особого труда: языки очень похожи.

К сожалению, среди наших людей встречаются и те, кто не слишком утруждает себя обходительным отношением с местным населением. В городском автобусе на Солнечном Берегу автор этих строк был свидетелем того, как наш соотечественник пытался убедить молодого болгарина — кондуктора маршрута, — в том, что тот обязан говорить по-русски, по-

¹ Гашков И. «Старшие всегда прощают». Почему Россия и Болгария ссорятся между собой // ТАСС. 2019. 19 декабря // URL: https://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/7332475?utm_referrer=https:%2F%2Fzen.yandex.com (дата обращения: 06.02.2020).

² Россия и Болгария: есть ли у нас общее будущее? Беседа с профессором Софийского университета Дариной Григоровой корреспондента Юрия Пушачева // Православие.РУ. 2019. 19 декабря // URL: https://pravoslavie.ru/126467.html?utm_referrer=https:%2F%2Fzen.yandex.com (дата обращения: 30.01.2020).

скольку в Болгарии много россиян. (!?) Именно такие люди, которым неведомо чувство такта, чаще всего и рассуждают о «неблагодарности» болгар. Необходимо помнить, что каждый случай, вбивающий клин между нашими странами и народами, — это провокация, сеющая зубы дракона между друзьями.

Не так давно постамент памятника советскому воину Алёше в болгарском Пловдиве неизвестные лица очередной раз залили красной краской. За каменного героя, возвышающегося над городом, конечно, обидно, но для него это не смертельно... Самые суровые ветры над его головой уже пронесли. Сегодня монументу ничто не угрожает, он признан важной болгарской достопримечательностью и находится под охраной властей. Хочется верить, что со временем он вновь станет символом российско-болгарской дружбы.

В заключение, учитывая особую важность поддержания тесных международных контактов с дружественными страна-

ми, автор предлагает внести в Конституцию Российской Федерации положения, призванные противодействовать фальсификации (заведомо недостоверной интерпретации) исторических событий, осложняющей развитие связей с народами, которые лояльно относятся к нашей стране. Соответствующая норма могла бы занять своё место в Основном Законе нашего государства в качестве ч. 3 ст. 29 или ч. 4 ст. 44.

Библиография

1. Барбасов, А. П. О прошлом во имя грядущего. Традиции российско-болгарского боевого содружества / А. П. Барбасов, В. А. Золотарёв. — М.: Мысль, 1990.
2. Дюпюи Р. Эрнест. Всемирная история войн : в 4 т. Т. 4 (1925—1997) / Дюпюи Р. Эрнест, Дюпюи Тревор Н. — СПб., М.: Полигон-АСТ, 1998.
3. Семиряга, М. И. Коллаборационизм. Природа, типология и проявления в годы Второй мировой войны / М. И. Семиряга. — М.: РОССПЭН, 2000.

Legal and moral aspects of protecting Russia's interests in the international arena (on the example of Russian-Bulgarian relations)

© Yakovets E. N.,

leading researcher at the Equitas center for research on Russian law, doctor of law, Professor, Honored lawyer of the Russian Federation

Abstract: the Article is devoted to the actual problems of ensuring information security in Russia in such a sensitive area as historical memory. In this context, the problems of the development of Russian-Bulgarian relations are analyzed. The article examines the relations between Russia and Bulgaria at various stages of history, starting from 1878. It touches on the issues of Bulgaria's participation in the First and Second world wars on the side of the alliances that fought against Russia, and its interaction with the Soviet Union in the post-war period. The problems and prospects of bilateral relations in the modern period are outlined. A critical assessment of the "war" with monuments is given. Proposals are made regarding legal measures related to countering the falsification of the history of Russia, which complicates friendly and good-neighborly relations between peoples and States.

Keywords: falsification of history; information security; liberation of Bulgaria; world war I; world war II; Soviet Union; Russian Federation; Russophobia; Russophilia.

Военные аспекты гражданского права

Структура, содержание и порядок подготовки документации о закупке товаров, работ и услуг для нужд Вооруженных Сил Российской Федерации

© Иванов Роман Валерьевич,
соискатель 25 кафедры Военного университета
Министерства обороны Российской Федерации

Аннотация. В статье рассматриваются вопросы о структуре и содержании понятия «документация о закупке» и порядке ее подготовки. Анализируются особенности содержания документации о закупке товаров, работ и услуг для нужд Вооруженных Сил, роль и задачи контрактной службы Минобороны России в данной сфере, а также некоторые вопросы противодействия коррупции в сфере закупок на стадии подготовки документации. Предложены ряд изменений в действующее законодательство о государственных закупках.

Ключевые слова: контрактная система в сфере закупок товаров, работ и услуг для государственных нужд; документация о закупке; государственный контракт; контрактная служба.

Как показано в нашей предыдущей нашей статье, основным планирующим документом Минобороны России в сфере закупок товаров, работ и услуг для нужд Вооруженных Сил являются план-графики закупок¹.

Для того, чтобы сформированные заказчиками и размещенные в единой информационной системе планы-графики закупок получили свое практическое воплощение и Вооруженные Силы Российской Федерации получили всё необходимое для выполнения возложенных на них задач, по каждой позиции этих планов должны быть проведены соответствующие практические действия по осуществлению закупок². В этих целях по каждой закупке должен быть подготовлен и доведен до потенциальных поставщиков (исполнителей) комплект до-

кументов, именуемых документацией о закупке. Таким образом, подготовка данной документации является неотъемлемым элементом стадии планирования закупок.

Между планом-графиком закупок и документацией о закупке существует самая тесная, неразрывная связь, которая проявляется двояким образом: во-первых, документация о закупке является средством конкретизации и перевода в практическую плоскость положений плана-графика закупок; без подготовки такой документации и ее размещения в единой информационной системе проведение закупок невозможно; во-вторых, информация в документации о закупке должна в полной мере соответствовать информации о закупке, содержащейся в плане-графике. Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ и услуг для государственных и муниципальных нужд» содержит норму о недопустимости размещения в единой информационной системе документации о закупке, содержание которой не соответствует информации, указанной в планах-графиках.

В действующем законодательстве о контрактной системе не содержится официального определения понятия «документация о закупке». Поэтому, исходя из ана-

¹ Иванов Р. В. Планирование и подготовка документации как подготовительная стадия закупок товаров, работ и услуг для нужд Вооруженных Сил Российской Федерации // Военное право. 2020. № 5. С. 72—84.

² См. подробнее: Харитонов С. С. Правовая регуляция как составляющая юридического сопровождения договорных отношений с участием военных организаций // Военно-юридический журнал. 2018. № 5. С. 13—16.

лиза соответствующих норм Закона о контрактной системе и изданных в соответствии с ним подзаконных актов, мы предлагаем под *документацией о закупке* понимать совокупность документов, содержащих полную информацию о предмете закупки, условиях участия и правилах проведения процедуры закупки, правилах подготовки, оформления и подачи заявки участником процедуры закупки, правилах выбора поставщика (подрядчика, исполнителя), а также об условиях заключаемого по результатам процедуры закупки договора (контракта). Как представляется, в целях единообразного понимания всеми участниками контрактных отношений содержания данного термина сформулированное нами определение должно быть включено в ст. 3 Закона о контрактной системе.

На очень важный аспект рассматриваемого вопроса указывается в научных публикациях: документация о закупке, размещаемая для всеобщего сведения в единой информационной системе, является одним из проявлений и воплощением на практике принципа открытости и прозрачности информации о контрактной системе (ст. 6 Закона о контрактной системе). Создание общей информационной среды публичных закупок способствует повышению эффективности закупочной деятельности¹.

Вместе с тем, учитывая специфику деятельности Вооруженных Сил Российской Федерации и вытекающую из этой специфики необходимость охраны сведений, составляющих государственную тайну, при планировании закупок для нужд военных организаций и подготовке соответствующей закупочной документации должны в обязательном порядке соблюдаться требования режима секретности. То есть упомянутый выше принцип открытости и прозрачности информации о контрактной си-

стеме в условиях воинской деятельности носит ограниченный характер². Такое ограничение вполне легитимно и в полной мере соответствует конституционному положению о том, что права и свободы человека и гражданина (в нашем случае — право на информацию) могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях обеспечения обороны страны и безопасности государства (ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации).

Важно заметить, что термин «документация о закупке» носит общий, собирательный характер; это общее родовое понятие, объединяющее несколько разновидностей документации о закупке в зависимости от избранной формы проведения конкурентных процедур выбора поставщика (подрядчика, исполнителя). Такими разновидностями документации о закупке являются:

— *конкурсная документация* — при выборе поставщика (подрядчика, исполнителя) путем проведения конкурса (открытого конкурса, конкурса с ограниченным участием, двухэтапного конкурса, закрытого конкурса, закрытого конкурса с ограниченным участием, закрытого двухэтапного конкурса);

— *документация об аукционе* — при выборе поставщика (подрядчика, исполнителя) путем проведения аукциона (электронного аукциона, закрытого аукциона);

— *документация о проведении запроса предложений* — при выборе поставщика (подрядчика, исполнителя) путем проведения запроса предложений;

— *извещение о запросе котировок и проект контракта* — при выборе поставщика (подрядчика, исполнителя) путем запроса котировок.

Рассмотрим далее структуру документации о закупке. Здесь, на наш взгляд, имеют место некоторые неоднозначные,

¹ Андреева Л. В. Государственные закупки в России: правовое регулирование и меры по его совершенствованию : монография. М., 2019. С. 76; Беляева О. А., Чваненко Д. А. Гипертрофированная транспарентность в документации о закупках // Научные известия. 2019. № 17. С. 58 – 59.

² Корякин В. М. Противодействие коррупции в сфере государственных закупок для нужд обороны и военной безопасности : монография. М.: Юрлитинформ, 2014.

противоречивые и не в полной мере логичные положения.

Из анализа норм Закона о контрактной системе следует, что применительно к документации о закупке законодатель выделяет следующие ее структурные элементы:

- а) извещение о закупке;
- б) документация о закупке (соответствующего вида из числа названных выше);
- в) проект государственного контракта.

Относительно третьего элемента — проекта государственного контракта — в соответствующих статьях Закона о контрактной системе однозначно сказано, что проект государственного контракта является неотъемлемой частью конкурсной документации (ч. 2 ст. 50, ч. 3 ст. 54.3), документации об аукционе (ч. 4 ст. 64, ч. 2 ст. 87), документации о запросе предложений (ч. 7 ст. 83, ч. 7 ст. 83.1). Что же касается извещения о закупке, то, исходя буквального толкования Закона о контрактной системе, можно предположить, что это самостоятельный документ и в состав документации о закупке он не входит, поскольку по всему тексту данного законодательного акта употребляется словосочетание «извещение о закупке и документация о закупке». Однако это конечно же не так: как и проект контракта, извещение о закупке — это неотъемлемый, обязательный элемент документации о закупке соответствующего вида. Данный вывод косвенно подтверждается Федеральным законом от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц»: согласно ч. 8 ст. 4 этого законодательного акта извещение об осуществлении конкурентной закупки является неотъемлемой частью документации о конкурентной закупке. По нашему мнению, подобного рода формулировка о включении извещения о закупке в состав документации о закупке должна содержаться и в Законе о контрактной системе.

В соответствии с ч. 5 ст. 24.1 Закона о контрактной системе постановлением

Правительства Российской Федерации от 5 ноября 2019 г. № 1401¹ утверждены:

- типовые формы заявок на участие в конкурентных процедурах выбора поставщика (подрядчика, исполнителя);
- требования к содержанию, составу, порядку разработки типовой документации о закупке.

Исходя из системного анализа Закона о контрактной системе и упомянутого выше постановления Правительства Российской Федерации, в состав комплекта документации, которая готовится по каждой закупке, входят:

- 1) извещение об осуществлении закупки;
- 2) заявка на участие в конкурентных процедурах (по одной из типовых форм в зависимости от избранного способа определения поставщика (исполнителя));
- 3) документация, содержащая:

- информацию о заказчике, специализированной организации (в случае ее привлечения заказчиком), предусматривающую указание в документации о закупке наименования, места нахождения, почтового адреса, адреса электронной почты, номера контактного телефона заказчика, специализированной организации, ответственного должностного лица заказчика, специализированной организации, информации о контрактной службе, должностном лице, ответственном за осуществление закупки или нескольких закупок, включая исполнение каждого контракта;

- информацию об объекте закупки и условиях контракта, идентификационном коде закупки, о способе определения поставщика (подрядчика, исполнителя) и др.;

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 5 ноября 2019 г. № 1401 «О типовых формах заявок на участие в электронных процедурах, закрытых электронных процедурах, требованиях к содержанию, составу, порядку разработки типовой документации о закупке и внесении изменения в дополнительные требования к операторам электронных площадок, операторам специализированных электронных площадок и функционированию электронных площадок, специализированных электронных площадок».

— информацию об участии в электронной процедуре, закрытой электронной процедуре;

— дополнительные требования, предусмотренные ч. 2 ст. 54.3 Закона о контрактной системе (в зависимости от избранного способа определения поставщика (исполнителя)).

4) проект государственного контракта (договора).

Извещение об осуществлении закупки

— это один из обязательных документов, размещаемых заказчиком в единой информационной системе, содержащий общую информацию о предстоящей закупке. Размещение извещения для сведения всех заинтересованных лиц является юридическим фактом, определяющим начало второй (основной) стадии закупочной процедуры, поскольку именно с момента его размещения начинается процедура выбора поставщика (подрядчика, исполнителя).

Согласно ст. 42 Закона о контрактной системе в извещении об осуществлении закупки должна содержаться следующая информация:

— наименование, место нахождения, почтовый адрес, адрес электронной почты, номер контактного телефона, ответственное должностное лицо заказчика, специализированной организации;

— краткое изложение условий контракта, содержащее наименование и описание объекта закупки, информацию о количестве и месте доставки товара, являющегося предметом контракта, месте выполнения работы или оказания услуги, являющихся предметом контракта, а также сроки поставки товара или завершения работы либо график оказания услуг, начальная (максимальная) цена контракта, источник финансирования;

— идентификационный код закупки;

— ограничение участия в определении поставщика (подрядчика, исполнителя), установленное в соответствии с Законом о контрактной системе (в случае, если такое ограничение установлено заказчиком);

— используемый способ определения поставщика (подрядчика, исполнителя);

— срок, место и порядок подачи заявок участников закупки;

— размер и порядок внесения денежных средств в качестве обеспечения заявок на участие в закупке, а также условия банковской гарантии (если такой способ обеспечения заявок применим в соответствии с Законом о контрактной системе);

— размер обеспечения исполнения контракта, требования к такому обеспечению, порядок предоставления такого обеспечения, а также информация о банковском сопровождении контракта;

— преимущества, предоставляемые заказчиком для учреждений уголовно-исполнительной системы и для общественных объединений инвалидов;

— информация об условиях, о запретах и об ограничениях допуска товаров, происходящих из иностранного государства или группы иностранных государств, работ, услуг, соответственно выполняемых, оказываемых иностранными лицами, в случае, если данные условия, запреты и ограничения установлены заказчиком;

— информация об осуществлении закупки товара, работы, услуги по государственному оборонному заказу в соответствии с Законом о гособоронзаказе;

— размер аванса, устанавливаемый в соответствии с законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок (если предусмотрена выплата аванса).

Обязательным документом, входящим в состав документации о закупке, является проект *государственного контракта*, под которым Закон о контрактной системе (п. 8 ч. 1 ст. 3) понимает гражданско-правовой договор, предметом которого являются поставка товара, выполнение работы, оказание услуги (в том числе приобретение недвижимого имущества или аренда имущества) и который заключен от имени Российской Федерации государственным заказчиком для обеспечения государственных нужд.

Общие требования к содержанию и условиям государственного контракта изложены в ст. 34 Закона о контрактной си-

стеме. В целях унификации работы по подготовке проектов государственных контрактов и единого понимания их содержания данная статья предоставляет государственным органам и государственным корпорациям право разрабатывать и утверждать типовые контракты, типовые условия контрактов, которые размещаются в единой информационной системе и составляют библиотеку типовых контрактов, типовых условий контрактов. Постановлением Правительства Российской Федерации от 2 июля 2014 г. № 606¹ утверждены Правила разработки типовых контрактов, типовых условий контрактов.

Согласно п. 7 указанных Правил разрабатываемые проекты типовых контрактов, типовых условий контрактов состоят из следующих частей:

а) постоянная часть, не подлежащая изменению при их применении в конкретной закупке;

б) переменная часть, предусматривающая возможность выбора одного или нескольких вариантов условий (данных) из предлагаемого исчерпывающего перечня таких вариантов условий (данных), определенных ответственным органом в типовом контракте, типовых условиях контрактов, а также возможность внесения информации об условиях (данных) конкретной закупки, содержании таких условий (данных) и порядке определения такого содержания.

Типовые контракты, типовые условия контрактов подлежат применению в случаях, если извещения об осуществлении закупок размещены в единой информационной системе в сфере закупок (приглашения принять участие в определении поставщика (подрядчика, исполнителя) закрытым способом направлены) или если контракт с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем) в случаях, не предусматривающих размещения в еди-

ной информационной системе извещения о закупке у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя), заключается по истечении 30 календарных дней после дня размещения типового контракта, типовых условий контракта в единой информационной системе в сфере закупок, но не ранее дня вступления в силу нормативного правового акта ответственного органа, утверждающего типовой контракт, типовые условия контракта.

Представляется важным обратить внимание на п. 9 Правил разработки типовых контрактов, типовых условий контрактов, который устанавливает, что типовые контракты, типовые условия контрактов не должны содержать сведений, составляющих государственную тайну. Тем самым обеспечивается доступность для их использования в практической деятельности контрактных служб военных организаций.

По нашему мнению, включение в контрактную систему института типовых документов (типовых заявок, типовой документации о закупках, типовых контрактов, типовых условий контрактов) направлено, в числе прочего, и на предупреждение коррупции в контрактных отношениях, поскольку их применение существенно ограничивает возможности включения заказчиком в документацию о закупке положений, способствующих возникновению коррупции на различных этапах закупочной процедуры.

Поскольку одной из особенностей закупочной документации в Вооруженных Силах является возможность и необходимость включения в нее сведений, составляющих государственную тайну. В связи с этим, на наш взгляд, требует своего разрешения вопрос о введении обязательной проверки (экспертизы) обоснованности присвоения соответствующего грифа секретности проекту государственного контракта и другим документам, входящим в комплект документации о закупке. Дело в том, что, как показывает практика, имеются случаи присвоения грифа секретности документации о закупке товаров общей

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 2 июля 2014 г. № 606 «О порядке разработки типовых контрактов, типовых условий контрактов, а также о случаях и условиях их применения».

номенклатуры — продовольствия, расходных материалов и т.п. либо выполнения каких-либо работ общехозяйственного назначения. Это имеет определенную коррупционную составляющую, поскольку секретность снижает гласность и открытость при выборе поставщиков и создает условия для формирования различных коррупционных схем. В этих целях предлагается дополнить Инструкцию по режиму секретности в Вооруженных Силах Российской Федерации нормой, предусматривающей обязательное составление акта об обоснованности присвоения грифа секретности документации о закупке.

Качество, полнота и соответствие действующему законодательству документации о закупке, в том числе минимизация наличия в ней коррупциогенных факторов, в значительной степени зависит от уровня профессионализма и добросовестности тех лиц, которым поручается ее подготовка. Не случайно профессионализм заказчика законодательно закреплён в качестве одного из принципов контрактной системы в сфере закупок (ст. 9 Закона о контрактной системе).

Действующим законодательством о контрактной системе предусмотрены два способа подготовки заказчиком документации о закупке:

а) собственными силами;

б) путем привлечения специализированных организаций.

Согласно ст. 38 Закона о контрактной системе заказчика, совокупный годовой объем закупок которых превышает 100 млн. руб., создают контрактные службы (при этом создание специального структурного подразделения не является обязательным). В случае, если совокупный годовой объем закупок заказчика не превышает 100 млн. руб. и у заказчика отсутствует контрактная служба, заказчик назначает должностное лицо, ответственное за осуществление закупки или нескольких закупок, включая исполнение каждого контракта (такое лицо именуется контрактным управляющим).

Контрактные службы в государственных органах и их структурных подразделениях создаются и действуют в соответствии с положением (регламентом), разработанным на основании типового положения (регламента), утвержденного приказом Минэкономразвития России от 29 октября 2013 г. № 631¹.

В Минобороны России такой орган образован приказом Министра обороны Российской Федерации от 27 мая 2016 г. Согласно Положению о Контрактной службе Министерства обороны Российской Федерации, утвержденному данным приказом, Контрактная служба создается в целях обеспечения планирования и осуществления закупок без привлечения специализированной организации для выполнения отдельных функций по определению поставщика.

Основными принципами создания и функционирования Контрактной службы Минобороны России при планировании и осуществлении закупки являются:

— привлечение квалифицированных специалистов, обладающих теоретическими и практическими знаниями и навыками в сфере закупок;

— свободный доступ к информации о совершаемых Контрактной службой действиях, направленных на обеспечение нужд Минобороны России, в том числе способов осуществления закупок и их результатах, с учетом требований законодательства Российской Федерации о защите государственной тайны;

— заключение контрактов на условиях, обеспечивающих наиболее эффективное достижение заданных результатов обеспечения нужд Минобороны России;

— достижение заданных результатов обеспечения нужд Минобороны России.

Функциональными обязанностями Контрактной службы Минобороны России на стадии планирования закупок являются:

— организация консультаций с поставщиками и участие в таких консульта-

¹ Приказ Минэкономразвития России от 29 октября 2013 г. № 631 «Об утверждении Типового положения (регламента) о контрактной службе».

циях в целях определения состояния конкурентной среды на соответствующих рынках товаров, работ, услуг, определения наилучших технологий и других решений для обеспечения нужд Минобороны России;

— обоснование закупок;

— обоснование начальной (максимальной) цены контракта;

— обязательное общественное обсуждение закупок;

— подготовка и размещение в единой информационной сети извещений об осуществлении закупок, документации о закупках, проектов контрактов с учетом требований законодательства о защите государственной.

При планировании закупок и определении поставщика Контрактная служба Минобороны России осуществляет следующие функции и полномочия:

а) обеспечивает подготовку обоснования закупки;

б) разрабатывает план-график закупок, осуществляет подготовку изменений для внесения в план-график закупок, размещает его в единой информационной сети;

в) организует утверждение план-графика закупок;

г) обосновывает начальную (максимальную) цену контракта, цену контракта, заключаемого с единственным поставщиком при формировании плана-графика закупок

д) подготавливает извещения об осуществлении закупок, документацию о закупках, проекты контрактов;

е) организует подготовку описания объекта закупки и документации о закупках.

Вторым способом подготовки документации о закупке является привлечение для этих целей специализированных организаций. Это вполне легитимная процедура: согласно ст. 40 Закона о контрактной системе заказчик вправе привлечь на основе контракта специализированную организацию для выполнения отдельных функций по определению поставщика (подрядчика, исполнителя).

К числу функций, которые могут быть переданы на исполнение специализированной организации, указанный закон относит:

— разработку документации о закупке;

— размещение в единой информационной системе и на электронной площадке информации и электронных документов, предусмотренных Законом о контрактной системе;

— направление приглашений принять участие в определении поставщиков (подрядчиков, исполнителей) закрытыми способами;

— выполнение иных функций, связанных с обеспечением проведения определения поставщика (подрядчика, исполнителя).

При этом указанный Закон определяет функции, которые не могут быть переданы на исполнение специализированной компании и которые должна осуществлять сама организация-заказчик исключительно собственными силами и собственным персоналом. К ним относятся:

1) создание комиссии по осуществлению закупок;

2) определение начальной (максимальной) цены контракта, начальной цены единицы товара, работы, услуги, начальной суммы цен указанных единиц;

3) определение предмета и иных существенных условий контракта;

4) утверждение проекта контракта и документации о закупке;

5) подписание контракта.

Выбор специализированной организации осуществляется заказчиком на основе конкурентных процедур в соответствии с Законом о контрактной системе. Специализированная организация осуществляет переданные ей функции от имени заказчика. При этом права и обязанности в результате осуществления таких функций возникают у заказчика (об этом мы писали в нашей статье «Аутсорсинг функции по подготовке конкурсной документации для осуществления закупок товаров, работ и услуг для нужд военных организаций: антикорруп-

ционный аспект», опубликованной в № 2 журнала «Военное право» за 2020 год).

Таким образом, эффективность закупок товаров, работ и услуг для нужд обороны и военной безопасности в значительной степени зависит от качества подготовки документации о закупке и полноты содержащихся в ней сведений. Включение в контрактную систему института типовых документов (типовых заявок, типовой документации о закупках, типовых контрактов, типовых условий контрактов) направлено, в числе прочего, на предупреждение коррупции в контрактных отношениях, поскольку их применение существенно ограничивает возможности включения заказчиком в документацию о закупке положений, способствующих возникновению коррупции на различных этапах закупочной процедуры.

Библиография

1. Андреева, Л. В. Государственные закупки в России: правовое регулирование и меры по его

совершенствованию : монография / Л. В. Андреева. — М., 2019.

2. Беляева, О. А. Гипертрофированная транспарентность в документации о закупках / О. А. Беляева, Д. А. Чваненко // Научные известия. — 2019. — № 17. — С. 58—62.

3. Иванов, Р. В. Аутсорсинг функции по подготовке конкурсной документации для осуществления закупок товаров, работ и услуг для нужд военных организаций: антикоррупционный аспект / Р. В. Иванов, Е. В. Сандырева // Военное право. — 2020. — № 2. — С. 132—137.

4. Иванов, Р. В. Планирование и подготовка документации как подготовительная стадия закупок товаров, работ и услуг для нужд Вооруженных Сил Российской Федерации / В. В. Иванов // Военное право. — 2020. — № 5. — С. 72—84.

5. Корякин, В. М. Противодействие коррупции в сфере государственных закупок для нужд обороны и военной безопасности : монография / В. М. Корякин. — М.: Юрлитинформ, 2014.

6. Харитонов, С. С. Правовая регуляция как составляющая юридического сопровождения договорных отношений с участием военных организаций / С. С. Харитонов // Военно-юридический журнал. — 2018. — № 5. — С. 13—16.

Structure, content and procedure for preparing documentation on the purchase of goods, works and services for the needs of The armed Forces of the Russian Federation

© **Ivanov R. V.**,

candidate of the 25th Department of the Military University of the Ministry of defense of the Russian Federation

Abstract. The article discusses the structure and content of the concept of "procurement documentation" and the procedure for its preparation. Analyzes the characteristics of the content of the documentation on procurement of goods, works and services for needs of the Armed Forces, the role and tasks of contract service of the Ministry of defense of Russia in this sphere, as well as some issues of combating corruption in procurement in preparation of documentation. A number of changes to the current legislation on public procurement are proposed.

Keywords: contract system in the sphere of procurement of goods, works and services for state needs; procurement documentation; state contract; contract service.

К вопросу о соотношении понятий «имущество военной организации», «военное имущество», «имущество военного назначения»

© Сморчкова Лариса Николаевна,

доктор юридических наук, доцент, ведущий научный сотрудник сектора административного права и административного процесса Института государства и права Российской академии наук

Аннотация. В статье приводятся результаты анализа соотношения понятий «имущество военной организации», «военное имущество», «имущество военного назначения», «имущество специального назначения» и делается вывод о необходимости совершенствования законодательства, призванного регулировать общественные отношения, складывающиеся в процессе управления военными организациями своим имуществом при осуществлении функций по обеспечению обороны страны и безопасности государства, на основе достижений российской военно-правовой науки.

Ключевые слова: оборона и безопасность, военная организация, имущество военной организации, военное имущество, имущество военного назначения, правовое регулирование, унификация законодательства.

Совершенствование правового регулирования в сфере обеспечения обороны страны и безопасности государства зачастую упирается в проблему, которой, казалось бы, не должно быть на современном уровне развития российской правовой системы — проблему терминологической неопределенности. Отсутствие единой легитимной терминологии, касающейся военной организации государства и именования ее структурных компонентов¹, с одной стороны, стратегически порождает еще большую проблему, связанную с процессом надведомственной унификации военно-правовых норм. С другой стороны, при принятии любого нормативного правового акта возникает необходимость решать вопросы, прежде всего, технико-юридического характера, что тактически осложняет процесс правотворчества, а иногда и препятствует ему.

Проблема терминологии, присущая всем развивающимся отраслям науки и

обусловленная множеством факторов объективного и субъективного характера, динамична и в определенном смысле не решаема, поскольку упирается в различия восприятия и толкования. В юридической науке в целях преодоления терминологических барьеров в процессе правового регулирования популярна сентенция о том, что о терминах не спорят, о них договариваются². Действительно, использование единого тезауруса в правовом регулировании отдельной области общественных отношений есть определенный залог преодоления коллизии правовых норм.

Методологической особенностью правового регулирования отношений, складывающихся у военных организаций по поводу владения, пользования и распоряжения ими имуществом, также является проблема неопределенности используемого понятийного аппарата. В настоящее время и в законодательстве, и в научной литературе наблюдается отсутствие легальных определений понятий «имущество военных организаций», «военное имущество»,

¹ См., например: Кудашкин А. В. Военная организация государства: понятие, структура, правовое положение, проблемы институционализации // Военное право. 2015. № 1. С. 1—16; Бараненков В. В. Военное ведомство как система юридических лиц: понятие, сущность и правовая природа // Военное право. 2019. № 2. С. 105—113.

² Считается, что родоначальником этой мысли является Рене Декарт, который говорил: «Люди избавились бы от половины своих неприятностей, если бы смогли договориться о значении слов».

«имущество военного назначения», «продукция военного назначения» и, как следствие, различение и вариативность их употребления и применения. В науке военного права время от времени оживляются дискуссии касательно содержания этих терминов¹.

В подзаконных нормативных правовых актах, касающихся порядка реализации высвобождаемого военного имущества², военное имущество трактуется как все имущество, находящееся в хозяйственном ведении или оперативном управлении военных организаций, то есть предприятий и учреждений, подведомственных федеральным органам исполнительной власти, в которых федеральным законодательством предусмотрена военная служба.

Такого же мнения придерживаются некоторые представители военно-правовой науки³. Например, по мнению В. В. Манова, к военному имуществу относятся все виды вооружения, боевой и другой техники, боеприпасы, горючее, продовольствие, вещевое имущество, здания, сооружения, деньги и ценные бумаги, другие материальные средства, являющиеся федеральной собственностью и закрепленные за воинской частью⁴.

¹ См., например: Степаненко Ф. Н. История формирования понятия "военное имущество" и его правового режима // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2020. № 7. С. 67—74.

² См., например: постановление Правительства Российской Федерации от 15 октября 1999 г. № 1165 «О реализации высвобождаемого движимого военного имущества»; постановление Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2008 г. № 1054 «О порядке высвобождения недвижимого военного имущества Вооруженных Сил Российской Федерации».

³ См., например: Токарев Е. И. Реализация высвобождаемого военного имущества в Вооруженных Силах Российской Федерации // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2000. № 8. С. 61.

⁴ Манов В. В. Воинская часть Вооруженных Сил Российской Федерации как участник гражданских правоотношений : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2000.

Созвучно указанному и определению, данное С. С. Харитоновым применительно к договорным отношениям с участием военных организаций⁵.

Однако такая трактовка противоречит Конституции Российской Федерации. Согласно п. «м» ст. 71 в ведении Российской Федерации находится «определение порядка продажи и покупки оружия, боеприпасов, военной техники и другого военного имущества». То есть здесь понятие военного имущества включает в себя оружие, боеприпасы, военную технику и другое имущество военного предназначения, которые могут находиться не только во владении и пользовании военных организаций Российской Федерации, но и в собственности (владении и пользовании) других лиц. Таким образом, в соответствии с Конституцией Российской Федерации понимание, какое имущество является военным, исходит из его функционального назначения, а не по принадлежности к той или иной организации.

Такому пониманию военного имущества соответствует определение, данное в Положении о транзите вооружения, военной техники и военного имущества через территорию Российской Федерации (далее — Положение о транзите)⁶. Под военным имуществом в нем понимаются системы обеспечения жизнедеятельности личного состава вооруженных сил⁷, материалы

⁵ Харитонов С. С. Организационно-правовые основы договорной работы в воинской части : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2000; Харитонов С. С. Правовая регуляция как составляющая юридического сопровождения договорных отношений с участием военных организаций // Военно-юридический журнал. 2018. № 5. С. 13—16.

⁶ Постановление Правительства Российской Федерации от 8 апреля 2000 г. № 306 «Об утверждении Положения о транзите вооружения, военной техники и военного имущества через территорию Российской Федерации».

⁷ «...вооруженных сил» с прописных букв, поскольку в Положении о транзите вооружения, военной техники и военного имущества через территорию Российской Федерации говорится преимущественно о военном имуществе иностранных государств.

специального назначения и специального оборудования для их производства, коллективные и индивидуальные средства защиты от оружия массового поражения, средства профилактики и лечения последствий применения оружия массового поражения, специальное тыловое оборудование, военная форма одежды и ее атрибуты. В этом определении действительно отражено функциональное назначение военного имущества, однако в самом Положении о транзите оговорено, что содержание используемых понятий применимо только для целей данного Положения о транзите.

В. В. Лесовой предлагает различать военное имущество и имущество военной организации и под последним понимает все виды вооружения, боевой и другой техники, боеприпасы, горючее, продовольствие, автомобильную технику, вещевое, инженерное, химическое, квартирное имущество, другие материальные и денежные средства, находящиеся в ведении военных организаций¹.

Н. В. Елина рассматривает понятие «военное имущество» как в широком смысле — находящееся в Вооруженных Силах Российской Федерации и других войсках на праве оперативного управления, так и в узком смысле — имущество, непосредственно предназначенное для ведения военных действий².

В. В. Кудашкин, выделяя виды объектов гражданских прав в области военно-технического сотрудничества, и подчеркивая их возможность быть объектами внешнеторговых сделок, употребляет термины «военная продукция», «продукция военного назначения»³. Также говорится о

продукции военного назначения в Федеральном законе от 19 июля 1998 г. № 114-ФЗ «О военно-техническом сотрудничестве Российской Федерации с иностранными государствами» и ряде указов Президента Российской Федерации⁴, где под продукцией военного назначения понимается вооружение, военная техника, работы, услуги, результаты интеллектуальной деятельности, в том числе исключительные права на них (интеллектуальная собственность) и информация в военно-технической области, за исключением информации, которая может быть опубликована. В определении продукции военного назначения не заложена привязка к государственной военной организации, однако в общепотребительном смысле понятие «продукция» уже, чем понятие «имущество».

Помимо вышесказанного, можно говорить также о наличии в составе имущества военной организации различного рода деятельности и различной ведомственной принадлежности техники и средств специального назначения⁵. Имущество специального назначения, как и имущество военного назначения, имеет ограничения в оборотоспособности и специально установленный правовой режим с соблюдением режима защиты сведений, составляющих государственную тайну, однако по своему функциональному назначению

Федерации с иностранными государствами: гражданско-правовые аспекты. М., 2007. С. 29—30.

⁴ См., например: Указ Президента Российской Федерации от 10 сентября 2005 г. № 1062 «Вопросы военно-технического сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами»; Указ Президента Российской Федерации от 23 июля 1997 г. № 755 «Об изменении порядка реализации высвобождаемого военного имущества, акционирования и приватизации предприятий военной торговли».

⁵ См., например: Орлов В. А., Строкова Т. М., Божков А. Ю. Основные принципы, нормативно-правовое обеспечение и экономический эффект от утилизации радиоэлектронной техники специального назначения // Вооружение и экономика. 2010. № 2. С. 60—64.

¹ Лесовой В.В. Правовой режим имущества военных организаций : дис. ... канд. юрид. наук. М., 1998. С. 10.

² Елина Н.В. Правовой режим военного имущества : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2013. С. 12.

³ Кудашкин В.В. Внешнеторговые сделки в области военно-технического сотрудничества Российской

именовать его военным имуществом нет оснований.

В целом представляется, что отождествление понятий «военное имущество» и «имущество военного учреждения» является не вполне корректным. С одной стороны, в соответствии с целями создания военной организации она наделяется определенными видами оружия, боевой техники, специальным оборудованием, ее личный состав обеспечивается военной формой одежды с соответствующими атрибутами и т.д.

С другой стороны, военная организация является частью экономической системы государства. В этом качестве военная организация как юридическое лицо участвует в имущественном обороте, является работодателем гражданского персонала, осуществляет различную организационную деятельность и прочее. Соответственно, часть имущества военного учреждения (как движимое — книги, офисная техника, канцелярские принадлежности, музыкальные инструменты, автомобили и тому подобное, так и недвижимое — здания, объекты социального назначения и т.д.) может не содержать никаких признаков военного или специального назначения.

В то же время определенные виды имущества военного назначения (например, оружие, специальное оборудование, индивидуальные средства защиты от оружия массового поражения, военная форма одежды, оружие) могут находиться у субъектов, не имеющих отношения к военной службе, к функции обеспечения обороны страны и безопасности государства, а также у частных лиц. Однако, выходя из владения военных организаций или изначально не находясь в таком владении, это имущество не теряет своего определенного функционального назначения. Кроме того, на территории Российской Федерации может временно (например, при транзите) находиться военное имущество, принадлежащее военным организациям

иностранных государств и имеющее особый правовой режим.

Таким образом, объемы понятий «военное имущество» и «имущество военных организаций» частично пересекаются¹. Часть имущества военной организации является военным имуществом. В то же время военное имущество может принадлежать не только российским военным организациям, но и другим субъектам права. Имущество военной организации определяется по признаку принадлежности ему на праве оперативного управления или хозяйственного ведения. Военное имущество признается таковым вследствие своего функционального назначения и может находиться во владении иных лиц, в том числе нерезидентов.

Ту часть имущества военной организации, которая вследствие своего функционального назначения является военным имуществом, можно именовать имуществом военного назначения². Соответственно все имущество военной организации по функциональному предназначению можно разделить на три вида: имущество общего назначения, имущество военного назначения, имущество специального назначения. Имущество военного назначения и имущество специального назначения по большей части бывает ограничено в гражданском обороте (или изъято из него). Таким же гражданско-правовым свойством (быть ограниченным в обороте), но по иным основаниям, может обладать и иное имущество военной организации (лекарственные средства, памятники культуры и проч.). Точно так же нет

¹ Данную точку зрения разделяет также Бараненков В.В. См.: Бараненков В. В. Теоретико-правовые основы юридической личности военных организаций : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2008. С. 194—195.

² Согласно Конституции Российской Федерации оборона и безопасность государства, оборонное производство является абсолютной прерогативой государства, осуществлять какую-либо деятельность военными методами легально могут исключительно государственные военные организации.

жесткой привязки имущества военного назначения или специального назначения к свойству его движимости.

Под имуществом военного назначения следует понимать ограниченное или выведенное из гражданского оборота как представляющее по своим функциональным свойствам опасность для населения военное имущество, принадлежащее на праве оперативного управления или хозяйственного ведения военной организации для осуществления целевой деятельности в сфере обеспечения обороны страны и безопасности государства военными методами и имеющее специально установленный правовой режим¹.

Под имуществом специального назначения следует понимать ограниченное или выведенное из гражданского оборота оборудование, закрепленное за органами федеральной службы безопасности, органами внешней разведки, иными специальными службами, а также специальными подразделениями военных организаций, используемое для ведения работ с использованием сведений, составляющих государственную тайну, при осуществлении разведывательной, контрразведывательной, оперативно-разыскной деятельности и деятельности по противодействию терроризму².

Государство как собственник имущества военного назначения, имущества специального назначения, передавая его на ограниченном вещном праве военным организациям различных военных ведомств, заинтересовано в единообразном порядке

владения (в том числе учета и хранения), пользования (с безусловным обеспечением общественной безопасности) и распоряжения (от имени собственника, включая утилизацию, демилитаризацию, переработку) таким имуществом. Только единообразное правовое регулирование на высшем федеральном уровне может предохранить имущество военного назначения и имущество специального назначения не только от попадания в открытый оборот, но и от иного нелегального его использования в целях недопущения нарушения как внутреннего, так и внешнего суверенитета Российской Федерации.

Именно поэтому, во-первых, вопросы определения порядка оборота оружия, боеприпасов, специального оборудования, военной техники и другого военного имущества (имущества военного назначения по предлагаемой здесь терминологии) отнесены к исключительному ведению Российской Федерации в одном блоке с вопросами обороны и безопасности. Во-вторых, федеральным органам исполнительной власти, в системе которых находятся военные организации, не делегированы полномочия в части ведомственного регулирования данной сферы общественных отношений.

Таким образом, правовое регулирование отношений по поводу распоряжения имуществом военного назначения, имуществом специального назначения как части имущества военной организации, результатом которого может явиться, в том числе, выбытие его из права оперативного управления данного военного ведомства, осуществляется и должно осуществляться исключительно на федеральном уровне — законодательном или подзаконном, что также отвечает задаче профилактики коррупции в военных структурах. Соответственно, можно говорить о необходимости закрепления принципа вневедомственного единства правового регулирования отношений, возникающих у военной организации в связи с реализацией вещного правомочия распоряжения в отношении имущества военного назначения, соблюдение которого обусловлено интересами обеспече-

¹ См.: Сморгачева Л. Н. Правовой режим имущества военного назначения // Актуальные проблемы правового обеспечения обороны страны и безопасности государства : матер. VIII межвед. научно-практич. конф. Ч. 2. М., 2009. С. 134—147.

² Например, в подп. 40, 41 п. 1 ст. 93 (Осуществление закупки у единственного поставщика) Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» говорится об обеспечении органов внешней разведки, органов безопасности средствами разведывательной, контрразведывательной деятельности и борьбы с терроризмом.

ния внутренней и внешней безопасности государства¹.

Законодатель делал несколько попыток унифицировать особенности правового режима имущества военной организации на уровне федерального закона. В начале 2000-х годов Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации были рассмотрены три законопроекта, предметом регулирования которых были обозначены особенности правового положения, порядок формирования и использования имущества военных организаций (военных учреждений), особенности осуществления ими финансово-хозяйственной деятельности. Однако ни один из них не был принят.

В 2015 г. депутатом Государственной Думы Р. И. Худяковым был внесен законопроект № 742742-6 «О военном имуществе» (далее — законопроект), призванный регулировать «правоотношения в сфере управления и распоряжения военным имуществом Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, в том числе высвобождаемым военным имуществом». В этом законопроекте были введены понятия «имущества Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов» и «военного имущества».

В соответствии с законопроектом имущество Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов определяется по принципу принадлежности соответствующим организациям, и включает в себя военное имущество, а также иное имущество: финансовые и нефинансовые активы; имущественные права; работы и услуги; охраняемые результаты интеллектуальной деятельности и приравненные к ним средства индивидуализации (интеллектуальная собственность) и иное государственное имущество. В то же время, военное имущество определяется как часть имущества

Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований, но критерий выделения этой части четко не обозначен.

Кроме того, законопроектом введен понятийный аппарат, охватывающий многие виды имущества военной организации, в том числе определяются «оборонная продукция», «военная продукция», «образец военного имущества», «стратегические материалы» и т.п.

Законопроект № 742742-6 «О военном имуществе» был отклонен на стадии предварительного рассмотрения и возвращен субъекту права законодательной инициативы с формулировкой «для выполнения требований Конституции Российской Федерации и Регламента Государственной Думы».

Практика внесения в Государственную Думу законопроектов, призванных регулировать общественные отношения, складывающиеся в процессе управления военными организациями своим имуществом при осуществлении функций по обеспечению обороны страны и безопасности государства, подтверждает крайнюю актуальность и потребность в федеральном законе такого рода, в том числе в плане установления и закрепления легитимного понятийного аппарата. Однако их системное непрохождение до стадии принятия закона свидетельствует о юридическом несовершенстве вносимых законопроектов, в которых не всегда учитываются достижения российской военно-правовой науки.

Библиография

1. Бараненков, В. В. Военное ведомство как система юридических лиц: понятие, сущность и правовая природа / В. В. Бараненков // Военное право. — 2019. — № 2. — С. 105—113.
2. Бараненков, В. В. Теоретико-правовые основы юридической личности военных организаций : дис. ... д-ра юрид. наук : 20.02.03 / В. В. Бараненков. — М.: Военный университет, 2008. — 462 с.
3. Елина, Н. В. Правовой режим военного имущества : дис. ... канд. юрид. наук : 20.02.03 / Н. В. Елина. — М.: Военный университет, 2013. — 217 с.
4. Кудашкин, А. В. Военная организация государства: понятие, структура, правовое положение, проблемы институционализации / А. В.

¹ Сморгачева Л. Н. Принципы правового регулирования вещных отношений с участием военных учреждений // Военное право. 2011. № 4.

Кудашкин // Военное право. — 2015. — № 1. — С. 1—16.

5. Кудашкин, В. В. Внешнеторговые сделки в области военно-технического сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами: гражданско-правовые аспекты / В. В. Кудашкин. — М.: За права военнослужащих, 2007. — 272 с.

6. Лесовой, В. В. Правовой режим имущества военных организаций : дис. ... канд. юрид. наук : 20.02.03 / В. В. Лесовой. — М.: Военный университет, 1998. — 195 с.

7. Манов, В. В. Воинская часть Вооруженных Сил Российской Федерации как участник гражданских правоотношений : дис. ... канд. юрид. наук : 20.02.03 / В. В. Манов. — М.: Военный университет, 2000. — 262 с.

8. Орлов, В. А. Основные принципы, нормативно-правовое обеспечение и экономический эффект от утилизации радиоэлектронной техники специального назначения / В. А. Орлов, Т. М. Строкова, А. Ю. Божков // Вооружение и экономика. — 2010. — № 2. — С. 60—64.

9. Сморчкова, Л. Н. Правовой режим

имущества военного назначения / Л. Н. Сморчкова // Актуальные проблемы правового обеспечения обороны страны и безопасности государства : матер. VIII межвед. научно-практич. конф. : в 2 ч. Ч. 2. — М.: МПИ ФСБ России, 2009. — С. 134—142.

10. Степаненко, Ф. Н. История формирования понятия "военное имущество" и его правового режима / Ф. Н. Степаненко // Право в Вооруженных Силах. — 2020. — № 7. — С. 67—74.

11. Токарев, Е. И. Реализация высвобождаемого военного имущества в Вооруженных Силах Российской Федерации / Е. И. Токарев // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2000. — № 8. — С. 61—64.

12. Харитонов, С. С. Организационно-правовые основы договорной работы в воинской части : 20.02.03 / С. С. Харитонов. — М.: Военный университет, 2000. — 214 с.

13. Харитонов, С. С. Правовая регуляция как составляющая юридического сопровождения договорных отношений с участием военных организаций / С. С. Харитонов // Военно-юридический журнал. — 2018. — № 5. — С. 13—16.

On the relationship between the concepts of "property of a military organization", "military property", "military property"

© Smorchkova L. N.,

Doctor of Juridical Science, Associate Professor,
Lead Researcher of the Sector of Administrative
Law and Process of the Institute of State and Law of
the Russian Academy of Sciences

Abstract. The article presents the results of the analysis of the correlation between the concepts of "property of a military organization", "military property", "property of military purpose", "property of special purpose" and concludes that it is necessary to improve legislation designed to regulate social relations that develop in the process of managing military organizations with their property in the implementation of functions for the defense of the country and the security of the state, based on the achievements of Russian military legal science.

Key words: defense and security, military organization, property of a military organization, military property, military property, legal regulation, unification of legislation.

Военно-административное право

К вопросу о нормативно-правовом регулировании
должностных обязанностей военнослужащих

© Бударин Ярослав Сергеевич,
военнослужащий Минобороны России
(г. Иркутск)

© Щелаков Павел Владимирович,
военнослужащий Минобороны России
(г. Иркутск)

Аннотация. В статье рассмотрены особенности нормативно-правового регулирования должностных обязанностей военнослужащих в Вооруженных Силах зарубежных стран и Российской Федерации. Проанализированы проблематика рассматриваемого вопроса в контексте сетцентрической модели управления. Проведено императивное исследование зарубежного и отечественного опыта становления военно-административной регламентации в армии. На основе проведенного исследования предлагается пересмотреть действующую модель администрирования Вооруженных Сил Российской Федерации в нормативно-правовом плане, с целью рационального использования сил и средств Минобороны России в мирное и военное время, а также реализации правовой базы для последующего перехода к сетцентрической модели управления в тактике «управляемого роя».

Ключевые слова: сетцентрическая модель управления, тактика «управляемого роя», должностные обязанности военнослужащих, административно-управленческие механизмы, национальная безопасность, информационные технологии, информатизация.

*«Генералы всегда готовятся к прошедшей войне»
У. Черчилль*

Исторически сложилось, что армия является лицом государства в контексте развития управленческой мысли и в зависимости от уровня сформированных институтов власти отражает положительный либо отрицательный имидж страны. Особый подход к военно-административным механизмам и его непосредственная взаимосвязь с управленческой моделью государства нашло отражение в трудах европейских государствоведов в историческую эпоху нового времени. Так, к примеру Французский правовед Ж. Боден в XVI в. выражал позицию, что государство — это единый организм, в котором каждый орган отражает сущность суверенитета, присутствующего стране. Армия отражает именно тот государственный строй, которым обладает государственная власть. Английский государствовед Т. Гоббс в XVII в. отмечал, что армия напрямую зависит от финансового

благополучия государства, и если страна находится на этапе экономического роста, то и армия дисциплинирована и сильна. Французский государствовед Ш. Монтескье в XVIII в. выражал позицию, что устройство армии и управленческих механизмов в ней непосредственно зависят от функционирования парламента и исполнительных органов власти, а развитие бюрократизма в силовом органе приведет к регрессу армии¹. Впоследствии европейская модель военно-административного управления эволюционировала в иерархию должностных обязанностей каждого военнослужащего, который выполняет свой минимальный функционал и не отвлекается на нерегламентированные задачи. Подобный подход позволяет с большей эф-

¹ Землин А. И. О генезисе и перспективах развития военной администрации // Вестник военного права. 2016. № 3. С. 39—46.

фективностью развиваться военнотруженику как профессионалу, но при нестандартной ситуации ставит представителя силовой структуры в ступор.

Армия Российской Империи, Советская и Российская Армия не стали исключением. Активное становление управленческой мысли в силовых структурах началось в XVII в. и проходило с исключительными особенностями присущих традиционному управленческому укладу русской цивилизации. При этом значительное влияние на разных этапах истории России оказывали зарубежные управленческие традиции, привнесенные иностранными подданными, проходившими службу на разных должностях в Российском государстве. Так, при анализе исторической хронологии периодов экономического роста и упадка Российского государства, а также прогрессивного развития и регресса институтов государственной власти можно наблюдать существенные изменения внутри армии. Их можно интерпретировать как напрямую связанные с административно-политическими возможностями государства в тот или иной период истории. Так, к примеру, в Петровскую эпоху, когда происходило активное реформирование Российского государства в сторону административно-правового управления, наблюдаются значительные преобразования армии в вопросах организации и управления войсками и соответственно правового регулирования. Это нашло свое отражение в формировании новой Русской армии и закладки стратегического фундамента для армии Российской империи на несколько веков вперед.

Дальнейший период развития характеризовался постепенным развитием военно-административного управления параллельно с развивающимися институтами власти, но несмотря на то что существенных изменений в государственном строе не происходило. Новый виток необходимости реформирования институтов власти, а вместе с ней и военно-административного регламента был получен после восстания декабристов в 1825 г. В этот период времени армия, как и орга-

ны власти находились в застое и должного внимания руководство страны преобразованиям не уделяло. Это в дальнейшем привело к поражению в Крымской войне 1853—1856 гг.¹

В конце XIX и начале XX в. Российское руководство предпринимает попытки пересмотреть действующие механизмы военно-административного права, а также определить основные особенности современной армии. Исходя из опыта Русско-японской войны и Первой мировой войны, можно констатировать, что инструменты управления и, как следствие, административная регламентация ресурсов находилась в состоянии регрессии. Это повлекло за собой поражение в этих войнах и дальнейшее преобразование государственного строя.

Дальнейший путь развития армии связан с развитием государства в качестве Союза Советских Социалистических Республик, где отражается основная специфика формирования государственности мировой державы. Это привело к значительным успехам в Великой Отечественной войне и в противодействии гегемонии Соединенных Штатов Америки в послевоенный период. С нарастанием административных ресурсов укреплялся бюрократизм и нежелание вводить новые эффективные механизмы управления государством в системе управления СССР, которые могли бы позволить более эффективно распределять ресурсы сверхдержавы². Во многом это определило дальнейшую судьбу СССР и, как следствие, Советской Армии.

Становление Российской Армии происходило на «руинах» СССР, что определяло отсутствие четкого понимания и необходимости преобразования военно-административных механизмов. Принцип

¹ Кикоть-Глуходедова Т. В. Административно-правовое обеспечение национальной безопасности в России, США и странах Европы : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2020; Фантронов П. П. Политические технологии взаимодействия институтов государства и гражданского общества в процессе обеспечения национальной безопасности России : дис. ... канд. полит. наук. М., 2019.

² Кикоть-Глуходедова Т. В. Указ. соч.

единоначалия сыграл решающую роль, так как управление государством и армия находились в кризисе, который в настоящее время сказывается на административных ресурсах различных звеньев управления. Короткий период времени, когда Верховный Главнокомандующий Вооруженными Силами Российской Федерации В. В. Путин смог уделять внимание Российской Армии как профессиональной структуре, где каждый выполняет свой функционал, продлился с 2008 по 2014 г. и завершился успешной операцией, проведенной в Республике Крым. После этого вектор внимания был переведен на внешнюю политику Российской Федерации в связи с увеличением экономического давления на страну со стороны блока западных государств. В результате возникла ситуация управленческого вакуума, когда звенья управления Вооруженных Сил Российской Федерации перераспределили усилия с практической подготовки на отчетно-документальный принцип работы. В дальнейшем вышестоящее руководство практикует использование новых принципов управления подчиненными звеньями при старой парадигме администрирования.

Данная совокупность приводит к регрессу исполнения должностных обязанностей военнослужащими вследствие наращивания бюрократизма во всех звеньях управления. При этом новые технологии используются не по назначению, не раскрывая заложенный в них потенциал, а используется как механизм реструктурированной административной регламентации, что нарушает управленческую целостность сетцентрической модели управления. Тут можно провести параллель с институтами государственной власти, которые, не осознавая свою роль в информационной сфере, не видят инструментов управления в новой парадигме органов государственной власти и местного самоуправления в единой информационной инфраструктуре. Это приводит к стагнации управленческой системы в институтах государственной власти и снижению конкурентоспособности показателей социально-экономического развития Россий-

ской Федерации на международной арене, к замедлению роста благосостояния её жителей и государства в целом. При этом в армии, в условиях стагнации и регрессии институтов власти, относительно международной политической квинтэссенции управленческой мысли происходит аналогичный процесс. Это влечет за собой постепенную деградацию силовых структур и, как следствие, снижение боеготовности при общей положительно-отчетной формальной динамике становления вооруженных сил.

Стоит полагать, что роль внутреннего и внешнеполитического информационного воздействия на общественное мнение играет лишь косвенное значение на политическую конъюнктуру государства. Отрицательной особенностью данной ситуации является развитие модели «игнорирования», что свойственно для субъектов государственного строительства на этапе переходного периода¹. Это значит, что проблема может существовать, но руководство склоняется не замечать её или интерпретировать в выгодном для себя контексте. Отходя от реальности, государственные институты компрометируют сами себя, что дестабилизирует социальную почву общественно-политической жизни страны. В Российской армии, где роль военно-политического института значительно уменьшена после распада СССР, а доступ к объективной и субъективной информации имеет большинство военнослужащих контрактной службы, происходит становление нового облика военнослужащих, не поддающихся инструментам воздействия XX в., потому что информация об уровне и тенденциях развития административно-правовых механизмов Вооруженных Сил Российской Федерации, становятся общеизвестным фактом. На этом фоне можно констатировать, что федеральная государственная служба в Вооруженных Силах Российской Федерации является производной государственного управления в России. Именно в данной интерпретации мы будем рассматривать вопрос норма-

¹ Фантронов П. П. Указ. соч.

тивно-правового регулирования должностных обязанностей военнослужащих.

В условиях стремительного развития информационных технологий и, как бы это не было парадоксально, регрессии институтов власти, Российская армия находится в стагнации без возможности выхода на структурированный путь модернизации управленческих механизмов. В общевоинских условиях применяются догмы управления личным составом способами и методами XX в. Особое место в данной ситуации занимают военнослужащие контрактной службы, которые в силу не зависящих от них обстоятельств вынуждены исполнять inferнальные поручения вышестоящего командования, не относящиеся к мероприятиям плановой боевой подготовки или относящиеся к выполнению функционала самообеспечения. В результате нормативно-правовой недоработки в Армии России имеют место бюрократизм, лоббизм, отсутствие идентификации и единых требований, отсутствие достоверной информации у вышестоящих штабов. Именно поэтому С. Л. Никонович, О. В. Докучаев и Я. С. Бударин в одной из своих публикаций обозначили ряд вопросов, которые необходимо разрешить, в том числе и в военно-правовом поле. При этом решение проблем военно-административной регламентации в контексте сетецентрического управления позволит решить ряд проблемных вопросов на оперативном и тактическом уровне. Авторы статьи склонны полагать, что подчиненные формирования смогут:

а) незамедлительно, точно и беспрекословно исполнять военно-административные управленческие решения (приказы, распоряжения и решения командиров и начальников), что позволит наиболее рационально использовать ресурсы всех звеньев управления, без архаичного ручного управления;

б) достигнуть точного понимания целей и задач, определяемых органами военного управления, без двоякого трактования;

в) обладать достаточными для принятия решений объемом оперативной и так-

тической информации на всех уровнях командования;

г) значительно улучшить эффективность оперативного и тактического взаимодействия между подразделениями¹.

Необходимо произвести перераспределение и урегулирование административных ресурсов и внедрить сетецентрические технологии в повседневную жизнедеятельность силовых структур, с точной регламентацией должностных обязанностей военнослужащих в соответствии с законодательством Российской Федерации. Именно нормативно-правовая регламентация должностных обязанностей военнослужащих играет важнейшую роль в этой модели управления, так как инновационные технологии требуют однозначной и односложной регламентации действий каждого субъекта взаимодействия. При этом субъекты взаимодействия должны физически успевать исполнять возложенный на них функционал без дополнительных ресурсов и привлечения иных субъектов. При отсутствии этой регламентации возникает ряд серьезных проблем, которые приводят к inferнальной последовательности выполнения поставленных задач².

На текущий момент времени в связи с отсутствием данной регламентации в Армии России стало обыденной действительностью ненормированное задействование, с молчаливого согласия вышестоящих звеньев управления, военнослужащих контрактной службы на выполнение задач, не связанных с должностными обязанностями. Например, личный состав периодически привлекается к исполнению обязанностей во внеслужебное время, после боево-

¹ Никонович С. Л., Докучаев О. В., Бударин Я. С. Искусственный интеллект в системе управления обороной Российской Федерации: проблемы военно-административной регламентации // Вестник военного права. 2020. № 1. С. 50—56.

² Носова Н. П., Бударин Я. С. Формирование правовой модели информационной безопасности граждан в условиях складывания новой парадигмы государственного управления в Российской Федерации // Вестник тюменского государственного университета. Социально-экономические и правовые исследования. 2018. № 4. С. 106—118.

го дежурства, караула, суточного наряда, а также выполнение обязанностей непрофильного уровня, таких как фото-видеоотчета без соответствующего программного обеспечения и специализированных средств фотовидеофиксации выделенных по линии Минобороны России. Кроме этого, с целью исполнения функций Национального центра управления обороной возникают ситуации со срочной необходимостью уточнения большого массива данных, который необходимо подбить, как правило в неслужебное время, что влечет за собой дополнительную нагрузку на личный состав¹.

Априори в рамках нового облика Вооруженных Сил Российской Федерации увеличивается количество суточных нарядов и иных дополнительных форм задействования военнослужащих, которые влекут за собой снижение качества выполнения мероприятий боевой подготовки. В связи с этим в организации контрразведки поступают жалобы на ненормированное задействование, что влечет за собой ответственность командиров подразделений, которые в данной ситуации являются заложниками военно-административной регламентации, а также усугубляется социальная ситуация в институте семьи военнослужащих, что в свою очередь лишает защитников отечества «надежного тыла».

На этом фоне, изучая проблематику данного вопроса, можно констатировать, что фундаментом этой проблемы являются именно должностные обязанности военнослужащих, которые не предусматривают их последовательное и регламентированное исполнение в мирное и военное время. При этом на данный момент действует следующие основные нормативно-правовые документы, которые являются фундаментом военно-административной регламентации военнослужащих: Федеральный закон «О статусе военнослужащих», Федеральный закон «О воинской обязанности и военной службе», Общевоинские уставы Вооруженных Сил Россий-

ской Федерации, Боевые уставы Вооруженных Сил Российской Федерации, Наставления по службе штабов Вооруженных Сил Российской Федерации. Совокупный пласт этой правовой базы и руководящих документов видов и родов войск Вооруженных Сил Российской Федерации позволяет определить основные приоритеты деятельности каждого военнослужащего. Но они не позволяют регламентировать взаимодействие военнослужащих в мирное и военное время в условиях становления сетцентрической модели управления, что приводит к нарастанию формализма, бюрократии и, как следствие, снижение боеготовности на тактическом уровне.

В масштабах Вооруженных Сил Российской Федерации данная ситуация приобретает общую отрицательную динамику и усугубляется отсутствием понимания проблематики вышестоящими штабами, которые, руководствуясь действующей нормативно-правовой базой и руководящими документами, решают задачи в сетцентрической модели управления до оперативного уровня включительно и не ориентируются на служебные особенности деятельности нижестоящих звеньев управления, вносят существенные коррективы в служебный регламент военнослужащих по контракту посредством относительно «срочных задач» и «вопросов непрофильной специфики». В данных условиях исполнение должностных и специальных обязанностей военнослужащими происходит со значительным снижением качества выполнения поставленных задач. Основываясь на принципе единоначалия, происходит злоупотребление формальной подготовкой отчетных документов в связи с физической невозможностью своевременно подготовить соответствующие документы. Панацея этой проблемы заключается в том, что регламент служебного времени военнослужащих по контракту автоматически приобретает статус формального документа, который соблюдается с низким качеством и не имеет статуса обязательного ввиду разработки и его утверждения в

¹ Никонович С. Л., Докучаев О. В., Бударин Я. С. Указ. соч.

соответствующем звене управления¹. При этом боевая подготовка превращается в форму факультативного обучения военнослужащих.

В процессе изучения проблемы была проведена выборка среди ряда должностей на тактическом уровне. В качестве примера будут раскрыты некоторые служебные особенности должностей помощника начальника штаба по охране, обороне и ядерной безопасности, и начальника автомобильной службы ракетного полка. Ретроспективный анализ существующей системы позволяет сделать вывод, что проблемы военно-административной регламентации в полной мере еще не решены. В частности, при решении задач по предназначению в современных условиях с учетом постоянного нарастания объема деятельности войск, в том числе в сфере информатизации (расширение инструментария компьютерных и коммуникационных технологий), параллельно не проводится оптимизация деятельности органов исполнения поставленных задач. Зачастую это приводит к снижению качества выполнения задач по предназначению, либо к выполнению поставленных задач заменяющими лицами с недостаточным уровнем знаний и подготовкой, необходимой для их качественного выполнения. Также в сложившейся ситуации высока вероятность возникновения сценария физической невозможности их выполнения исполнителем, что недопустимо в современных условиях существования высокотехнологичного вероятного противника.

Должность помощника начальника штаба по охране, обороне и ядерной безопасности является одной из важнейших в текущей штатной структуре воинских частей Ракетных войск стратегического назначения ввиду специфики этого рода войск. Одно только название этой должности дает понять о большом объеме, важности выполняемых мероприятий и задач по

линии ответственности данного должностного лица. Следует учесть, что в рамках выполняемых задач по линии ответственности рассматриваемой должности существует и такое направление, как противодействие терроризму в воинской части, дополнительно возложенное требованиями руководящих документов Минобороны России и других приказов вышестоящих органов военного управления. И если по вопросам охраны, обороны и противодействия терроризму возможно провести их смежное выполнение в связи со схожими целями и задачами данных вопросов, несмотря на большой объем мероприятий рассматриваемых линий ответственности, что в какой-то степени даже благоприятно сказывается на качестве их планирования одним должностным лицом, по причине выполнения одних в мирное, а других в военное время, то по линии ядерной безопасности такого сказать нельзя.

Выполняемые мероприятия по ядерной безопасности постоянно проходят одновременно с указанными ранее, и это значительно оказывает влияние как на качество выполнения поставленных задач, так и создает предпосылки к физической невозможности выполнения некоторых из них. Это предполагает высокую потребность в пересмотре должностных обязанностей помощника начальника штаба по охране, обороне и ядерной безопасности, с вариацией разделения одной должности на две.

Однако существующий отчетно-документальный принцип работы не только позволяет существовать сложившейся проблемной ситуации, но отчасти и принуждает к фактическому формальному выполнению поставленных задач, так как будет достаточно сделать отчетный документ после выполнения мероприятия и все его не проводить. К тому же инспекторские и проверяющие лица оценивают работу должностных лиц именно по наличию большого объема отчетных документов и никак иначе. А разве для этого были разработаны системы выполняемых мероприятий рассматриваемых линий ответственности?

¹ Минтягов С. А. Понятие и система правового регулирования деятельности военной полиции Вооруженных Сил Российской Федерации // Военное право. 2019. № 3 (55). С. 51—60.

Другой важный проблемный вопрос — это порядок постановки задач с вышестоящих звеньев управления. Когда ставятся задачи, абсолютно ничего не учитывается: текущие проводимые мероприятия, объем работы, ранее поставленные задачи с других вышестоящих звеньев управления и даже время суток (часовой пояс подчиненного звена). Это приводит к тому, что возникает эффект «снежного кома», и объем выполняемых работ становится непосильным для исполнителя. Также не редкость, когда задача ставится как «срочная» (или «до утра»), а в некоторых случаях даже во внеслужебное время. Стоит отметить тот факт, что в последнее время появилась тенденция еженедельного (ежесуточного) контроля поставленных задач с вышестоящих звеньев управления. Контроль выражается в постоянном представлении отчетных форм, которые могут включать множество показателей и большой массив данных, а также фото-видеоотчеты по проведенной работе и время на подготовку этой информации никогда не учитывается.

Должность начальника автомобильной службы появилась в конце XIX в. на этапе поступления технических средств передвижения в армию Российской Империи. Постепенно данная должность приобретала всю большую значимость и становилась одной из основной в Советской Армии и впоследствии в Армии России. Основные обязанности начальника автомобильной службы регламентированы ст. 126 УВС ВС РФ, что определяет высокие приоритеты деятельности данного должностного лица. Специфика развития административно-правовой регламентации в Армии России, описанная ранее, привела к тому, что должность начальника автомобильной службы развивается по пути, не предусмотренном парадигмой сетецентрического управления. Анализ служебной деятельности позволяет сделать вывод, что объем обязанностей, а вместе с этим отчетно-документальный принцип работы в условиях информатизации приводит к значительному искажению задействования данного должностного лица. При этом основные приоритеты, обозначенные в уста-

ве, расширяются до объемов, выходящих за рамки физической возможности исполнения. В результате так же возникает принцип «снежного кома», описанный выше, и исполнение задач «вчерашнего дня», когда не регламентированные в нормативно-правовом плане отчеты нуждаются в переработке.

Важно отметить, что в процессе реформирования Вооруженных Сил Российской Федерации основной род деятельности начальника автомобильной службы — разработка и осуществление мероприятий по приведению автомобильной техники в боевую готовность и выводу ее из парка в установленные сроки, планирование эксплуатации автомобильной техники, подготовка нарядов на ежедневное ее использование, осуществление контроля за своевременным выходом машин в исправном состоянии из парка и возвращении их в парк и т.д. — кардинальных изменений не претерпела. Но в результате изменения административно-правовой регламентации, в процессе становления сетецентрической модели управления возникли упущения, создающие предпосылки к снижению качества выполнения задач. Это приводит к дополнительной нагрузке на должностное лицо в повседневной деятельности и ненормированное задействование в процессе исполнения еженедельного функционала. При этом подготовка документальной базы происходит в порядке поступления очередных задач.

Вследствие вышеуказанного можно сделать вывод, что существующая парадигма деятельности военнослужащих «стойко переносить все тяготы и лишения военной службы» теряет свои ключевые свойства, так как военнослужащие контрактной службы в мирное время находятся в среде нормативно-правового нигилизма, где не обеспечиваются их социальные гарантии. А должностные обязанности некоторых военнослужащих не замкнуты в алгоритмы служебных действий, что не соотносится с теорией сетецентрической модели управления. Ожидаемо, что внесение изменений в отдельные нормативно-правовые акты и руководящие документы

не разрешат сложившейся ситуации, так как необходим комплексный подход на уровне Министерства обороны Российской Федерации. Самое важное в данной ситуации — то, что инструменты жесткой военной иерархии теряют свои ключевые свойства, что порождает непонимание требований вышестоящих звеньев управления. При этом данная проблема лежит не в плоскости военно-политической работы и догмы единоначалия, а именно в военно-административном правовом поле, которое должно сформировать условия для полноценного выполнения функционала каждым военнослужащим с регламентацией служебной деятельности и персональной ответственностью за соблюдение регламента. Данное функционирование укладывается в парадигму сетцентрического управления Вооруженных Сил Российской Федерации и возможности реализовать в условиях информационных технологий¹.

В международном правовом аспекте и государственного строительства для России в контексте исследуемого вопроса уникальным представляется опыт зарубежных стран, которые в процессе исторической трансформации сумели выйти на технологический и нормативно-правовой баланс в урегулировании правоотношений военнослужащих в условиях опережающего развития технологий. Анализ этого опыта позволит определить основные теоретические особенности военно-административного регулирования отношений, возникающих в процессе взаимодействия всех звеньев управления. При этом зарубежный опыт можно определить, как англосаксонская модель становления и континентальная модель становления западных армий. Отличительной особенностью данных моделей является географическая особенность расположения государств, которая позволила нарастить преимущества в зависимости от физических особенностей местности той или иной стран. В результате тесной территориальной конкуренции и частых войн происхо-

дила модернизация силовых структур в техническом и теоретическом аспекте с целью повышения конкурентоспособности на континенте и субконтиненте. Технологическая эволюция периодически устанавливала статус-кво между конкурирующими державами, в связи с этим приходилось совершенствовать военное искусство с целью достижения преимущества перед противником. Это позволило зарубежным странам активно развивать не только технологическую базу, но применять наиболее эффективные методы военно-административного управления. Это, в свою очередь, требовало развития нормативно-правовой базы и определения статуса военнослужащих как особой ветви общественной иерархии.

Впоследствии подобное отношение приведет к формированию концепции минимальных потерь, где каждый военнослужащий ценен для государства и находится под его защитой. Так, к примеру, в США, Германии, Великобритании в армии преобладает строгое регламентирование каждого действия военнослужащего, которое позволяет достичь максимальной дисциплинированности и нормативно-правового обеспечения статуса военнослужащего. При этом функции нормативно-правового регулятора возложены не на силовую структуру исполнительного органа власти, как на бенефициара военно-административной регламентации, а на специализированные органы, которые обеспечивают правовое и техническое сопровождение. Это позволяет достигнуть более высокой выучки военнослужащих, а также ликвидировать возможность ненормированного задействования личного состава. При этом инструменты наказания и поощрения сохраняют свойства стимулирования и не позволяют выходить на дисбаланс с потерей мотивационного воздействия.

Таким образом можно констатировать, что армия является производной административно-управленческих механизмов, применяемых в государстве. Чтобы отвечать вызовам современного мира в контексте государственной безопасности необхо-

¹ Никонович С. Л., Докучаев О. В., Бударин Я. С. Указ. соч.; Носова Н. П. Бударин Я. С. Указ. соч.

димо создавать гибкие инструменты регламентации для военнослужащих, что и демонстрирует международный опыт.

В совокупности проблема регулирования должностных обязанностей военнослужащих в Российской Федерации приобрела обширный характер, что негативно сказывается на национальной безопасности. Но в тоже время данную проблематику принято не оглашать на уровне Министерства обороны Российской Федерации. Периодические проверки разных уровней демонстрируют, что качество исполнения служебных обязанности постоянно снижается, и должностные лица в силу inferнальности задач вышестоящих звеньев управления физически не успевают перераспределить ресурсы личного состава без дополнительного задействования. При поднятии вопросов о сложившейся ситуации на совещаниях соединений, объединений, видов и родов войск в большинстве случаев командиры и начальники «парируют» вопрос о задействование личного состава и физической невозможности исполнения широкого круга обязанностей неумелым планированием и слабой подготовкой должностных лиц. Это является косвенным отражением действительности, так как проблематика нарастает и в рамках исследования настоящего исследования разъясняется на примере конкретных должностных обязанности военнослужащих.

Для решения обозначенной проблемы предлагается провести комплексное изучение должностных обязанностей военнослужащих в контексте сетцентрической

модели управления, а также тактики «управляемого роя». Сформировать теорию функционирования группировки войск как полноценной военно-административной единицы в ходе последующих исследований.

Библиография

1. Землин, А. И. О генезисе и перспективах развития военной администрации / А. И. Землин // Вестник военного права. — 2016. — № 3. — С. 39—46.
2. Кикоть-Глухоедова, Т. В. Административно-правовое обеспечение национальной безопасности в России, США и странах Европы : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.14 / Кикоть-Глухоедова Татьяна Владимировна. — М., 2020. — 418 с.
3. Минтягов, С. А. Понятие и система правового регулирования деятельности военной полиции Вооруженных Сил Российской Федерации / С. А. Минтягов // Военное право. — 2019. — № 3 (55). — С. 51—60.
4. Никонович, С. Л. Искусственный интеллект в системе управления обороной Российской Федерации: проблемы военно-административной регламентации / С. Л. Никонович, О. В. Докучаев, Я. С. Бударин // Вестник военного права. — 2020. — № 1. — С. 50—56.
5. Носова, Н. П. Формирование правовой модели информационной безопасности граждан в условиях складывания новой парадигмы государственного управления в российской федерации / Н. П. Носова, Я. С. Бударин // Вестник тюменского государственного университета. Социально-экономические и правовые исследования. — 2018. — № 4. — С. 106—118.
6. Фантронов, П. П. Политические технологии взаимодействия институтов государства и гражданского общества в процессе обеспечения национальной безопасности России : дис. ... канд. полит. наук : 23.00.02 // Фантронов Павел Петрович. — М., 2019. — 223 с.

On the issue of legal regulation of military officers ' official duties

© **Budarin Ya. S.**,

serviceman, Ministry of Defense of the Russian Federation (Irkutsk)

© **Shchelakov P. V.**

serviceman, Ministry of Defense of the Russian Federation, (Irkutsk)

Annotation. This article discusses the main features of the legal regulation of the duties of military personnel in the Armed Forces of foreign countries and the Russian Federation. The problems of the issue under consideration in the context of a network-centric management model are analyzed. An imperative study of foreign and domestic experience in the formation of military-administrative regulation in the army was conducted. Based on the study, it is proposed to review the current model of administration of the Armed Forces of the Russian Federation in the regulatory and legal plan, with the aim of rational use of the forces and means of the Ministry of Defense of the Russian Federation in peacetime and wartime. As well as the implementation of the right base for the subsequent transition to a network-centric management model in the "managed swarm" tactic.

Key words: network-centric management model, "managed swarm" tactics, official duties of military personnel, administrative and managerial mechanisms, national security, information technologies, Informatization.

Особенности применения оружия и специальных средств как меры административного пресечения

© Ветошкин Павел Андреевич,

сотрудник центра анализа проблем национальной безопасности, соискатель ученой степени кандидата юридических наук

Аннотация. В статье рассматриваются особенности применения оружия и специальных средств военнослужащими пограничных органов. Предлагается характеристика применения оружия и специальных средств как меры административного пресечения.

Ключевые слова: военнослужащие пограничных органов, административно-правовое пресечение, применение оружия и специальных средств, объект, субъект, цель, основание.

Как составляющая федеральной службы безопасности¹ пограничные органы наделены властными полномочиями по применению административно-правовых методов в целях осуществления исполнительно-распорядительной деятельности в установленном нормативными правовыми актами Российской Федерации направлении, а именно деятельности пограничных органов². Пограничная деятельность связана с обеспечением безопасности государства, общества и личности и диктует в ряде случаев необходимость применения специфических мер государственного принуждения, в том числе мер, связанных с нарушением личной и имущественной неприкосновенности и ограничивающих свободу передвижения. К числу таких мер относятся полномочия военнослужащих пограничных органов по применению оружия и специальных средств. Стоит от-

метить, что в данной статье речь идет исключительно об административно-правовой мере пресечения с применением оружия и специальных средств.

Как любое действие, урегулированное нормами права, правовое пресечение обладает рядом характерных особенностей. Рассмотрим данные особенности с учетом деятельности военнослужащих.

1. Субъект применения оружия и специальных средств — военнослужащие. Полномочия военнослужащих по применению оружия закреплены в ст. 14 Федерального закона «О федеральной службе безопасности», при этом необходимо учитывать то обстоятельство, что при применении оружия и специальных средств военнослужащие, с одной стороны, выступают как сотрудники органов федеральной службы безопасности, а с другой стороны, на основании Закона Российской Федерации от 1 апреля 1993 г. № 4730-1 «О Государственной границе Российской Федерации», как представители пограничных органов, что важно в связи с некоторым расхождением в правовом регулировании данного вопроса в указанных нормативных правовых актах.

2. Объектами физического воздействия (применения оружия и специальных средств) могут быть физические лица (российские граждане, иностранные граждане и лица без гражданства), транспортные средства, а также животные, угрожающие жизни и здоровью военнослужащих или

¹ Федеральный закон от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ «О федеральной службе безопасности».

² Под деятельностью пограничных органов понимается комплекс мероприятий, направленных на недопущение противоправного изменения прохождения государственной границы, обеспечение соблюдения физическими и юридическими лицами административно-правовых режимов, установленных на государственной границе и приграничной территории, а также на противодействие международному терроризму и трансграничной преступности в пограничном пространстве. (п. 9 Основ государственной пограничной политики Российской Федерации, утвержденный Указом Президента Российской Федерации от 25 апреля 2018 г. № 174).

других граждан. При этом небезосновательно можно заявить о расхождении в законодательстве по вопросу определения объекта применения оружия. Так, все тот же Федеральный закон о федеральной службе безопасности определяет как основание применения оружия и специальных средств попытку лица скрыться с места совершения преступления, содержащего признаки тяжкого или особо тяжкого деяния (ст. 14.3). В тоже время Законом о Государственной границе предусмотрено применение оружия против лиц, воздушных, морских и речных судов и других транспортных средств, когда прекращение нарушения или задержание нарушителей не может быть осуществлено другими средствами (ст. 35). При этом деяния подобного характера являются преступлением средней тяжести¹. Стоит отметить, что в случае применения оружия с целью задержания нарушителя Государственной границы законодатель предусматривает наличие умысла не только в нарушении Государственной границы, но и ухода от ответственности за иные тяжкие, а возможно особо тяжкие преступления.

3. Отсутствие подчиненности между субъектом и объектом воздействия. Военнослужащие пограничных органов в рамках исполнения своих служебных обязанностей по осуществлению пограничной деятельности (субъект применения оружия и специальных средств) выступают в качестве представителей государства для лиц и транспортных средств, следующих через Государственную границу, а также граждан и организаций, посягающих на установленные административно-правовые режимы в сфере охраны и защиты Государственной границы Российской Федерации (объект применения оружия и специальных средств). Между субъектом и объектом в данных случаях возникают административные правоотношения, характеризующиеся неравенством сторон, в которых одна сторона (субъект) имеет право требовать от другой стороны (объекта) выполнения определённых процедурных дей-

ствий и соблюдение режимных правил, установленных нормативными правовыми актами Российской Федерации.

4. Цель применения оружия и специальных средств — прекратить противоправные деяния и не допустить новых, а также устранить опасность, исходящую от преступника, и создать условия для дальнейшего правильного и своевременного привлечения виновных лиц к ответственности. Оружие как средство пресечения может применяться только в случае необходимой обороны и крайней необходимости, и только тогда, когда другие меры административно-правового принуждения, в том числе применение специальных средств, не могут привести к необходимому результату. Кроме того, здесь важно отметить и профилактическую цель рассматриваемой меры, так как порой лишь страх наказания или причинения вреда жизни и здоровью может предупредить совершение новых административных правонарушений и преступлений.

5. Основания применения оружия и специальных средств, определенные в ст. 35 и 36 Закона о Государственной границе, можно разделить на четыре группы:

— совершение или угроза совершения административных правонарушений, преступлений, а также неисполнение обязанностей, несоблюдение запретов и ограничений в рамках обеспечения административно-правовых режимов в сфере защиты и охраны Государственной границы Российской Федерации (против нарушителей Государственной границы, для освобождения заложников, для отражения нападения на военнослужащих и др.);

— совершение объективно-противоправных деяний (невиновных противоправных деяний);

— наступление представляющих опасность противоправных состояний или событий (для обезвреживания животных, угрожающих жизни и здоровью военнослужащих и других граждан);

— иные случаи (для подачи сигнала тревоги или вызова помощи).

6. Правовая определенность. Как крайняя мера административного принуж-

¹ Ст. 15 УК РФ.

дения, связанная с причинением вреда здоровью физических лиц и возможно их смертью, основания применения, полномочия, порядок действий, связанные с применением оружия, могут быть установлены только федеральными законами¹. Какое-либо отклонение от данных положений не только недопустимо, но и влечёт серьёзные правовые последствия, и в первую очередь, для лица, применяющего эти меры.

7. Применение оружия и специальных средств не требует предварительного вынесения акта управления² в письменной форме. С учётом обстановки, связанной с исполнением обязанностей по осуществлению пограничной деятельности, военнослужащий в конкретных ситуациях, указанных в нормативных правовых актах Российской Федерации, должен действовать незамедлительно, поэтому решение на применение оружия и специальных средств военнослужащим принимается, как правило, самостоятельно, а приказ отдаётся в устной форме³. Более того, как справедливо указывает О. Ю. Свиных,

присутствует усмотрение⁴ в деятельности должностного лица пограничного органа, а именно в ряде случаев военнослужащий самостоятельно принимает решение об открытии огня или использования специального средства, а также о том, какой вид оружия или специального средства ему выбрать.

8. Применение оружия и специальных средств военнослужащими — это деятельность по реализации норм права в форме правоприменения. Правоприменение — это «особая форма» реализации права осуществляемая государственными или общественными организациями в пределах их компетенции в форме властной организующей деятельности⁵. В данном случае речь идёт о реализации правомочий государственного органа, а именно Федеральной службы безопасности Российской Федерации, в лице должностных лиц пограничных органов в рамках осуществления функций и задач его деятельности.

Рассмотрев указанные выше особенности, можно сделать вывод о том, что применение оружия и специальных средств военнослужащими является крайней мерой правового пресечения, применяемого пограничными органами при осуществлении пограничной деятельности, которая характеризуется неравенством сторон отношений. Субъектом выступают военнослужащие, которые реализуют свои властные полномочия с целью прекращения противоправного деяния и не допущения новых, а также устранения опасности, исходящей от преступника, и создания условий для дальнейшего правильного и своевременного привлечения виновных лиц к ответственности. В качестве оснований выступают административные правонарушения и преступления в сфере защиты

¹ Следует обратить внимание на ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации: «Права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства», как основу для правотворческой деятельности в данной сфере.

² Под актом управления понимается административно-правовой акт, официально изданный в письменном виде, это нормативные и индивидуальные акты, различные по юридическим свойствам. (Формы и методы государственного управления в современных в современных условиях развития : монография [Б. В. Россинский, А. И. Стахов, С. В. Запольский и др.] / под общ. ред. С.В. Запольского). М.: «Прометей» 2017. С. 394).

³ Постановление Правительства Российской Федерации от 24 февраля 2010 г. № 80 «Об утверждении Правил применения оружия и боевой техники при охране государственной границы Российской Федерации, исключительной экономической зоны и континентального шельфа Российской Федерации».

⁴ Свиных О. Ю. Полномочия пограничных органов по применению мер административного принуждения: теория и практика правового регулирования // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение». 2018. № 8. С. 103—109.

⁵ Марченко М. Н. Теория государства и права : учебник / 2-е изд., перераб. и доп. М.: Проспект, 2016.

и охраны Государственной границы Российской Федерации, а также совершение объективно противоправных деяний и наступление представляющих опасность противоправных состояний или событий. Стоит заметить, что данная деятельность осуществляется исключительно в рамках, установленных нормативными правовыми актами Российской Федерации, и осуществляется посредством применения права. Ввиду скоротечности и спонтанности событий, связанных с применением оружия и специальных средств, данная деятельность так же характеризуется отсутствием актов управления. Объектом правового пресечения могут выступать физические лица, транспортные средства, а

также животные, угрожающие жизни и здоровью военнослужащих или других граждан.

Библиография

1. Марченко, М.Н. Теория государства и права : учебник. — 2-е изд., перераб. и доп. / М. Н. Марченко. — М.: «Проспект», 2016.
2. Свиных, О. Ю. Полномочия пограничных органов по применению мер административного принуждения: теория и практика правового регулирования // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2018. — № 8. — С. 103—109.
3. Формы и методы государственного управления в современных условиях развития : монография [Б. В. Россинский, А. И. Стахов, С. В. Запольский и др.,] / под общ. ред. С. В. Запольского). — М.: «Прометей», 2017.

Features of the use of weapons and special means as a measure of administrative restraint

© Vetoshkin P. A.,

employee of the center for analysis of national security problems, candidate of legal Sciences

Annotation. The article examines the features of the use of weapons and special means by military personnel of border agencies. The article offers the characteristics of the use of weapons and special means as an administrative measure.

Key words: servicemen of border agencies, administrative and legal suppression, use of weapons and special means, object, subject, purpose, grounds.

Правовая конструкция и оценка механизма общественного контроля за деятельностью федеральных органов исполнительной власти

© Денисов Денис Ильич,
юрист, г. Петрозаводск

Аннотация. В настоящей научной работе произведен правовой анализ действующего законодательства в сфере общественного контроля в России. Произведена оценка функционирования и эффективности правового механизма общественного контроля за деятельностью органов исполнительной власти в нашей стране. Выявлены значительные проблемы, которые являются подтверждением того, что природа происхождения общественного контроля является в большей степени вынужденным политическим решением, нежели отлаженным работоспособным институтом, который обеспечивает соблюдение прав, свобод человека и гражданина органами исполнительной власти.

Ключевые слова: общественный контроль, органы исполнительной власти, ведомство, народный контроль в СССР.

На протяжении многих лет объектом общественного внимания является деятельность органов государственной власти по нормативному регулированию внутренней политики в сфере взаимоотношений органов власти с обществом и отдельными гражданами государства.

Стоит отметить, что государственный «подарок» обществу в виде рабочего инструмента, основной функцией которого будет являться контроль деятельности государственного механизма вместе с его исполнительной властью, далеко не всегда рассматривается положительно в различных типологиях государств. Наличие института общественного контроля и его рабочего механизма в государстве, уровень эффективности и актуальности его функционирования напрямую зависит от таких характеристик государства, как форма государственного правления, государственное устройство, политический режим. Этим мы хотим сказать, что благоприятной средой для зарождения и развития института общественного контроля является правовое государство. А первопричиной тому служит основополагающий признак демократического политического режима — взаимная слышимость власти и общества.

Но, важно заметить, что в государственном устройстве позднего периода Советского союза тема общественного контроля была достаточна актуальной и

развитой. Народный контроль (Конституция СССР, 1977 г.) Советского союза обладал сочлененным государственно-общественным характером, решения и вердикты которого были весьма серьезными. Юридически закрепленная деятельность народного контроля действительно могла похвастаться эффективностью возложенных и реализуемых на практике полномочий по контролю государственных планов и заданий, борьбе с нарушениями государственной дисциплины, проявлениями местничества, противодействием ведомственного подхода к делу, устранением бесхозяйственности, расточительства, волокиты и бюрократизма.

На поприще наблюдения и контроля со стороны общества за современной внутривнутриполитической деятельностью государственного аппарата написано не так уж много работ. В научных трудах авторы исследуют современные легитимные публичные институты общественного контроля, задача которых состоит в согласованности общественно значимых интересов граждан Российской Федерации, общественных объединений, органов государственной власти и органов местного самоуправления для решения наиболее важных социальных и экономических вопросов, обеспечения национальной безопасности, и, главное, защита прав и свобод граждан Российской Федерации, конституционного

строю Российской Федерации и демократических принципов развития гражданского общества в стране. И, таким образом, мнение древнегреческого философа Аристотеля о том, что контроль народом является одним из условий политической стабильности и процветания государства, приобретает весьма актуальный смысл и в сегодняшнее время¹.

Контроль политической деятельности со стороны общества является своего рода функцией, присущей демократическому обществу, исполнение которой позволяет обеспечить законность в деятельности властвующих органов. Стоит отметить, что нередко стали мнения ученых-юристов о том, что все больше назревает вопрос актуализации закрепления в Конституции Российской Федерации основополагающих целей и задач общественности по контролю и координации деятельности органов государственной власти.

Чем же можно объяснить острое желание общества, общественных формирований контролировать деятельность государства в социальной сфере, сфере соблюдения прав, свобод человека и гражданина? Может, отдельные социальные направления деятельности власти, нормы законов, а иногда и законы целиком не понятны населению страны и сложно объяснимы? В основу поставленных вопросов Д. С. Михеев положил следующее: «Эффективность власти во многом зависит от того, насколько она понятна населению, общественным структурам и от их непосредственного участия в управлении»². По нашему мнению, сюда можно было бы отнести и такой моральный феномен как доверие к власти со стороны общества.

Несомненно, что важным направлением государственного устройства всегда был и является в настоящее время силовой блок государства. Уровень внимания общества к структурам, которым государство

делегировало полномочия на применение силы, зависит от воздействия этих структур на интересы гражданского общества и в целом на права и свободы граждан.

Вместе с тем, причинами развития вооруженной силы государства могут послужить следующие:

- большая площадь государственного суверенитета;
- величина политического влияния государства на мировой арене;
- нестабильная внутригосударственная политическая, общественно-социальная обстановка;
- подготовка к затяжным боевым действиям (вооруженным конфликтам).

Посредством стремительного развития силового сектора в демократическом обществе возникает желание контролировать и воздерживать государственную силу от ситуаций и происшествий, которые могут нанести ущерб правам и свободам человека и гражданина, правам и законным интересам общества, общественным объединениям и иным благам общества.

В контексте вышеизложенного объектом настоящей работы является изучение правовой конструкции и функционирования общественного контроля в нашей стране. А также в качестве примера рассмотрим механизм работы общественного контроля в деятельности федеральных органов исполнительной власти.

Важным направлением государственного строительства является наличие структуры федеральных органов исполнительной власти, которая определяет перечень ведомств, чье назначение связано общей целью — реализация исполнительных функций государственного управления. Структуру федеральных органов исполнительной власти в Российской Федерации составляют 72 ведомства, которые строго разграничены по ведомственной компетенции: федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства. Руководство всем составом федеральных органов исполнительной власти (72 ведомств) осуществляют два управляющих субъекта, установленные действующим федеральным законодательством: глава

¹ Аристотель. Сочинения. Т. 4. М.: Мысль, 1983. С. 385—386.

² Михеев Д. С. О направлениях демократизации муниципального избирательного процесса // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2013. № 1. С. 2—3.

государства — Президент Российской Федерации (осуществляет общее руководство 19 ведомствами) и исполнительный орган государственного управления — Правительство Российской Федерации (осуществляет общее руководство 53 ведомствами)¹.

В установлении структуры подконтрольных Президенту Российской Федерации и правительству Российской Федерации ведомств прослеживается своеобразный принцип, по которому происходило разделение. Так, согласно ч. 1 ст. 87 Конституции Российской Федерации Президент Российской Федерации является Верховным Главнокомандующим Вооруженными Силами Российской Федерации. Вместе с тем Президент уполномочен на введение военного положения или чрезвычайного положения на территории Российской Федерации, а также в отдельных ее местностях. Поэтому и общее руководство деятельности так называемых, ведомств «при оружии», осуществляет тоже он. И ФСБ России не является исключением по причине направлений ее деятельности (контрразведывательная деятельность, борьба с терроризмом, борьба с преступностью, разведывательная деятельность, пограничная деятельность и др.).

В свете изложенного мы затронули такие понятия, как ведомство, контроль (руководство), общественный контроль. Эти понятия будут являться отправной точкой нашего исследования, поэтому необходимо разобраться в их дефинициях.

Если рассматривать понятие «ведомство» в контексте исполнительной ветви государственной власти, что является сходным с нашим исследованием, то дефиницию можно было бы сформулировать следующим образом: ведомство — орган государственного управления исполнительной ветви власти Российской Федерации, наделенный конкретными правами, обязанностями, полномочиями в строго определенном правовом секторе государ-

ственного управления в соответствии с определенными федеральным законодательством целями, задачами, функциями. Определение ведомства также содержится в авторитетном словаре С. И. Ожегова, дефиниции здесь являются более общими по содержанию, но не противоречат определению, сформулированному нами: ведомство — учреждение или совокупность учреждений, обслуживающих какую-нибудь область государственного управления.

В различной литературе обычно выделяют следующие признаки ведомства:

1) нормативно закрепленные цели, задачи, полномочия;

2) наличие обособленной системы, состоящей из самостоятельных организаций, подчиненных одной, которая является центральным аппаратом управления (иерархичность управления);

3) экономико-правовая общность (наличие имущества, принадлежащего ведомству).

Рассматривая такое понятие и направление деятельности, как контроль в общем смысловом значении государственного устройства, то он, по своей природе и смысловому значению, является категорией самостоятельной и очень важной. Контроль за деятельностью органов государственной власти, будь то ведомственный, государственный, общественный, является деятельностью, функция которой, в первую очередь, направлена на недопущение и пресечение нарушений прав и свобод человека и гражданина. В этой функции можно рассмотреть основополагающий принцип правовой природы контроля, который лежит в основе любой разновидности контроля в правовом государстве. Следует отметить еще одну немаловажную функцию контроля, которая заключается в точной реализации каждым отдельным ведомством своих прав, обязанностей, полномочий в строго ограниченном федеральным законодательством правовом поле. К примеру, специальные функции, реализуемые федеральными агентствами (управление государственным имуществом, оказание платных услуг в сфере образования,

¹ Указ Президента Российской Федерации от 21 января 2020 г. № 21 «О структуре федеральных органов исполнительной власти».

здравоохранения, социальной защиты, ведение реестров, регистров, кадастров и т.д.), не могут осуществляться федеральными службами, назначение которых обусловлено задачами в сфере обеспечения общественного порядка, государственной, общественной безопасности, охраны государственной границы и др.

По мнению Е. В. Шориной, контроль необходим в любой области общественной деятельности, но он не должен являться самоцелью и нужен для того, чтобы обеспечить качество выполнения принятых решений¹.

В данном ключе отметим наиболее значимые признаки контроля в сфере государственного управления:

1) является элементом функции государственного управления;

2) целенаправленный характер активности, положительно организующий деятельность федеральных органов исполнительной власти;

3) предполагает оценку деятельности контролируемого объекта;

4) может быть как постоянным, так и периодическим (плановым или при возникновении предпосылок нарушения норм законодательства);

5) два направления деятельности контрольных мероприятий: профилактические и правовосстановительные;

Стоит заострить внимание на разграничении на первый взгляд схожих видов деятельности по контролю и надзору за деятельностью федеральных органов исполнительной власти. Законодатель зачастую использует эти термины как синонимы, взаимозаменяемые друг друга понятия. Но разобравшись, можно увидеть, что это совершенно разнопорядковые термины, которые не могут быть смешаны. В исследовании В. П. Беляева отмечено, что в ходе проверочных мероприятий контролеры вправе вмешиваться в оперативно-хозяйственную деятельность контролируемого объекта, оценивать деятельность

подконтрольного объекта с точки зрения не только законности, но и целесообразности и т.д. И осуществляют контрольные полномочия общество и президент. А надзорные функции согласно действующему законодательству Российской Федерации относятся только к полномочиям Прокуратуры Российской Федерации и, в отличие от контроля, обладают следующими отличительными признаками: «Деятельность должностных лиц (и только их) поднадзорного объекта оценивается исключительно с точки зрения законности, вмешательство в оперативно-хозяйственную деятельность поднадзорного органа не допускается (в соответствии с п. 2 ст. 26 Федерального закона "О прокуратуре Российской Федерации")»².

Разобравшись в проблеме разграничения понятий, становится авторитетным мнение А. В. Черкаева, что термины часто вводятся с нарушением правил законодательной техники, без учета существенных признаков рассматриваемого понятия и мировой практики его применения. В результате недостаточное внимание к терминологии, качеству понятий, используемых в законе, приводит к низкой эффективности его норм.³ Поэтому в ходе рассмотрения предмета нашего исследования — общественного контроля мы будем иметь дело только с контролем, никак не пересекаясь с понятием надзора.

Об идее общественного контроля говорили еще задолго до 18 века. Например, в учении о правомерном государстве, рассуждая о возможности общества контролировать деятельность государства, Иммануил Кант выразился следующим образом: «... гражданин должен обладать теми же возможностями принуждения властвующей

¹ Шорина Е. В. Контроль за деятельностью органов государственного управления в СССР / Отв. ред. Б. М. Лазарев. М.: Наука, 1981. С. 25.

² Беляев В. П. Контроль и надзор: проблемы разграничения // Актуальные проблемы российского права. 2017. № 4 (77). С. 202.

³ Черкаев А. В. Проблемы применения юридической терминологии в Законе РФ «О валютном регулировании и валютном контроле» // Журнал российского права. 2004. № 2. С. 128.

щих к точному исполнению закона, какой обладает властвующий в его отношении".¹

Общественный контроль, являясь основным, фундаментальным признаком демократического политического режима, создает благоприятную среду для выражения народного доверия государству и его государственным институтам, находящимся в непосредственном правовом взаимодействии с гражданским обществом и его институтами.

По состоянию на сегодня существует достаточно мнений ученых-юристов в части формулирования определений общественного контроля. Но единой, нормативно закреплённой дефиниции не существует. Обобщив взгляды ученых на такое явление как общественный контроль, А. А. Гончаров отметил, что «это наблюдение за деятельностью органов государственной и муниципальной власти, прочих государственных органов и должностных лиц, оценка законности и эффективности этой деятельности, а также принятие правовых мер по пресечению выявленных нарушений прав и свобод человека со стороны указанных органов и должностных лиц»².

Но отметим, что в Федеральном законе от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ "Об основах общественного контроля в Российской Федерации" под понятием общественного контроля понимается «деятельность субъектов общественного контроля, осуществляемая в целях наблюдения за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, а также в целях общественной проверки,

анализа и общественной оценки издаваемых ими актов и принимаемых решений». В приведенном определении взгляд охотно "цепляется" за термин "наблюдение". В правовом поле оперативно-розыскной деятельности в понятие "наблюдение" заложен вполне очевидный и понятный смысл, но что значит наблюдать за деятельностью органов государственной власти в контексте общественного контроля — не совсем ясно, и закон этого не разъясняет, равным счетом так же, как и "публичные полномочия". Наблюдать по телевизору, на собрании, из-за угла? В качестве второстепенной цели, приведенной в определении, предлагается общественная проверка, анализ, общественная оценка издаваемых актов и принимаемых решений. То есть проверка, анализ, оценка — категории серьезные, которые, как правило, порождают активную реакцию со стороны того, кто контролирует.

Хронологию результатов на примере проверки не сложно представить (точно так же, как и анализа с оценкой). Например:

- 1) проверочные мероприятия в отношении издаваемых актов федеральных органов исполнительной власти и принимаемых ими решений;
- 2) фиксация выявленных недостатков;
- 3) требование устранить недостатки, выявленные в ходе проверки;
- 4) привлечение к ответственности лиц, виновных в совершенном проступке. (Не всегда присутствует. Только в случае, если проступок повлек за собой общественно негативные последствия).

Забегая вперед, констатируем, что в исследуемом законе говорится о обязательствах со стороны органов власти рассмотреть итоговые документы, подготовленные по результатам общественного контроля, а также учесть предложения, рекомендации и выводы, содержащиеся в этих документах в случаях, предусмотренных Федеральным законом и иными нормативными правовыми актами. Но что это за нормативные акты и законы — остается в тени. Вообще, текст рассматриваемого закона изобилует отсылочными нормами к

¹ Электронный ресурс — Studwood.ru : Роль канта в политико-правовой мысли. URL : https://studwood.ru/850419/pravo/pravovoe_gosudarstvo#88 (дата обращения 12.08.2020 г.)

² Гончаров А. А. Сущность и понятие гражданского контроля // Управление общественными и экономическими системами. 2011. № 2 / URL: https://revolution.allbest.ru/law/00794683_0.html (дата обращения: 04.08.2020 г.)

неизвестным источникам или еще не изданным нормативным правовым актам. Например: "а в случаях, предусмотренных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами", "другими федеральными законами", "в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, иных общественных мероприятий", "Общественный контроль может осуществляться как в формах, предусмотренных настоящим Федеральным законом, так и в иных формах, предусмотренных другими федеральными законами". Создается оправданное впечатление, что закон является частью огромной правовой конструкции, которая еще структурируется и отлаживает свой механизм работы. Тем не менее, даже разобравшись в нормах данного федерального закона, очень сложно понять функционал всех деталей огромного и запутанного механизма общественного контроля, который также не отличается конкретикой.

Подобно этому обстоятельству, также отсутствует различного рода ответственность за игнорирование работы и мнения общественников. Также не предусмотрены последствия принятия тех или иных нормативных правовых актов, которые вызывают резко негативную реакцию в обществе.

При изучении рассматриваемого Федерального закона создается впечатление сухости и пустоты смысла во многих положениях закона, нормы содержат избыток декларативности в ущерб смысловому значению. Но сама идея и механизм работы контроля государственной деятельности со стороны общества вызывает пристальное внимание к изучению этого общественно значимого инструмента. Как же такое средство контроля, дарованное государственной властью народу, будет работать в руках общества? Тем более, одно из направлений нашего исследования — механизм общественного контроля в деятельности федеральных органов исполнительной власти. Каким же образом обществу удастся контролировать деятельность ведомства с набором специальных задач,

целей и функций в сфере обеспечения безопасности государства?

Таким образом, Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ определил общее устройство общественного контроля в виде участия граждан Российской Федерации на добровольной основе, в двух формах: личное участие (п. 1, ст. 3), а также через создаваемые с этой целью общественные объединения. Граждане могут осуществлять общественный контроль в качестве общественных инспекторов или общественных экспертов, а общественные объединения являются организаторами и самостоятельными субъектами таких форм участия в контроле, как общественный мониторинг, общественное обсуждение. Однако, ст. 9 названного закона не включает отдельного гражданина и общественные организации в закрытый перечень субъектов общественного контроля. Ими могут быть лишь Общественная палата Российской Федерации, общественные палаты субъектов Российской Федерации, общественные палаты (советы) муниципальных образований и общественные советы при федеральных органах исполнительной власти, общественные советы при законодательных (представительных) и исполнительных органах государственной власти субъектов Российской Федерации.

Среди целей общественного контроля фигурируют, опять же, преимущественно декларативные нормы, без какого-либо рабочего механизма претворения их в жизнь. Это, например, "обеспечение реализации и защиты прав и свобод человека и гражданина", причем защита предполагает, что права уже были нарушены, и человек требует их восстановления. Может, стоило определить не защиту, а именно охрану прав и свобод человека и гражданина? И опять же, среди целей мы обнаруживаем учет общественного мнения при принятии решений органами государственной власти, а также общественная оценка деятельности органов государственной власти.

Отдельного внимания заслуживает порядок доступа общественников к информации. Доступ к информации представляет собой открытые источники, а вот исклю-

чение составляют: сведения, составляющие государственную тайну, сведения о персональных данных и информацию, доступ к которой ограничен законами. В общем, обойти сложные запросы общественников на информацию, которую невыгодно им предоставлять, можно, сославшись на гриф "ДСП" или коммерческую тайну, которая также охраняется законом. Указанную ситуацию можно представить в виде диалога закона с общественниками: "Хотите контролировать — пожалуйста, но не нужно слишком всматриваться, что дадим, то и смотрите".

На данном этапе исследования считаем необходимым остановиться на структуре и порядке работы Общественной палаты Российской Федерации и правоотношениях между субъектами общественного контроля, чтобы понять основу построения работы общественников при федеральных органах исполнительной власти.

Вспомним, что законом определено 4 субъекта общественного контроля:

- 1) Общественная палата Российской Федерации;
- 2) общественные палаты субъектов Российской Федерации;
- 3) общественные палаты (советы) муниципальных образований;
- 4) общественные советы при федеральных органах исполнительной власти, общественные советы при законодательных (представительных) и исполнительных органах государственной власти субъектов Российской Федерации.

В данном ключе определим, что субординацию, царившую между субъектами общественного контроля, можно обозначить как автономно-самостоятельную в отношении каждого отдельно взятого субъекта контроля. Между субъектами не наблюдается установленных правоотношений типа: начальник — подчиненный, а напротив, прослеживается сотрудничество в форме равноправия и открытости. А также между субъектами нормативно установлено информационное взаимодействие по вопросам решения задач и достижения поставленных общественно значимых целей. Более того, субъектам кон-

троля в целях координации своей деятельности дозволено проводить совместные мероприятия и объединять усилия путем создания ассоциаций и союзов субъектов контроля.

Но, вместе с тем, как бы не хотелось придерживаться точки зрения о равноправии субъектов контроля — объем и значимость полномочий Общественной палаты Российской Федерации все равно несколько превалирует. Это, в первую очередь, прослеживается в принадлежащем Общественной палате Российской Федерации праве давать заключения по результатам экспертизы проектов законов Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации, проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов, проектов нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти, проектов законов субъектов Российской Федерации и нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации, проектов правовых актов органов. Хотя характер данных заключений и установлен как рекомендательный, они незамедлительно направляются Президенту Российской Федерации, в Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Государственную Думу Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, в федеральные органы исполнительной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления¹. И данная норма видится вполне рабочей в контексте взаимодействия общества с органами государственной власти и Президентом Российской Федерации и, соответственно, доведение до лиц, стоящих у руля государственного правления наиболее значимых проблем, вопросов и потребностей общества и отдельных граждан Российской Федерации.

Заключения Общественной палаты

¹ Федеральный закон от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации».

подлежат обязательному рассмотрению на пленарных заседаниях Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти в части затронутой их компетенции.

В свою очередь, остальные субъекты контроля набором таких весомых прав похвастаться не могут. По результатам контроля ими подготавливается итоговый документ и направляется на рассмотрение в органы государственной власти, органы местного самоуправления, государственные и муниципальные организации, иные органы и организации, осуществляющие в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, и в средства массовой информации.

Фигура Общественной палаты Российской Федерации на фоне остальных субъектов контроля частично обретает черты куратора по отдельным направлениям деятельности. Например, общественные советы при федеральных органах исполнительной власти формируются на конкурсной основе, а организатором конкурса является Общественная палата Российской Федерации. Наравне с этим обстоятельством, палата, совместно с федеральным органом исполнительной власти, в котором формируется общественный совет, разрабатывают требования к кандидатурам в состав совета. Вместе с тем, перед Общественной палатой Российской Федерации стоит задача по содействию общественным палатам, созданным в субъектах Российской Федерации, в обеспечении их методическими материалами, документами, находящимися в распоряжении общественной палаты, а также проводить семинары в целях совершенствования деятельности указанных общественных палат¹.

Назначение Общественной палаты Российской Федерации состоит в том, чтобы обеспечивать взаимодействие граждан Российской Федерации, общественных объединений и иных некоммерческих организаций, с федеральными органами государственной власти, органами государ-

ственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления в целях учета потребностей и интересов граждан Российской Федерации, защиты прав и свобод граждан Российской Федерации и прав общественных объединений, некоммерческих организаций при формировании и реализации государственной политики в целях осуществления общественного контроля за деятельностью федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. Формируется общественная палата гражданами Российской Федерации на основе добровольного участия в ее деятельности в составе:

1) сорок кандидатов, утверждаемых Президентом Российской Федерации;

2) восемьдесят пять представителей общественных палат субъектов Российской Федерации;

3) сорока три представителя общероссийских общественных объединений, иных некоммерческих организаций.

Итого: 168 добровольцев.

Местонахождение — г. Москва.

Рабочими инструментами общественной палаты Российской Федерации являются образованные ею комиссии и рабочие группы, пленарные заседания и заседания совета Общественной палаты.

После уяснения структуры органов Общественной палаты становится ясным вопрос правового положения общественных советов в общей конструкции общественного контроля, которые образуются при федеральных органах исполнительной власти для наблюдения за деятельностью отдельного ведомства. Отметим, что советы при федеральных органах исполнительной власти выполняют нормативно закреплённую функцию консультативно-совещательного органа, чьи итоговые документы по результатам проведения контрольных мероприятий носят исключительно рекомендательный характер (Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ, ст. 13).

Общественные советы при федераль-

¹ Там же, ст. 16.

ных органах исполнительной власти представляются самостоятельной фигурой контроля, образующей структурный элемент с заданным вектором работы. Следует заметить, что согласно ст. 13 Федерального закона от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ общественные советы содействуют учету прав и законных интересов общественных объединений, правозащитных, религиозных и иных организаций при общественной оценке деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. Было любопытно не обнаружить в данной норме, определяющей цель работы советов при федеральных органах исполнительной власти, ничего касающегося учета прав и законных интересов человека или гражданина. Но общий блок прав и обязанностей для субъектов общественного контроля един и установлен ст. 10 Федерального закона от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ.

Форма работы советов определена в виде осуществления таких мероприятий, как:

- общественный мониторинг;
- общественная проверка;
- общественная экспертиза.

Порядок их проведения заслуживает отдельного формально-юридического исследования.

А. П. Червинская и Н. А. Щеголева довольно емко определили основные черты общественного контроля в России:

- общественный контроль не обладает властным характером;
- общественный контроль не является обязательным;
- субъектами общественного контроля не могут являться органы государственной власти и органы местного самоуправления;
- общественный контроль осуществляется от имени общественности и граждан;
- право на участие ограничено законом с учетом специфики деятельности ор-

ганов публичной власти¹.

Что касается объема и направления работы общественных советов при федеральных органах исполнительной власти, то закон определил, что компетенция и порядок деятельности общественного совета определяется положением об общественном совете с учетом особенностей деятельности федеральных органов исполнительной власти². А границы правового поля общественных советов несколько разнятся по значимости и объему с Общественной палатой Российской Федерации, и, что они, являясь самостоятельными субъектами контроля, выполняют чисто рекомендательные и консультативно-совещательные функции.

В работоспособности принципа самостоятельности субъектов общественного контроля и их независимости от органов государственной власти, прописанном в ст. 6 того же закона, также пришлось усомниться³. Общественные советы, образованные при каждом федеральном органе исполнительной власти, призваны обеспечить защиту прав и свобод граждан Российской Федерации и прав общественных объединений, иных некоммерческих организаций, осуществлять общественный контроль за деятельностью федеральных органов исполнительной власти⁴. Дело в том, что обеспечение участия членов общественных советов в работе ведомства возложено на самого руководителя этим

¹ Червинская А. П., Щеголева Н. А. Право граждан на осуществление общественного контроля в России: конституционно- правовое регулирование // Среднерусский вестник общественных наук. 2017. Т. 12. № 1. С. 237—244.

² Указ Президента Российской Федерации от 4 августа 2006 г. № 842 «О порядке образования общественных советов при федеральных министерствах, федеральных службах и федеральных агентствах, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации, при федеральных службах и федеральных агентствах, подведомственных этим федеральным министерствам».

³ Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», ст. 6.

⁴ Федеральный закон «Об Общественной палате Российской Федерации», ст. 20.

ведомством. То есть создается новый барьер доступа общественников к тем или иным сферам деятельности ведомства, выявления нарушений или их предпосылок и, как следствие, запуска пресекательных процессов нарушения права. Видится реальная ситуация сокрытия информации от «неудобных глаз» в различных сферах деятельности федеральной организации или решающихся вопросов.

Вместе с тем, еще одной предпосылкой на пути к формированию общественных советов в так называемые «удобные советы» стало организационно-техническое обеспечение их деятельности, которое полностью сосредоточено в руках федерального ведомства при котором они образованы¹. Это условие также наносит удар по принципу самостоятельности и независимости от органов государственной власти и, напротив, ставит общественные советы в положение подневольности. Очевидно, что обнаруженные предпосылки подневольности также накладывают тень на объективность решений и мнений субъектов общественного контроля по отношению к принятию решений органами государственной власти, и, таким образом, создается угроза независимости в оценке деятельности органов власти.

Вот поэтому и получается, что Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ является больше вынужденным политическим инструментом, нежели грамотно и эффективно работающим механизмом со своими институтами и порядками. Данный закон лишь сделал попытку удовлетворить потребность общества по контролю за публичной деятельностью власти, но, как мы видим, эффективность его норм во многих местах сомнительна и выглядит хлипко. Некоторые авторы научных трудов придерживаются мнения, что общественный контроль в нашей стране должен носить характер государственной власти и быть интегрированным в отдельную ветвь власти и никаким образом не пересекаться с государственным механизмом по вопро-

сам обеспечения и содержания общественников. К примеру, в СССР народный контроль был государственной функцией, а в современной России его отделяют в параллельное направление деятельности. Возможно, грамотным было бы интегрировать этот контроль еще на стадии становления Российского государства, чтобы он развивался вместе с государством и его институтами. Настоящий этап развития общественного контроля в России можно описать как запоздавший. Контроль, который существует сейчас, будет вынужден обращать свое внимание назад, на законы, которые требуют корректировки, поскольку были приняты задолго до возрождения идеи о становлении общественного контроля в России.

Смотрится логично и грамотно заключение А. С. Полешука, который предложил наделение Общественной палаты России полномочиями по законодательной инициативе и правами по проведению общественной экспертизы уже действующего законодательства².

Сама идея установления контроля за деятельностью органов власти со стороны общества в демократическом государстве, в котором власть реализуется в интересах народа правовыми методами, видится очень даже логично завершенной и обоснованной. На этот счет грамотно подметил А. С. Осипов, что «степень развитости общественного контроля в любом демократическом государстве — один из главных критериев уровня демократии в стране»³. Обратив наш взгляд вспять, в авторитарный политический режим Советского Союза, даже там мы обнаружим необычно эмоциональный и вполне работавший За-

² Полешук А. С. К вопросу об обеспечении общественного (гражданского) контроля в сфере деятельности правоохранительных органов // Вестник Академии экономической безопасности МВД России. 2011. № 8. С. 108.

³ Осипов А. С. Общественный контроль в России и Германии: правовое регулирование // Россия — Германия уроки войны и мира: к 100-летию начала первой мировой войны : сб. трудов конференции (13—17 октября 2014 г.). Саратов, 2014. С. 139.

¹ П. 7 Указа Президента Российской Федерации от 4 августа 2006 г. № 842.

кон СССР от 30 ноября 1979 г. № 1159-Х «О народном контроле в СССР».

Необходимо учитывать, что институт общественного контроля в нашей стране на данный момент переживает период становления системы и налаживания работы его субинститутов. Вполне объяснимо в современной России желание народа видеть действительно работоспособный организм общественного контроля с субъективными, здравыми взглядами и действенными, пресекательными инструментами на те или иные решения органов власти. И эти самые действенные решения не должны являться жертвой бюрократической машины и, соответственно, «захлебываться» в формализме, от которого порой опускаются руки у многих.

На этот счет ярко и точно В. В. Гончаров выразил мысль, что название института контроля гражданского общества за публичной властью в России термином «общественный контроль» (в настоящей работе ранее обосновывалась необходимость его изменения на «общественный (народный) контроль»), не подкреплено набором реальных полномочий представителей гражданского общества по контролю за органами государственной власти и местного самоуправления, их должностными лицами, органами и организациями, осуществляющими отдельные публичные полномочия, и, следовательно, в отличие от западных национальных, а также международных и региональных межгосударственных правовых систем не отражает реального его содержания¹.

Исходя из материалов настоящей работы, общественный контроль в нашей стране не выглядит хорошо отлаженным, действенным механизмом, который бы смог воздерживать власть от промахов и ошибок при принятии решений политического и общественного характера. Институт общественного контроля в России до

сих пор не получает должного внимания и развития.

Проблема общественного контроля в России заключается еще и в узости его границ и компетенции. Любопытно представить образ общественного контроля в нашей стране. Каким его видит общество и каким оно его желает видеть? В образе кого мы можем представить действующий общественный контроль? Может быть, в виде первого советника государственной власти, который работает с властью в атмосфере противовесов, главной задачей которых будет являться надлежащее соблюдение прав, свобод и обеспечение блага населения страны? Или же общественный контроль предстает перед нами сторонним наблюдателем (или слугой), которому указывают куда и на что смотреть и куда не стоит вмешиваться?

Первый образ больше схож с системой общественного контроля, действующего в поздний советский период, во время, когда народный контроль носил государственный характер и был нацелен на выявление фактов коррупции и пресечение различных предпосылок, ведущих к ней, пронизывал все сферы деятельности промышленных, оборонных и иных организаций. Тогда вектор контроля был направлен не только на деятельность организации, но и внутрь ее, на хозяйственно-материальную часть, а также решения органов народного контроля поддерживались властью и были обязательны для исполнения организациями и лицами, в отношении которых выносились определенные решения.

Досадно, что такой перспективный инструмент, как общественный контроль, за 30 лет истории современной России так и не смог стать действенным и отлаженным механизмом, а только приобрел его некоторые черты и по-прежнему пребывает в периоде становления.

Библиография

1. Беляев, В. П. Контроль и надзор: проблемы разграничения // Актуальные проблемы российского права. — 2017. — № 4 (77). — С. 199—207.

2. Гончаров, А. А. Сущность и понятие гражданского контроля / А. А. Гончаров // Управление

¹ Гончаров В. В. Правовое регулирование института общественного контроля: международный и зарубежный опыт // Актуальные проблемы российского права. 2019. № 10 (107). С. 159.

общественными и экономическими системами. — 2011. — № 2.

3. Гончаров, В. В. Правовое регулирование института общественного контроля: международный и зарубежный опыт / В. В. Гончаров // Актуальные проблемы российского права. — 2019. — № 10(107). — С. 155—171.

4. Михеев, Д. С. О направлениях демократизации муниципального избирательного процесса / Д. С. Михеев // Муниципальная служба: правовые вопросы. — 2013. — № 1. — С. 2—3.

5. Осипов, А. С. Общественный контроль в России и Германии: правовое регулирование / А. С. Осипов // Россия — Германия уроки войны и мира: к 100-летию начала первой мировой войны : сб. трудов конференции. (13—17 октября 2014 г.). — Саратов, 2014.

6. Полещук, А. С. К вопросу об обеспечении общественного (гражданского) контроля в сфере

деятельности правоохранительных органов / А. С. Полещук // Вестник Академии экономической безопасности МВД России. — 2011. — № 8. — С. 106—111.

7. Червинская, А. П. Право граждан на осуществление общественного контроля в России: конституционно-правовое регулирование / А. П. Червинская, Н. А. Щеголева // Среднерусский вестник общественных наук. — 2017. — Т. 12. — № 1. — С. 237—244.

8. Черкаев, А. В. Проблемы применения юридической терминологии в Законе РФ "О валютном регулировании и валютном контроле" / А. В. Черкаев // Журнал российского права. — 2004. — № 2. — С. 128—134.

9. Шорина, Е. В. Контроль за деятельностью органов государственного управления в СССР. Отв. ред. Лазарев Б. М. / Е. В. Шорина. — М.: Наука, 1981.

Legal structure and assessment of the mechanism of public control over the activities of federal executive bodies

© Denisov D. I.,
Lawyer, Petrozavodsk

Annotation. In this scientific work, a legal analysis of the current legislation in the field of public control in Russia is made. At the same time, an assessment was made of the functioning and effectiveness of the legal mechanism of public control over the activities of executive authorities in our country. Significant problems have been identified, which confirm that the nature of the origin of public control is, to a greater extent, a forced political decision, rather than a well-functioning, efficient institution that ensures the observance of human and civil rights and freedoms by the executive authorities.

Key words: public control, executive bodies, department, people's control in the USSR.

Ведомственные правовые акты: проблемы квалификации и доступности

© **Зайков Денис Евгеньевич**,

кандидат юридических наук, доцент кафедры «Гражданское право, международное частное право и гражданский процесс» Юридического института Российского университета транспорта

Аннотация. В статье рассматриваются особенности нормотворческой деятельности Минобороны России, а также целесообразность более широкого применения при ее осуществлении принципов открытости и публичности.

Ключевые слова: нормативный правовой акт, приказ, государственная регистрация, опубликование.

Ведомственное правовое регулирование играет крайне важную роль в правовой системе государства, обеспечивая необходимую регламентацию соответствующих отношений на уровне федерального органа исполнительной власти, в том числе, конкретизируя положения федеральных законов и подзаконных нормативных правовых актов¹. При этом в силу значимости такого правового регулирования и в целях осуществления контроля за законностью содержания ведомственных нормативных правовых актов, исключения нарушений прав и свобод человека и гражданина и необоснованного возложения обязанностей установлены правовые механизмы государственной регистрации и официального опубликования нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти.

Так, издаваемые Минобороны России правовые акты можно классифицировать следующим образом:

¹ См., напр.: Корякин В. М. Министерство обороны Российской Федерации совершенствует ведомственную нормативную правовую базу противодействия коррупции // *Право в Вооруженных Силах* — военно-правовое обозрение. 2018. № 4. С. 2—8; Зорин О. Л. Новое в правовом регулировании поощрения ведомственными знаками отличия Министерства обороны Российской Федерации // *Право в Вооруженных Силах* — военно-правовое обозрение. 2018. № 4. С. 19—27.

1. Нормативные правовые акты², подлежащие государственной регистрации в Минюсте России:

1) содержащие правовые нормы, которые затрагивают:

— гражданские, политические, социально-экономические и иные права, свободы и обязанности граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства;

— гарантии осуществления прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства, закрепленные в Конституции Российской Федерации и иных законодательных актах Российской Федерации;

— механизм реализации прав, свобод и обязанностей граждан Российской Феде-

² В соответствии с п. 2 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25 декабря 2018 г. № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами» признаками, характеризующими нормативный правовой акт, являются: издание его в установленном порядке уполномоченным органом государственной власти, органом местного самоуправления, иным органом, уполномоченной организацией или должностным лицом; наличие в нем правовых норм (правил поведения), обязательных для неопределенного круга лиц, рассчитанных на неоднократное применение, направленных на урегулирование общественных отношений либо на изменение или прекращение существующих правоотношений.

рации, иностранных граждан и лиц без гражданства;

2) устанавливающие правовой статус организаций: типовые, примерные положения (уставы) об органах, организациях, подведомственных Минобороны России¹, а также устанавливающие правовой статус организаций, которые в соответствии с законодательством Российской Федерации выполняют отдельные наиболее важные государственные функции;

3) имеющие межведомственный характер, то есть содержащие правовые нормы, обязательные для других федеральных органов исполнительной власти и (или) организаций, не входящих в систему Минобороны России, издавшего (двух или более федеральных органов исполнительной власти, совместно издавших) нормативный правовой акт².

Указанные нормативные правовые акты в свою очередь подразделяются на:

— подлежащие официальному опубликованию — вступают в силу по истечении 10 дней после дня их официального опубликования³, если самими актами не установлен другой порядок;

— не подлежащие официальному опубликованию в связи наличием в них

сведений, составляющих государственную тайну, или сведений конфиденциального характера, — вступают в силу со дня государственной регистрации и присвоения номера, если самими актами не установлен более поздний срок их вступления в силу.

2. Нормативные правовые акты, признанные Минюстом России не нуждающимися в государственной регистрации, вступают в силу со дня их размещения (опубликования) на Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru), если самими актами не установлен более поздний срок вступления их в силу⁴.

3. Правовые акты⁵, не подлежащие государственной регистрации, официальное опубликование которых законодательство Российской Федерации не предусматривает:

1) акты внутриведомственного характера:

— индивидуальные правовые акты, в том числе, персонального характера (о назначении или освобождении от должности, о поощрении или наложении взыскания), действие которых исчерпывается однократным применением, срок действия которых истек, оперативно-распорядительного характера (разовые поручения);

— акты, которыми решения Минобороны России доводятся до сведения подчиненных органов и организаций;

— акты, направленные на организацию исполнения актов законодательства, решений вышестоящих органов или собственных решений Минобороны России и не содержащие новых правовых норм.

2) документы по стандартизации, а также формы федерального статистического наблюдения либо иные акты, регулирующие

¹ См., напр.: приказ Министра обороны Российской Федерации от 13 сентября 2016 г. № 560 «Об утверждении Единого типового устава управлений объединений, управлений соединений, воинских частей Вооруженных Сил Российской Федерации, созданных в качестве юридических лиц».

² П. 9 Разъяснений о применении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утвержденных приказом Минюста России от 23 апреля 2020 г. № 105 (далее — Разъяснения Минюста России).

³ Официальным опубликованием нормативных правовых актов Минобороны России считается первая публикация их полных текстов в «Российской газете» или первое размещение (опубликование) на Официальном интернет-портале правовой информации (www.pravo.gov.ru) (п. 9 Указа Президента Российской Федерации от 23 мая 1996 г. № 763 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти» (далее — Указ Президента Российской Федерации № 763).

⁴ П. 1 приказа Министра обороны Российской Федерации от 25 декабря 2015 г. № 845 «О порядке вступления нормативного правового акта Министерства обороны Российской Федерации, признанного Министерством юстиции Российской Федерации не нуждающимся в государственной регистрации, в силу».

⁵ Раздел IV Разъяснений называет их нормативными.

ющие отношения, которые связаны с поиском, обработкой, предоставлением и распространением официальной статистической информации;

3) акты рекомендательного характера;

4) акты об утверждении положений о конкретных территориальных органах или структурных подразделениях Мин обороны России.

5) иные акты в случаях, предусмотренных федеральными законами¹.

Анализ правовых актов, издаваемых Министерством обороны, показывает, что основную их часть составляют ненормативные правовые акты и нормативные правовые акты, не подлежащие государственной регистрации.

Так, в соответствии с Хронологическим перечнем приказов Министра обороны Российской Федерации² в 2019 г. было издано 777 приказов, государственную регистрацию в Минюсте России прошли 58 нормативных правовых актов Минобороны России³. При этом не все приказы Министра обороны Российской Федерации, представленные на государственную регистрацию, прошли ее даже со второго раза⁴.

Указанная ситуация обуславливает следующие проблемы, присущие как Минобороны России, так и иным федеральным органам исполнительной власти:

1. Определение нормативных правовых актов, подлежащих направлению на государственную регистрацию в Минюст России, осуществляет Минобороны Рос-

сии, руководствуясь соответствующими критериями. Такой подход обуславливает зависимость таких решений от усмотрения государственного органа, принявшего нормативный правовой акт, а также от толкования их содержания и особенностей применения. Контроль за надлежащим выполнением указанной обязанности выполняет Минюст России, однако в отношении непредставленных на государственную регистрацию правовых актов это осуществляется только в исключительных случаях, как правило, по инициативе заинтересованных лиц.

Данная ситуация может приводить к нарушению прав, свобод и законных интересов субъектов соответствующих отношений, а в случае выявления нарушения, — к признанию не прошедшего государственную регистрацию в Минюсте России приказа Министра обороны Российской Федерации⁵ не влекущим правовых последствий как не вступившего в законную силу, который не может служить основанием для регулирования соответствующих правоотношений, применения санкций к гражданам, должностным лицам и организациям за невыполнение содержащихся в них предписаний; на такой нормативный правовой акт нельзя ссылаться при разрешении споров⁶.

При этом данная проблема имеет более широкий спектр своего применения.

Так, российские ученые неоднократно отмечали противоречивость и непоследовательность практики регистрации нормативных правовых актов в Минюсте России, необходимости регистрации той или иной категории нормативного правового акта не раз подвергалась переоценке. Одной из ключевых причин выделяется то, что критерии отнесения актов к подлежащим государственной регистрации неясны и туманны. «Имеется масса примеров, когда акты, которые подходили под критерии, в одном случае признавались Министер-

¹ П. 13 Разъяснений Минюста России.

² URL:https://doc.mil.ru/documents/quick_search/more.htm?id=12279432@egNPA (дата обращения: 22.10.2020).

³ Перечень приказов Министра обороны Российской Федерации, прошедших государственную регистрацию в Минюсте России (URL:https://doc.mil.ru/documents/quick_search/more.htm?id=12279432@egNPA (дата обращения: 22.10.2020)). Данный документ не учитывает нормативные правовые акты, содержащие сведения, составляющие государственную тайну.

⁴ См., напр.: письмо Минюста России от 24 сентября 2019 г. № 01/120147-АБ «О возврате без государственной регистрации приказа Министра обороны Российской Федерации от 21 марта 2019 г. № 150».

⁵ См., напр.: решение Верховного Суда Российской Федерации от 22 августа 1997 г. № ГКПИ97-319.

⁶ П. 10 Указа Президента Российской Федерации № 763.

ством юстиции не нуждающимися в регистрации, в другом — регистрировались, в третьем — получали отказ в регистрации»¹.

Наиболее неоднозначным и проблемным с точки зрения наличия оснований для государственной регистрации является определение нормативных правовых актов, затрагивающих соответствующие права, свободы и обязанности граждан².

Приказы Министра обороны Российской Федерации нередко содержат положения, которые могут быть истолкованы различным образом.

Например, Положение о юридической службе Вооруженных Сил Российской Федерации, утвержденное приказом Министра обороны Российской Федерации от 14 ноября 2017 г. № 700³. Его п. 43 установлено, что должности юридической службы комплектуются лицами с высшим юридическим образованием. Является ли указанный правовой акт нормативным? Затрагивает ли данное положение трудовые права граждан?

Предлагаемый способ решения указанной проблемы, согласно которому все ведомственные нормативные правовые акты должны проходить процедуру государственной регистрации⁴, представляется неверным и неисполнимым. Перекалывание всего объема ответственности на Минюст России видится необоснованным и прини-

жающим важную роль органа государственной власти — разработчика проекта правового акта. Именно последний должен в полном объеме обеспечивать соблюдение требований законодательства Российской Федерации в части определения оснований для государственной регистрации нормативных правовых актов, а Минюст России — осуществлять методическое руководство и контроль за этой деятельностью.

2. Наличие в приказах Министра обороны Российской Федерации сведений, составляющих государственную тайну, или сведений конфиденциального характера исключает возможность как их общественного обсуждения⁵, так и официально опубликования (далее — сфера публичности).

Перечень сведений, составляющих государственную тайну и отнесенных к государственной тайне, определен⁶, как и перечень сведений конфиденциального характера⁷. С учетом специфики деятельности Минобороны России важнейшую роль играет служебная информация ограниченного распространения, к которой относится несекретная информация, касающаяся деятельности Минобороны России и подведомственных им организаций, ограничения на распространение которой диктуются служебной необходимостью, а также поступившая в организации несекретная информация, доступ к которой ограничен в соответствии с федеральными законами⁸.

¹ Вайпан В. А. Проблемы государственной регистрации и опубликования нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти // Право и экономика. 2014. № 1. С. 4.

² Согласно п. 10 Разъяснений в случае возникновения сомнений относительно необходимости государственной регистрации конкретного акта, такой акт также подлежит направлению на государственную регистрацию в Минюст России. Окончательное решение вопроса о необходимости государственной регистрации акта принимает Минюст России после проведения правовой и антикоррупционной экспертиз.

³ Государственную регистрацию этот приказ Министра обороны Российской Федерации, как и общественное обсуждение, не проходил.

⁴ Арзамасов Ю. Г. Теория и практика ведомственного нормотворчества в России : монография // Специально для системы ГАРАНТ, 2016.

⁵ Правила раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 25 августа 2012 г. № 851.

⁶ Ст. 5 Закона Российской Федерации от 21 июля 1993 г. № 5485-1 «О государственной тайне»; Перечень сведений, отнесенных к государственной тайне, утвержденный Указом Президента Российской Федерации от 30 ноября 1995 г. № 1203.

⁷ Перечень сведений конфиденциального характера, утвержденный Указом Президента Российской Федерации от 6 марта 1997 г. № 188.

⁸ См. п. 1.2 Положения о порядке обращения со служебной информацией ограниченного

Однако имеющаяся неопределенность в части критериев отнесения информации к служебной информации ограниченного распространения (служебная необходимость) обуславливает зависимость принятия соответствующего решения от усмотрения уполномоченных должностных лиц¹. Данное обстоятельство может быть причиной злоупотребления в виде намеренного исключения приказов Министра обороны Российской Федерации из сферы публичности как в целях ускорения процедуры принятия нормативного правового акта, так и исключения свободного доступа третьих лиц к соответствующему нормативному правовому акту.

Для решения данной проблемы единственным указанием в п. 1.6 Положения о том, что должностные лица, принявшие решение об отнесении служебной информации к разряду ограниченного распространения, несут персональную ответственность за обоснованность принятого решения, явно недостаточно. Сложившаяся ситуация требует установления действенных механизмов контроля за аргументацией подобных решений, что позволило бы в большей степени обеспечить как открытость деятельности органов государственной власти, так и реализацию прав и законных интересов субъектов соответствующих отношений.

3. Проблема доступности (публичности) нормативных правовых актов Минобороны России, которые не содержат сведений, составляющих государственную тайну, или сведений конфиденциального характера, и не подлежат официальному опубликованию.

Для личного состава Вооруженных Сил Российской Федерации данная проблема решается путем как ведения спра-

распространения в федеральных органах исполнительной власти, уполномоченном органе управления использованием атомной энергии и уполномоченном органе по космической деятельности, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 3 ноября 1994 г. № 1233 (далее – Положение).

¹ См. п. 1.5 Положения.

вочной работы², так и использования информационно-справочной правовой подсистемы «Армюрист»³.

Отдельные приказы Министра обороны Российской Федерации публикуются на официальном сайте Минобороны России⁴, хотя порядок опубликования таких правовых актов не регламентирован. При этом п. 1 приказа Министра обороны Российской Федерации от 12 января 2006 г. № 10 «О порядке опубликования и вступления в силу правовых актов Министерства обороны Российской Федерации»⁵ устанавливал право начальника Управления делами Министерства обороны Российской Федерации определять правовые акты Минобороны России (в дополнение к установленным законодательством Российской Федерации), подлежащие опубликованию в газете «Красная звезда» и на официальном сайте Минобороны России в сети Интернет (при условии отсутствия в них сведений, составляющих государственную тайну, или сведений конфиденциального характера).

Стоит указать, что Верховный Суд Российской Федерации признает размещение приказа Министра обороны Российской Федерации на официальном сайте Минобороны России и в информационно-справочных системах в качестве опубликования для всеобщего сведения⁶.

Вместе с тем, часть рассматриваемых приказов Министра обороны Российской Федерации либо не публикуется вообще, либо публикуется различными способами (в основном в двух наиболее известных справочных правовых системах), но не-

² См. п. 38 – 43 Наставления по правовой работе в Вооруженных Силах Российской Федерации, утвержденного приказом Министра обороны Российской Федерации от 3 декабря 2015 г. № 717.

³ Информационно-справочная правовая подсистема «Армюрист» введена в эксплуатацию в Вооруженных Силах РФ // URL:https://function.mil.ru/news_page/country/more.htm?id=12155966%40egNews (дата обращения: 22.10.2020).

⁴ URL:https://doc.mil.ru/documents/quick_search/npa.htm (дата обращения: 22.10.2020).

⁵ Утр. силу.

⁶ См. решение Верховного Суда Российской Федерации от 29 августа 2018 г. № ВКАПИ18-19.

редко с существенной задержкой от даты их издания.

Такой подход в условиях проводимой политики открытости и публичности деятельности государственных органов видится контрпродуктивным: если содержащиеся в соответствующих приказах Министра обороны Российской Федерации сведения не являются конфиденциальными, то объективных причин исключить доступность для неограниченного круга лиц таких правовых актов не имеется. С учетом изложенного видится необходимым установить обязанность размещения на официальном сайте Минобороны России приказов Министра обороны Российской Федерации, которые не имеют препятствий для их опубликования.

Библиография

1. Арзамасов, Ю. Г. Теория и практика ведомственного нормотворчества в России : монография / Ю. Г. Арзамасов // Специально для системы ГАРАНТ, 2016. — 480 с.
2. Вайпан, В. А. Проблемы государственной регистрации и опубликования нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти / В. А. Вайпан // Право и экономика. — 2014. — № 1. — С. 4—15.
3. Зорин, О. Л. Новое в правовом регулировании поощрения ведомственными знаками отличия Министерства обороны Российской Федерации / О. Л. Зорин // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2018. — № 4. — С. 19—27.
4. Корякин, В. М. Министерство обороны Российской Федерации совершенствует ведомственную нормативную правовую базу противодействия коррупции / В. М. Корякин // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2018. — № 4. — С. 2—8.

Departmental legal acts: problems of qualification and accessibility

© Zaykov D. E.,

PhD in law, associate Professor of the Department of Civil law, private international law and civil procedure at the Law Institute of the Russian University of transport

Annotation. The article discusses the features of the standard-setting activities of the Ministry of defense of the Russian Federation, as well as the feasibility of wider application of the principles of openness and publicity in its implementation.

Key words: regulatory legal act, order, state registration, publication.

Понятие, содержание и классификация мер административного принуждения, применяемых пограничными органами в пунктах пропуска через государственную границу Российской Федерации

© Кетова Татьяна Сергеевна,
специалист юридического отдела Центра
исследования проблем Российского права «Эк-
витас»

Аннотация. Статья посвящена анализу законодательства и юридической литературы в части, касающейся деятельности пограничных органов по применению мер административного принуждения в пунктах пропуска через государственную границу Российской Федерации. В настоящей статье автор последовательно раскрывает юридические пробелы классификации и применения мер административного принуждения пограничными органами и предлагает актуальную классификацию таких мер для пограничных органов.

Ключевые слова: пограничные органы, меры административного принуждения, классификация мер административного принуждения.

Конституция Российской Федерации закрепляет права и свободы человека, которые определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием. Эти положения основаны на международных договорах, которые являются составной частью правовой системы Российской Федерации. Данная норма определяет задачу государства и общества по содействию и соблюдению уважения основных прав и свобод человека и обеспечение их путем национальных и международных прогрессивных мер, всеобщего и эффективного признания и осуществления.

Нормы Конституции Российской Федерации и международных договоров нуждаются в дальнейшей конкретизации и обеспечении со стороны других отраслей законодательства, что реализуется, в частности, принятием и действием норм административного права. Актуальным остается мнение профессора В. А. Юсупова о том, что в современный период развитие административного права требует коренного переосмысления многих его положений, на первый план должны быть выдвинуты такие проблемы, как механизм обес-

печения прав, свобод и достоинств личности¹.

Наиболее часто права и свободы человека ограничиваются или даже ущемляются со стороны исполнительных органов власти, поскольку необходимость вступать в правоотношения физических лиц с представителями органов исполнительной власти возникает куда чаще, чем с иными государственными органами. В связи с этим наибольшую значимость на сегодняшний день приобретает исследование проблем содержания правового института административного принуждения.

В юридической литературе существует многообразие определений административного принуждения. Автор соглашается с определением, данным Д. Н. Бахрахом:

¹ Юсупов В. А. Труды по административному праву : в 3 т. М.: НП «Евразийская академия административных наук», 2014. Т. 3. См. об этом также: Туганов Ю. Н. Обеспечение права военнослужащего на защиту по делам об административных правонарушениях (по материалам судебной практики) // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2012. № 5 (179). С. 61—66; Туганов Ю. Н. Доказательства по делам об административных правонарушениях с участием военнослужащих // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2014. № 6 (204). С. 15—21.

«Административно-правовое принуждение — это особый вид правового принуждения, состоящий в применении субъектами публичной функциональной власти установленных нормами административного права принудительных мер в связи с неправомерными действиями»¹. Административно-правовому принуждению определена важная роль в охране правопорядка, и особо следует отметить его профилактическое значение в борьбе с правонарушениями. Прежде всего, это обусловлено тем, что органы безопасности Российской Федерации и другие субъекты исполнительной власти систематически осуществляют контроль за соблюдением соответствующих норм и правил и могут своевременно реагировать на их нарушение, на что каждый орган исполнительной власти наделен соответствующими полномочиями в рамках своей компетенции.

Само наименование принудительных мер свидетельствует о том, что для них характерен в основном административный, т.е. внесудебный порядок их применения. Использование этих мер отнесено в большинстве случаев к компетенции органов исполнительной власти и их должностных лиц, причем не всех без исключения, а лишь тех, которые специально наделены соответствующими полномочиями. Круг субъектов, наделенных таким правом, достаточно широк. Уполномоченные на то пограничные органы федеральной службы безопасности Российской Федерации (должностные лица) реализуют средства административного принуждения в процессе своей деятельности без обращения в суд.

Принуждение применяется вынужденно по отношению к меньшинству людей, не желающих добровольно выполнять требования правил общежития, правовых норм, выполнять выраженную в них волю государства, ибо, как подчеркивал В.И. Ленин, — «право есть ничто без аппарата,

способного принуждать к соблюдению норм права»².

Необходимо подчеркнуть, что вопрос о классификации мер административного принуждения был и остается одним из самых дискуссионных в научной и учебной литературе. В 40-х и первой половине 50-х годов XX в. господствующей была двусложная классификация, когда все меры административного принуждения делились на административные взыскания и административно-предупредительные меры. Ее несовершенство заключалось в описательном характере и неоднородности мероприятий второй классификационной группы. При всем разнообразии позиций в отношении этих двух групп административно-принудительных мер, авторы в целом были единодушны в том, что меры административного взыскания применяются только для наказания виновных в совершении административного проступка, а административно-предупредительные меры применяются с целью предотвращения правонарушений или их прекращения. Можно сделать вывод, что вторая группа административно-принудительных мер неоднородна. Дальнейшие исследования данной тематики это убедительно доказали.

Первым на неоднородность административно-принудительных мер обратил внимание М. И. Еропкин, в дальнейшем его мнение поддержали многие исследователи. М. И. Еропкин в основу классификации мер административного принуждения положил цель их применения. Эти меры применяются с тройной целью³:

а) для предотвращения различных антиобщественных проявлений, недопущения образования определенной противоправной ситуации;

б) для прекращения начатого или уже совершенного противоправного деяния и

² Ленин В. И. Полное собрание сочинений. Т. 33. С. 99.

³ Еропкин М. И. О классификации мер административного принуждения // Вопросы административного права на современном этапе. М.: Госюриздат, 1963. С. 60—68.

¹ Бахрах Д. Н., Россинский Б. В., Старилов Ю. Н. Административное право. М.: «Норма», 2005. Т. 2. С. 496.

обеспечения производства по делам об административных правонарушениях;

в) для наказания лиц, совершивших правонарушения.

В соответствии с назначением меры административного принуждения были разделены на три группы: административно-предупредительные меры, меры административного пресечения и административные взыскания. Классификация, предложенная М. И. Еропкиным, часто подвергалась критике, но это не помешало ей сохранить свою актуальность до наших дней.

Таким образом, автор частично согласен с мнением М. И. Еропкина и выделяет в науке административного права следующую классификацию мер административного принуждения, применяемых пограничными органами (должностными лицами) при осуществлении своих полномочий:

- меры административного контроля;
- меры административного пресечения;
- меры административного наказания;

меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях.

Под мерами административного контроля понимаются административно-правовые средства, применяемые гласно и негласно пограничными органами (должностными лицами) в целях защиты национальной безопасности Российской Федерации, направленных на получение информации об угрозах безопасности и о субъектах, к ним причастных. Характер административно-принудительных мер приобретает при осуществлении временного ограничения прав субъектов, направленных на недопущение осуществления данными субъектами возможных правонарушений и наступления вредных последствий. Основаниями их применения является существование потенциальной угрозы охраняемым интересам личности, общества и государства.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 11 августа

2003 г. № 960 «Вопросы Федеральной службы безопасности Российской Федерации» одними из задач пограничных органов в пунктах пропуска через государственную границу Российской Федерации являются:

— организация выявления, предупреждения и пресечения разведывательной и иной деятельности специальных служб и организаций иностранных государств, отдельных лиц, направленной на нанесение ущерба безопасности Российской Федерации;

— организация выявления, предупреждения, пресечения и раскрытия преступлений, осуществление досудебного производства по которым отнесено к ведению органов безопасности.

Таким образом, исходя из задач пограничных органов, закрепленных нормативным актом, меры административного контроля применяются пограничными органами (должностными лицами) в целях осуществления защиты и охраны государственной безопасности и предупреждения правонарушений в непосредственной близости государственной границы Российской Федерации. Данные меры выражаются в наделенных нормах права полномочиях пограничного органа (должностного лица):

— не пропускать через государственную границу, независимо от наличия действительных документов, иностранных граждан и лиц без гражданства, которым в соответствии с законодательством Российской Федерации не разрешен въезд в Российскую Федерацию, а также лиц, в отношении которых в установленном законодательством Российской Федерации порядке принято решение о запрете выезда из Российской Федерации¹;

— производить досмотр транспортных средств, грузов и товаров в целях обнаружения и задержания нарушителей правил пересечения государственной границы и режима в пунктах пропуска, перемещае-

¹ Ст. 30 Закона Российской Федерации от 1 апреля 1993 г. № 4730-1 «О Государственной границе Российской Федерации».

мых грузов, товаров и животных, которые запрещены к ввозу в Российской Федерации или вывозу из Российской Федерации;

— вносить в государственные органы, предприятия и их объединения, учреждения, организации, общественные объединения представления об устранении причин и условий, способствующих совершению правонарушений, дознание или производство по делам о которых отнесено к ведению пограничных органов;

— временно ограничивать или запрещать в пунктах пропуска движение лиц и транспортных средств, а также производство различных работ, за исключением работ оборонного значения и работ, связанных со стихийными бедствиями или особо опасными инфекционными болезнями.

Меры административного пресечения применяются в целях прекращения противоправных действий и предотвращения их вредных последствий. Эти меры, так же, как и административно-предупредительные, достаточно многообразны и осуществляются различными субъектами системы исполнительной власти во многих сферах государственного управления¹.

Использование пресекательных мер позволяет предотвратить новые нарушения, вредные последствия, которые могут наступить в следствие правонарушения, обеспечить исполнение обязанностей, привлечь виновных к ответственности. В силу предупредительной направленности административное пресечение играет важную роль в охране режима законности, в защите прав граждан, общества и государства.

Как разновидность административного принуждения, пресечение обладает всеми его признаками, но в то же время имеет ряд особенностей.

Цель пресечения — прекратить противоправные деяния и не допустить новые. Оно, как правило, применяется при наличии неправомерного деяния и должно быть оперативным, а потому осуществляется в условиях дефицита информации об обстоя-

новке, о характере противоправного деяния, его субъекте.

Фактическим основанием пресечения, как правило, является правонарушение, виновное противоправное действие. Но меры пресечения используются и для прекращения объективно-противоправных, невиновных действий, совершаемых лицами невменяемыми, неделиктоспособными. В то же время помещение в специализированное помещение органа безопасности, применение огнестрельного оружия и иные средства административного пресечения могут быть использованы и в связи с преступлениями. Иными словами, круг оснований пресечения шире, чем у административной ответственности.

Меры пресечения могут нарушать и физическую неприкосновенность лиц. Перечень пресекательных мер, содержащийся во многих нормативных актах, нельзя считать исчерпывающим. Их использование часто связано с ситуацией необходимой обороны или крайней необходимости, в которой оказались должностные лица, наделенные нормой права соответствующими полномочиями.

Пограничные органы (должностные лица) федеральной службы безопасности Российской Федерации осуществляют властные полномочия при применении мер административного пресечения, установленных Законом Российской Федерации «О Государственной границе Российской Федерации» и КоАП РФ. В соответствии с указанными нормами к ведению пограничных органов отнесены различные властные действия. Меры административного пресечения применяются к физическим лицам в целях обеспечения контроля за соблюдением ими режима Государственной границы Российской Федерации, пограничного режима и режима в пунктах пропуска через Государственную границу Российской Федерации. Такие меры применяются также к лицам, подозреваемым в нарушении указанных правил, и к нарушителям.

Ст. 30 Закона Российской Федерации «О Государственной границе Российской

¹ Бахрах Д. Н., Россинский Б. В., Старилов Ю. Н. Указ. соч. С. 504.

Федерации» устанавливает, что пограничные органы (должностные лица) осуществляют производство по делам об административных правонарушениях, отнесенным к их ведению законодательством Российской Федерации, в пределах своей компетенции рассматривают эти дела и исполняют постановления по ним.

Привлечение к ответственности — одна из форм реализации права, а именно применение, поскольку предписания права воплощаются в жизнь, реализуются, получают практическое применение¹.

При наличии совокупности юридических фактов — административного правонарушения и вступления в законную силу постановления о назначении административного наказания — включается механизм санкции правовой нормы, содержащейся в законодательстве об административных правонарушениях, которая из потенциальной возможности применения пограничными органами (должностными лицами) наказания к лицу преобразуется для него непосредственно в административную ответственность.

В области защиты государственной границы лица привлекаются к административной ответственности за нарушения правил следующих административно-правовых режимов:

- режима государственной границы;
- пограничного режима в пограничной зоне;
- режима в пунктах пропуска через государственную границу.

Таким образом, деятельность по применению мер административной ответственности можно охарактеризовать как комплекс мер, осуществляемых должностными лицами пограничных органов, в связи с осуществлением производства по делам об административных правонарушениях, направленных на применение административных наказаний, в пределах своей компетенции.

Особенности указанной деятельности заключаются в том, что к иностранному

гражданину, не имеющему вида на жительство либо разрешения на временное проживание в Российской Федерации, либо лицу, ограниченному в праве въезда в Российскую Федерацию, в случае совершения административного правонарушения при въезде в Российскую Федерацию либо выезде из нее применяется только внесудебная процедура привлечения к административной ответственности, осуществляемая военнослужащими в связи с исполнением ими обязанностей по защите и охране государственной границы Российской Федерации.

Меры обеспечения производства, применяемые пограничными органами (должностными лицами) — это совокупность административно-принудительных действий психического или физического воздействия на правонарушителя уполномоченными законодательством Российской Федерации должностными лицами пограничных органов с целью пресечения правонарушений, установления личности, обеспечения своевременного рассмотрения дела и привлечения правонарушителя к административной ответственности.

Ст. 27.1 КоАП РФ устанавливает цели применения мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях и перечень указанных мер. Некоторые из них носят комплексный характер, поскольку они применяются в различных целях. Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях применяются пограничными органами (должностными лицами) в следующих целях: пресечение правонарушения; составление протокола об административном правонарушении при невозможности его составления на месте выявления нарушения; обеспечение своевременного и правильного рассмотрения дела и исполнения принятого по делу постановления. Перечень указанных мер включает: доставление; административное задержание; личный досмотр, досмотр вещей, досмотр транспортного средства, находящихся при физическом лице; осмотр принадлежащих юридическому лицу помеще-

¹ Волков А. М., Дугенец А. С. Административное право : учебник. М.: ИНФРА-М, 2012. С. 175.

ний, территорий, находящихся там вещей и документов; изъятие вещей и документов; арест товаров, транспортных средств и иных вещей.

Специфика выполняемых подразделениями пограничных органов задач обуславливает ряд особенностей применения ими мер административного принуждения:

— основаниями для применения таких мер являются правонарушения либо иные действия, причиняющие или способствующие причинению ущерба интересам национальной безопасности Российской Федерации. В большинстве случаев это нарушение административно-правовых режимов (пограничного режима, режима в пунктах пропуска через государственную границу, режима государственной границы Российской Федерации), а также совершение иных правонарушений, которые могут содержать состав преступления (провоз запрещенных ценностей, предметов и т.д.);

— применяя меры административного принуждения, должностные лица пограничных органов действуют в целях предупреждения, пресечения правонарушения и предотвращения наступления более вредных последствий, обеспечения выявления возможной связи административных правонарушений с преступной деятельностью;

— применяемые пограничными органами меры административного принуждения являются неотъемлемой частью оперативно-служебной деятельности. Они сочетаются с оперативными, а иногда с административно- и уголовно-процессуальными мерами и способствуют эффективному решению задач по охране государственной границы Российской Федерации.

Таким образом, меры административного принуждения, применяемые пограничными органами (должностными лица-

ми), имеют важное значение в системе мероприятий, осуществляемых в интересах обеспечения национальной безопасности Российской Федерации. Приведенная выше система мер административного принуждения нуждается в нормативном закреплении. Правовая норма необходима для предельно ясного и точного определения основания и порядка применения мер административного принуждения пограничными органами (должностными лицами).

Библиография

1. Аулов, В. К. Проекты нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях: краткий обзор подходов / В. К. Аулов, Ю. Н. Туганов // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2020. — № 7 (276). — С. 21—25.
2. Административное право / под ред. Л. Л. Попова. — М.: Юристъ, 2005. — 703 с.
3. Бахрах, Д. Н. Административное право : учебник для вузов / Д. Н. Бахрах, Б. В. Россинский, Ю. Н. Стариков. — М.: Норма, 2007. — 816 с.
4. Волков, А. М. Административное право : учебник / А. М. Волков, А. С. Дугенец. — М.: ИНФРА-М, 2012. — 288 с.
5. Еропкин, М. И. О классификации мер административного принуждения / М. И. Еропкин // Вопросы административного права на современном этапе. — М.: Госюриздат, 1963. — С. 60—68.
7. Юсупов, В. А. Труды по административному праву : в 3 т. / В. А. Юсупов. — М.: НИ «Евразийская академия административных наук», 2014. — Т.3. — 356 с.
8. Туганов, Ю. Н. Обеспечение права военнослужащего на защиту по делам об административных правонарушениях (по материалам судебной практики) / Ю. Н. Туганов // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2012. — № 5 (179). — С. 61—66.
9. Туганов, Ю. Н. Доказательства по делам об административных правонарушениях с участием военнослужащих / Ю. Н. Туганов // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2014. — № 6 (204). — С. 15—21.

Concept, content and classification of administrative enforcement measures applied by border authorities at checkpoints across the state border of the Russian Federation

© **Ketova T. S.**,

Specialist of the legal Department Of the center for research of Russian law «Equitas»

Abstract. The Article is devoted to the analysis of legislation and legal literature regarding the activities of border authorities on the application of administrative enforcement measures at checkpoints across the state border of the Russian Federation. In this article, the author consistently reveals the legal gaps in the classification and application of administrative enforcement measures by border authorities and offers an up-to-date classification of such measures for border authorities.

Keywords: border authorities, administrative enforcement measures, classification of administrative enforcement measures.

Некоторые вопросы признания правовых актов недействующими (по материалам судебной практики)

© **Корякин Виктор Михайлович,**

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

© **Харитонов Вячеслав Станиславович,**

студент юридического факультета Всероссийского государственного университета юстиции (РПА Минюста России)

Аннотация. В статье рассматриваются вопросы ведомственного нормотворчества, анализируется действующий порядок подготовки правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации. Показано, что нарушение этих правил неизбежно влечет нарушение прав и законных интересов неопределенного круга лиц, что противоречит Конституции Российской Федерации. На конкретных примерах из судебной практики Коллегии Верховного Суда Российской Федерации доказывается недопустимость нарушения установленного порядка подготовки ведомственных правовых актов.

Ключевые слова: ведомственное нормотворчество, государственная регистрация нормативных правовых актов, нормативный правовой акт, права и свободы граждан.

Правовое регулирование военно-административных отношений осуществляется нормативными правовыми актами различной юридической силы. С учетом особенностей и специфики указанных отношений для военного законодательства характерны особые процедуры принятия нормативных актов с учетом задач, стоящих перед военной организацией государства.

Тем не менее, общие правила нормотворческой деятельности, направленные на недопущение нарушения законных прав и интересов военнослужащих и других категорий граждан, должны соблюдаться. В противном случае ведомственные нормативные правовые акты будут оспорены в судебном порядке с невыгодным результатом для их разработчиков.

Для подтверждения этого приведем два наиболее показательных примера из практики Судебной коллегии по делам военнослужащих Верховного Суда Российской Федерации по данному вопросу.

1. Не допускается издание нормативных правовых актов в виде писем,

что можно проиллюстрировать на примере решения Судебной коллегии по делам военнослужащих Верховного Суда Российской Федерации от 16 июля 2018 г. № ВКАПИ18-20 по административному исковому заявлению С.

Письмом Министерства внутренних дел Российской Федерации от 26 апреля 2007 г. № 1/3315, Министерства обороны Российской Федерации от 2 мая 2007 г. № 180/4/1-483, Пенсионного фонда Российской Федерации от 2 мая 2007 г. № ГБ-25-26/4730 «О форме справки, выдаваемой гражданам, имеющим право на одновременное получение двух пенсий, предусмотренных Законом Российской Федерации от 12 февраля 1993 г. № 4468-I» доведена до сведения неопределенного круга лица форма справки, выдаваемая гражданам, имеющим право на одновременное получение двух пенсий, предусмотренных Законом Российской Федерации от 12 февраля 1993 г. № 4468-I «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу...».

С. обратилась в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском о признании данного письма недействительным, поскольку этим документом, как полагает административный истец, в отсутствие законных оснований внесены изменения в правовое регулирование пенсионного обеспечения граждан и тем самым нарушается ее право на пенсионное обеспечение по двум основаниям, а именно в виде выплаты страховой пенсии по старости и пенсии по случаю потери кормильца, получение которых поставлено в зависимость от наличия у нее данного документа, что противоречит действующему законодательству. Кроме того, С. в административном исковом заявлении указала, что письмо в установленном порядке не прошло государственную регистрацию и официально не опубликовано.

Решением Верховного Суда Российской Федерации от 16 июля 2018 г. административное исковое заявление удовлетворено, письмо признано не действующим со дня принятия по последующим основаниям.

В соответствии с ч. 3 ст. 15 Конституции Российской Федерации любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения.

Согласно п. 10 Порядка опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 23 мая 1996 г. № 763, нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, кроме актов и отдельных их положений, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера, не прошедшие государственную регистрацию, а также зарегистрированные, но не опубликованные в установленном порядке, не влекут правовых последствий, как не

вступившие в силу, и не могут служить основанием для регулирования соответствующих правоотношений, применения санкций к гражданам, должностным лицам и организациям за невыполнение содержащихся в них предписаний.

В силу п. 2 Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009 (далее — Правила), нормативные правовые акты издаются федеральными органами исполнительной власти в виде постановлений, приказов, распоряжений, правил, инструкций и положений.

Издание нормативных правовых актов в виде писем и телеграмм не допускается.

Государственной регистрации подлежат нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающие правовой статус организаций, имеющие межведомственный характер, независимо от срока их действия, в том числе акты, содержащие сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера (п. 10 Правил).

Как это предусмотрено п. 19 Правил, федеральные органы исполнительной власти направляют для исполнения нормативные правовые акты, подлежащие государственной регистрации, только после их регистрации и официального опубликования. При нарушении указанных требований нормативные правовые акты, как не вступившие в силу, применяться не могут.

В п. 12 Разъяснений о применении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утвержденных приказом Минюста России от 4 мая 2007 г. № 88 (далее — Разъяснения), указано, что государственной регистрации подлежат, в частности, нормативные правовые акты, содержащие правовые нормы, затрагивающие гражданские, политические, социально-экономические и иные права, свободы и

обязанности граждан Российской Федерации, а также механизм реализации прав, свобод и обязанностей.

При этом на государственную регистрацию направляются нормативные правовые акты, обладающие как одним из указанных выше признаков, так и несколькими.

Под нормативным правовым актом понимается письменный официальный документ, принятый (изданный) в определенной форме правотворческим органом в пределах его компетенции и направленный на установление, изменение или отмену правовых норм. В свою очередь, под правовой нормой принято понимать общеобязательное государственное предписание постоянного или временного характера, рассчитанное на многократное применение (п. 2 Разъяснений).

По материалам административного дела установлено, что оспариваемое письмо, включая его приложение, имеет все существенные признаки нормативного правового акта.

Изложенное нашло подтверждение в судебном заседании в результате исследования содержания оспариваемого нормативного правового акта и других имеющихся в материалах дела доказательств.

Так, согласно прямому указанию в самом письме утверждённая им форма справки выдается гражданину и подтверждает, что указанное в ней лицо относится к категории граждан, имеющих право на одновременное получение двух пенсий, предусмотренных Законом Российской Федерации от 12 февраля 1993 г. № 4468-І. Таким образом, данный нормативный правовой акт, как следует из содержания письма и его приложения, посредством утверждения формы справки, выдаваемой гражданину для ее представления в пенсионные органы в целях решения вопроса об установлении одновременно двух пенсий, вводит новый документ, дополняющий процедуру реализации гражданами права на пенсионное обеспечение.

Тем самым названные выше ведомства в форме издания письма, фактически до-

полнив механизм реализации пенсионных прав граждан, осуществили нормативно-правовое регулирование, связанное с порядком пенсионного обеспечения лиц в рамках Закона Российской Федерации от 12 февраля 1993 г. № 4468-І.

Однако регулирование общественных правоотношений в силу действующего законодательства не может осуществляться правовым актом в форме письма в отсутствие регистрации соответствующего документа и официального его опубликования.

Кроме того, из судебных решений, состоявшихся в отношении С. при разрешении конкретного дела с ее участием, усматривается, что непредставление истцом справки, форма которой утверждена оспариваемым письмом, явилось правовым основанием для отказа органом пенсионного обеспечения в назначении ей пенсии по двум основаниям, предусмотренным ч. 2 ст. 7 Закона Российской Федерации от 12 февраля 1993 г. № 4468-І.

Данное обстоятельство послужило также поводом для удовлетворения ее административного иска лишь в части заявленных требований о защите пенсионных прав, несмотря на признание судебными инстанциями в рамках разрешенного дела за ней права на получение одновременно двух пенсий.

Таким образом, оспариваемое письмо с приложением, в том числе через правоприменительную деятельность федеральных органов исполнительной власти и их территориальных органов, по своей сути приобретает обязательный характер для неопределенного круга лиц и рассчитано на многократное применение.

С учетом того, что письмо по своему правовому содержанию является нормативным правовым актом, так как содержит нормы, обязательные для неопределенного круга лиц, рассчитанные на неоднократное применение и урегулирование общественных отношений в сфере пенсионного обеспечения граждан, следовательно, затрагивает их права, однако не было издано в надлежащей форме, не зарегистрировано

и не опубликовано в установленном порядке, оно подлежит признанию не действующим полностью независимо от иных оснований и доводов, содержащихся в административном исковом заявлении, со дня его принятия.

2. Несоблюдение процедуры государственной регистрации документа, по содержанию являющегося нормативным правовым актом и затрагивающим права и интересы граждан, влечет его отмену, чему свидетельствует решение Судебной коллегии по делам военнослужащих Верховного Суда Российской Федерации от 17 июля 2020 г. № ВКАПИ20-9 по административному исковому заявлению В.

Приказом заместителя Председателя Следственного комитета Российской Федерации – руководителя Главного военного следственного управления от 29 марта 2017 г. № 41 утверждена Инструкция о порядке согласования оформления, учета, хранения и выдачи заграничных паспортов, выезда из Российской Федерации военнослужащих, гражданских служащих и иных работников военных следственных органов Следственного комитета Российской Федерации, осведомленных в сведениях, составляющих государственную тайну (далее — Инструкция).

В. обратился в Верховный Суд Российской Федерации с административным исковым заявлением о признании Инструкции недействующей со дня утверждения, поскольку она не прошла государственную регистрацию в Минюсте России и официально не опубликована, хотя ее положения возлагают на административного истца обязанности, не предусмотренные действующим законодательством, и ограничивают его право на свободу передвижения, в том числе на выезд за границу, владение заграничным паспортом.

Решением Верховного Суда Российской Федерации от 17 июля 2020 г. административное исковое заявление удовлетворено, Инструкция признана недействующей со дня издания по следующим основаниям.

Частью 3 ст. 15 Конституции Российской Федерации определено, что любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения.

В силу п. 2 Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009 (далее — Правила), нормативные правовые акты издаются федеральными органами исполнительной власти в виде постановлений, приказов, распоряжений, правил, инструкций и положений.

Государственной регистрации подлежат нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающие правовой статус организаций, имеющие межведомственный характер, независимо от срока их действия, в том числе акты, содержащие сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера (п. 10 Правил).

Пунктом 19 Правил предусмотрено, что федеральные органы исполнительной власти направляют для исполнения нормативные правовые акты, подлежащие государственной регистрации, только после их регистрации и официального опубликования. При нарушении указанных требований нормативные правовые акты, как не вступившие в силу, применяться не могут.

В п. 9 Разъяснений о применении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утвержденных приказом Минюста России от 23 апреля 2020 г. № 105, указано, что государственной регистрации подлежат, в частности, нормативные правовые акты, содержащие правовые нормы, затрагивающие гражданские, политические, социально-экономические и иные права, свободы и обязанности граждан Российской Федерации, а также механизм

реализации прав, свобод и обязанностей. Аналогичные разъяснения содержались в приказе Минюста России от 4 марта 2007 г. № 88.

К числу признаков, характеризующих нормативный правовой акт, согласно правовой позиции, изложенной в п. 2 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25 декабря 2018 г. № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами», относится наличие в нем правовых норм (правил поведения), обязательных для неопределенного круга лиц, рассчитанных на неоднократное применение, направленных на урегулирование общественных отношений либо на изменение или прекращение существующих правоотношений.

В отдельных случаях о нормативном характере оспариваемого акта могут свидетельствовать утвержденные данным актом типовые, примерные приложения, содержащие правовые нормы.

Анализ Инструкции и имеющихся материалов административного дела позволяет сделать вывод о том, что ее нормы обладают всеми существенными признаками нормативного правового акта, от которых зависит возможность реализации определенных прав и свобод военнослужащих и отдельных сотрудников военных следственных органов Следственного комитета, а применительно к общим правовым нормам, имеющим большую юридическую силу, более детально регламентируют обозначенные в ней правоотношения.

В соответствии со ст. 4 Федерального закона «О Следственном комитете Российской Федерации», п. 9 и 10 Положения о СК России, п. 1.1 Положения о Главном военном следственном управлении Следственного комитета Российской Федерации, утвержденного приказом председателя СК России от 25 октября 2016 г. № 108, Главное военное следственное управление является подразделением центрального

аппарата Следственного комитета и военным следственным органом.

Главное военное следственное управление не наделено полномочиями по принятию нормативных правовых актов.

Таким образом, руководитель Главного военного следственного управления, издав приказ об утверждении Инструкции, осуществил нормативно-правовое регулирование отношений, связанных с порядком выезда военнослужащих и сотрудников военных следственных органов Следственного комитета за границу, оформления, учета и хранения их заграничных паспортов.

С учетом того, что Инструкция по своему правовому содержанию является нормативным правовым актом, так как содержит нормы, обязательные для неопределенного круга лиц, рассчитанные на неоднократное применение и урегулирование отношений с участием военнослужащих и сотрудников военных следственных органов Следственного комитета, осведомленных в сведениях, составляющих государственную тайну, следовательно, затрагивает их права, а кроме того, издана неправомочным должностным лицом федерального государственного органа, не зарегистрирована и официально не опубликована в установленном порядке, она подлежит признанию недействующей полностью независимо от иных оснований и доводов, содержащихся в административном исковом заявлении, со дня ее принятия.

Апелляционным определением Апелляционной коллегии Верховного Суда Российской Федерации от 10 сентября 2020 г. № АПЛ20-302 решение Судебной коллегии от 17 июля 2020 г. № ВКАПИ20-9 оставлено без изменения.

Таким образом, приведенные судебные решения высшего судебного органа убедительно подтверждают, что соблюдение установленных требований к процедуре регистрации нормативных правовых актов органов, в которых предусмотрено прохождение военной службы, является обязательным для всех разработчиков подобного рода юридических документов.

Some issues of recognition of legal acts as invalid (based on the materials of judicial practice)

© **Koryakin V. M.**,

doctor of law, Professor, Professor of the Department of military administration and administrative law of the Military University;

© **Kharitonov V. S.**,

student of the law faculty of the all-Russian state University of justice (RPA of the Ministry of justice of Russia)

Annotation. The article deals with the issues of departmental rule-making, analyzes the current procedure for preparing legal acts of Federal Executive authorities and their state registration. It is shown that violation of these rules inevitably leads to violation of the rights and legitimate interests of an indefinite circle of persons, which contradicts the Constitution of the Russian Federation. Using specific examples from the judicial practice of the Supreme Court of the Russian Federation, the author proves that it is unacceptable to violate the established procedure for preparing departmental legal acts.

Keywords: departmental rule-making, state registration of normative legal acts, normative legal act, rights and freedoms of citizens.

Правовое регулирование общественного контроля в сфере деятельности войск национальной гвардии

© Шеншин Виктор Михайлович,

кандидат юридических наук, доцент кафедры теории и истории государства и права Санкт-Петербургского университета ГПС МЧС России; доцент кафедры государственно-правовых дисциплин Северо-Западного Филиала ФГБОУ ВО «Российский государственный университет правосудия»

Аннотация. В статье рассматриваются особенности правового регулирования общественного контроля в сфере деятельности войск национальной гвардии. Указывается на отсутствие каких-либо нормативных проявлений активности в данном направлении. Акцентируется внимание, что в настоящее время процесс создания общественного совета при Росгвардии находится на начальном этапе. Выявляются критерии общественной оценки деятельности войск национальной гвардии, которыми выступают такие базовые направления, как эффективность и законность осуществляемой деятельности.

Ключевые слова: войска национальной гвардии; общественный контроль.

В соответствии с п. 7 Регламента Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации, утвержденного приказом Росгвардии от 7 ноября 2019 г. № 373, Росгвардия осуществляет свою деятельность во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и организациями.

Пунктом 8 Регламента установлено, что в целях содействия Росгвардии в обеспечении защиты и согласования интересов граждан Российской Федерации, общественных объединений, организаций, органов государственной власти при решении вопросов в сфере деятельности Росгвардии образовывается Общественный совет при Росгвардии в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 4 августа 2006 г. № 842 «О порядке образования общественных советов при федеральных министерствах, федеральных службах и федеральных агентствах, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации, при федеральных службах и федеральных

агентствах, подведомственных этим федеральным министерствам».

Данным Указом устанавливается, что общественный совет при Федеральной службе войск национальной гвардии Российской Федерации может быть образован Директором Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации — главнокомандующим войсками национальной гвардии Российской Федерации по предложению совета Общественной палаты Российской Федерации (п. 1); предложение совета Общественной палаты Российской Федерации об образовании общественного совета при федеральном органе исполнительной власти (далее — общественный совет), направленное руководителю соответствующего федерального органа исполнительной власти, подлежит обязательному рассмотрению (п. 2).

В свою очередь, анализ законодательства Российской Федерации, регулирующего рассматриваемую сферу деятельности войск национальной гвардии, указывает на отсутствие каких-либо нормативных проявлений активности в данном направлении. В настоящее время процесс создания общественного совета при Росгвардии находится на начальном этапе.

Вместе с тем, рассматривая сферу деятельности войск национальной гвардии уместно отметить, что общественный контроль упоминается в ряде внутриведомственных актов.

Учитывая положения ч. 4 ст. 5 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», следует отметить, что федеральные органы государственной власти осуществляют противодействие коррупции в пределах своих полномочий.

Так разделом III Плана Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации по противодействию коррупции на 2018—2020 годы предусматривается организация взаимодействия Росгвардии с институтами гражданского общества и гражданами, создание эффективной системы обратной связи, обеспечение доступности информации о ее деятельности.

Указанным планом предусматривается проведение следующих мероприятий:

1) обеспечение размещения на официальном интернет-сайте Росгвардии актуальной информации об антикоррупционной деятельности, систематическое ведение специализированного раздела, посвященного вопросам противодействия коррупции. Ожидаемым результатом при этом должно стать обеспечение открытости и доступности информации об антикоррупционной деятельности в Росгвардии;

2) обеспечение возможности оперативного представления гражданами и организациями информации о фактах коррупции в Росгвардии или нарушения требований к служебному поведению государственными служащими и работниками, посредством функционирования официального интернет-сайта Росгвардии. Ожидаемым результатом при этом должно стать своевременное получение информации о несоблюдении государственными служащими и работниками ограничений и запретов, а также о фактах коррупции. Оперативное принятие мер реагирования;

3) осуществление мер по созданию эффективной системы обратной связи, позволяющей корректировать проводимую

антикоррупционную работу на основе информации о ее результативности, полученной от населения и институтов гражданского общества, посредством функционирования электронных почтовых ящиков; обобщение практики рассмотрения полученных в разных формах обращений граждан и организаций по фактам проявления коррупции, повышение эффективности и результативности этой работы в субъектах войск национальной гвардии. Ожидаемым результатом при этом должно стать создание эффективной системы обратной связи, позволяющей корректировать проводимую антикоррупционную работу;

4) обобщение практики рассмотрения полученных в разных формах обращений граждан и организаций по фактам проявления коррупции, повышение эффективности и результативности этой работы в субъектах войск национальной гвардии. Ожидаемым результатом должны стать предложения о мерах по снижению коррупционных рисков Росгвардии;

5) обеспечение эффективного взаимодействия Росгвардии:

— с институтами гражданского общества по вопросам антикоррупционной деятельности, в том числе с общественными объединениями, уставной задачей которых является участие в противодействии коррупции;

— со средствами массовой информации в сфере противодействия коррупции, в том числе оказание им содействия в широком освещении принимаемых мер по противодействию коррупции, придание гласности фактам коррупции в Росгвардии. Ожидаемым результатом должно стать укрепление методологических основ противодействия коррупции; информирование граждан и организаций в средствах массовой информации о противодействии коррупции в Росгвардии;

6) мониторинг публикаций в средствах массовой информации о фактах проявления коррупции в Росгвардии, организация проверки полученной информации. Ожидаемым результатом при этом должно стать выявление и устранение причин про-

явления коррупции в Росгвардии по установленным фактам;

7) проведение совещаний (видеоконференций) с руководителями кадровых органов (должностными лицами, в обязанности которых входит работа по профилактике коррупционных и иных правонарушений) по вопросам организации исполнения требований и положений законодательства о коррупции. Ожидаемым результатом должна стать выработка согласованных мер и единых подходов, реализуемых в рамках противодействия коррупции.

Росгвардия осуществляет комплекс мероприятий, направленных на противодействие коррупции с учетом специфики деятельности, в результате чего происходит:

- совершенствование организационных основ профилактики коррупционных и иных правонарушений, минимизация и (или) ликвидация их последствий;

- совершенствование организационных основ профилактики коррупционных и иных правонарушений, минимизация и (или) ликвидация их последствий;

- согласование действий и мер Росгвардии с государственными органами, направленных на выявление и устранение коррупционных правонарушений;

- повышение открытости в деятельности Росгвардии и использование положительного опыта в антикоррупционной деятельности;

- выявление в нормативных правовых актах и проектах нормативных правовых актов коррупциогенных факторов, способствующих формированию условий для проявления коррупции, и их устранение;

- устранение недостатков в планах субъектов войск национальной гвардии по противодействию коррупции;

- обновление знаний и совершенствование навыков государственных служащих и работников, в должностные обязанности которых входит участие в противодействии коррупции;

- повышение качества подбора и расстановки кадров, предупреждение ошибочных кадровых решений;

- выявление и устранение возможных фактов конфликта интересов;

- обеспечение соблюдения антикоррупционных требований при размещении заказов, выполнении работ и оказании услуг;

- снижение коррупционных рисков в сфере расходования бюджетных средств;

- исключение фактов незаконного нахождения на учете в качестве нуждающихся на улучшение жилищных условий;

- реализация принципа неотвратимости ответственности за совершенные правонарушения, предупреждение ошибочных кадровых решений;

- выработка решений, направленных на повышение эффективности мер по противодействию коррупции в Росгвардии;

- определение приоритетных направлений профилактической деятельности по предупреждению правонарушений коррупционной направленности;

- устранение правонарушений коррупционной направленности в сфере образования и медицинского обеспечения;

- обеспечение соблюдения антикоррупционных требований при размещении заказов, выполнении работ и оказании услуг;

- своевременное, полное и качественное исполнение государственных контрактов;

- выявление и исключение фактов (в том числе из предложений и документов, подготовленных заинтересованными подразделениями) незаконного и необоснованного включения товаров, работ и услуг в государственный оборонный заказ при его формировании, включая уточнения и изменения;

- обеспечение соблюдения положения антикоррупционного законодательства, своевременное реагирование на коррупционные правонарушения, выявленные в ходе проверок;

- получение информации о коррупционных правонарушениях, принятие своевременных и действенных мер по выявленным нарушениям;

— применение профилактических мер, препятствующих совершению коррупционных правонарушений;

— проверка опубликованных в СМИ эпизодов проявления коррупции, принятие необходимых мер по устранению вскрытых коррупционных правонарушений;

— оказание практической помощи руководителям всех уровней в организации работы по профилактике коррупционных и иных правонарушений;

— обновление знаний и совершенствование навыков руководителей всех категорий, организующих работу по противодействию коррупции;

— выявление коррупционно опасных функций и отказ в назначении на должности, подверженные коррупционным рискам, без представления сведений о доходах;

— исключение фактов неэффективного расходования и хищения бюджетных средств;

— выявление, предупреждение и пресечение коррупционных посягательств на бюджетные средства;

— снижение коррупционных рисков в сфере расходования бюджетных средств;

— возмещение материального ущерба, причиненного коррупционными преступлениями и иными правонарушениями;

— исключение коррупционных рисков при обеспечении жилыми помещениями государственных служащих;

— исключение коррупционных рисков при медицинском обеспечении государственных служащих;

— выявление фактов нецелевого и неэффективного расходования бюджетных средств в сфере закупок товаров, работ, услуг;

— осуществление контроля за выполнением в субъектах войск Росгвардии требований антикоррупционного законодательства и состоянием работы по профилактике коррупционных и иных правонарушений;

— осуществление контроля за работой и принятыми решениями аттестационных комиссий;

— предупреждение правонарушений коррупционной направленности и определение приоритетных направлений профилактической деятельности;

— осуществление контроля за дисциплинарной практикой применяемой руководителями в отношении государственных служащих и работников, допустивших коррупционные правонарушения;

— предложения о мерах по снижению количества преступлений коррупционной и корыстной направленности;

— изучение мнения государственных служащих о состоянии работы по проблемам коррупции, выявление в субъекте войск случаев коррупции;

— выявление фактов несоблюдения государственным служащими и работниками порядка уведомления о получении подарка;

— выработка мер по совершенствованию работы по противодействию коррупционным правонарушениям;

— исключение коррупционных рисков при осуществлении пропускного режима;

— исключение коррупционных рисков при трудоустройстве бывших государственных служащих и работников, замещавших до увольнения должности включенные в Перечень;

— выявление и устранение возможных фактов конфликта интересов;

— контроль за дисциплинарной практикой руководителей в отношении государственных служащих и работников, совершивших коррупционные правонарушения, и принятым решениям по их дальнейшему служебному использованию;

— выявление признаков нарушения антикоррупционного законодательства государственным служащими и работниками;

— повышение качества подбора и расстановки кадров, предупреждение возможных коррупционных рисков;

— повышение эффективности в работе по профилактике правонарушений коррупционной направленности;

— выявление и пресечение правонарушений коррупционной направленности на начальной стадии;

— оказание помощи руководителям в работе по профилактике правонарушений коррупционной направленности;

— предупреждение коррупционных преступлений и определение приоритетных направлений по их исключению;

— повышение качества подбора и расстановки кадров и исключение ошибочных кадровых решений;

— контроль за принятыми кадровыми решениями;

— обеспечение соблюдения антикоррупционного законодательства. Оказание практической помощи руководителям в организации работы по профилактике коррупционных правонарушений;

— обеспечение легитимности работы аттестационных комиссий;

— обеспечение реализации социальных прав и гарантий государственных служащих и работников;

— повышение эффективности принимаемых в Росгвардии мер по противодействию коррупции. Снижение уровня коррупции в сфере хозяйственно-экономической деятельности Росгвардии;

— повышение уровня правовых знаний и антикоррупционного сознания государственных служащих, работников, курсантов военных образовательных организаций;

— повышение качества проведения морально-психологической подготовки и обновление знаний государственных служащих;

— развитие электронного межведомственного и внутриведомственного взаимодействия, обеспечение санкционированного доступа к информации в информационных системах и базах данных. Повышение эффективности работы по профилактике коррупционных и иных правонарушений;

— недопущение коррупционных правонарушений. Повышение открытости и доступности информации о деятельности подразделений лицензионно-разрешительной работы и государственного контроля;

— выявление в проектах договоров (государственных контрактов) на охрану

имущества граждан и организаций, особо важных режимных объектов факторов, способствующих формированию условий для проявления коррупции, и их последующее исключение;

— выявление нецелевого использования государственных служащих и связанных с этим возможных коррупционных рисков.

Приказом Росгвардии от 27 апреля 2017 г. № 123 утверждено Положение о комиссии по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных гражданских служащих Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации и урегулированию конфликта интересов, которое определяет порядок формирования и деятельности комиссии по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных гражданских служащих Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации и урегулированию конфликта интересов.

Основной задачей комиссии является содействие Росгвардии:

а) в обеспечении соблюдения федеральными государственными гражданскими служащими Росгвардии ограничений и запретов, требований о предотвращении или урегулировании конфликта интересов, а также в обеспечении исполнения ими обязанностей, установленных Федеральным законом «О противодействии коррупции», другими федеральными законами;

б) в осуществлении в Росгвардии мер по предупреждению коррупции.

Элементом общественного контроля за деятельностью Росгвардии выступает факт включения в состав комиссии, в том числе, представителя (представителей) научных организаций, образовательных организаций среднего, высшего и дополнительного профессионального образования, деятельность которых связана с государственной службой, а также представителя (представителей) общественной организации ветеранов, созданной в Росгвардии.

Приказом Росгвардии от 28 февраля 2018 г. № 67 утверждено Положение о ко-

миссиях организаций, создаваемых для выполнения задач, поставленных перед Федеральной службой войск национальной гвардии Российской Федерации, по соблюдению требований к служебному поведению работников и урегулированию конфликта интересов, которым определяется порядок формирования и деятельности комиссий организаций, создаваемых для выполнения задач, поставленных перед Федеральной службой войск национальной гвардии Российской Федерации, по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов работников, замещающих отдельные должности на основании трудового договора в организациях.

Основной задачей комиссии является содействие Росгвардии и организации:

а) в обеспечении соблюдения работниками организации ограничений и запретов, требований о предотвращении или урегулировании конфликта интересов, а также исполнения ими обязанностей, установленных Федеральным законом «О противодействии коррупции», другими федеральными законами;

б) в осуществлении мер по предупреждению коррупции.

В состав комиссии входят, в том числе, представитель (представители) научных организаций и образовательных организаций среднего, высшего образования и (или) организаций дополнительного профессионального образования, деятельность которых связана с государственной службой.

Несомненно, эти и иные нормативные правовые акты создают условия, при которых общественность может осуществлять общественный контроль в сфере деятельности Росгвардии.

Как нам представляется, деятельность войск национальной гвардии должна оцениваться по двум базовым направлениям: эффективность и законность осуществляемой деятельности.

Эффективность осуществляемой войсками национальной гвардии деятельности может быть определена по степени достижения задач, стоящих перед войсками. Пе-

ред субъектами общественной оценки должны ставиться вопросы удовлетворенности итогами деятельности войск национальной гвардии по охране прав и свобод человека и гражданина, обеспечению государственной и общественной безопасности, а также о влиянии осуществляемой деятельности на общее состояние общественных отношений.

Законность производна от административно-правового статуса военнослужащего войск национальной гвардии, целей и порядка осуществления административно-юрисдикционной деятельности. Отдельного внимания заслуживает оценка соразмерности угрозы правам и свободам человека и гражданина и принятым мерам принуждения.

Отметим, что приказом Минэкономразвития России от 22 марта 2019 г. № 156 «Об утверждении методических рекомендаций по внедрению системы оценки гражданами эффективности деятельности руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти (их структурных подразделений) и территориальных органов государственных внебюджетных фондов (их региональных отделений) с учетом качества предоставления государственных услуг и о признании утратившим силу приказа Минэкономразвития России от 12 марта 2018 г. № 120» обновлены рекомендации по внедрению системы оценки гражданами эффективности деятельности руководителей территориальных органов государственной власти при предоставлении госуслуг.

Оценка, а также применение ее результатов в качестве основания для принятия решений о досрочном прекращении исполнения соответствующими руководителями своих должностных обязанностей осуществляются в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 12 декабря 2012 г. № 1284 «Об оценке гражданами эффективности деятельности руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти (их структурных подраз-

делений) и территориальных органов государственных внебюджетных фондов (их региональных отделений) с учетом качества предоставления государственных услуг, руководителей многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг с учетом качества организации предоставления государственных и муниципальных услуг, а также о применении результатов указанной оценки как основания для принятия решений о досрочном прекращении исполнения соответствующими руководителями своих должностных обязанностей».

Для проведения оценки выявляется мнение граждан по таким критериям, как время предоставления оцениваемых услуг, время ожидания в очереди при получении оцениваемых услуг, вежливость и компетентность сотрудника, взаимодействующего с заявителем, комфортность условий в помещении, в котором предоставлены оцениваемые услуги. Оценка осуществляется по пятибалльной шкале. Положительной

оценкой считается 4 и 5 баллов, а отрицательной оценкой — от 1 до 3 баллов.

В целях практического использования полученных от граждан оценок качества предоставления оцениваемых услуг федеральным органам исполнительной власти и государственным внебюджетным фондам рекомендуется на специализированном сайте «Ваш контроль» (<http://vashkontrol.ru>) в сети Интернет создать личный кабинет в Информационно-аналитической системе мониторинга качества государственных услуг (ИАС МКГУ).

Таким образом, правовое регулирование общественного контроля в сфере деятельности войск национальной гвардии требует своего совершенства.

Критериями общественной оценки деятельности войск национальной гвардии служат такие базовые направления, как эффективность и законность осуществляемой деятельности.

Legal regulation of public control in the sphere of activity of the national guard troops

© Shenshin V. M.

PhD in law, Associate Professor of the Department of theory and history of state and law, Saint Petersburg University of the Ministry of emergency situations of Russia; Associate Professor of the Department of state and legal disciplines of the North-Western Branch of THE Russian state University of justice

Abstract. The article deals with the features of legal regulation of public control in the sphere of activity of the national guard troops. It is indicated that there are no normative manifestations of activity in this direction. Attention is drawn to the fact that currently the process of creating a public Council under the ROS guard is at the initial stage. The criteria for public evaluation of the national guard troops' activities are identified, which are such basic areas as the effectiveness and legality of the activities carried out.

Keywords: national guard troops; public control.

Воинская обязанность, военная служба

О системе правовых актов, регулирующих безопасность военной службы в российских Вооруженных Силах

© Зорин Олег Леонидович,

подполковник, кандидат юридических наук,
доцент

© Петшауэр Максим Юрьевич,

подполковник

Аннотация. Рассматривается современная система обеспечения безопасности военной службы, представляющую из себя многоуровневую иерархическую структуру. Отмечается, что действующая правовая основа в данной сфере довольно объемна, в связи с существенными особенностями, обусловленными предназначением армии и характером задач, выполняемых военнослужащими и в настоящее время продолжается ее совершенствование и развитие. Кроме того, авторами предлагаются некоторые меры в целях более эффективного правового регулирования отношений по обеспечению безопасных условий воинского труда.

Ключевые слова: безопасность военной службы, нормативный правовой акт, военнослужащий.

В современных социально-экономических условиях и военно-политической обстановке происходят дальнейшие преобразования в Вооруженных Силах Российской Федерации как в сфере управления войсками и их оснащения новым оружием и техникой, так и в других сторонах жизни армии и флота. При этом вопросы безопасности военной службы, сохранения жизни и здоровья военнослужащих являются главным фактором дальнейшего качественного развития Вооруженных Сил, что подтверждается усилиями, предпринимаемыми руководством страны и Минобороны России для их решения¹.

¹ Так, документы стратегического планирования — «Стратегия социального развития Вооруженных Сил Российской Федерации на период до 2020 года» и принятый на ее основе «Стратегический план повышения безопасности прохождения военной службы в Вооруженных силах Российской Федерации» — нацеливают субъектов военно-профессиональной деятельности на поддержание в соединении (воинской части, подразделении) условий военной службы и порядка ее несения, обеспечивающих защищенность личного состава и каждого военнослужащего в отдельности от воздействия опасных факторов военной службы,

Придание серьезного значения безопасности военной службы в войсках в определенной мере связано и с тем, что в Конституции Российской Федерации 1993 г. провозглашено построение правового, социального государства. Соответственно, правовое обеспечение охраны жизни и здоровья военнослужащих направлено на достижение одной из главных целей государственной политики — сбережение и укрепление указанных нематериальных благ. В этом смысле правы И. А. Багдасарян и В. М. Корякин отмечающие, что попытки проводить ту или иную политику без правового обеспечения, как правило, терпят провал из-за недостатка нормативно-правовой базы, скрепляющей правовой воли, выраженной

возникающих в ходе повседневной деятельности воинской части (подразделения), а проблема обеспечения безопасности военной службы (ввиду существенного изменения содержания и условий военного труда, а также наличия фактов гибели людей, физических увечий, психических травм и других негативных явлений объективного и субъективного характера) названа самой приоритетной, напрямую влияющей на привлекательность военной службы.

в юридических нормах¹.

Тем самым деятельность по обеспечению безопасности военной службы может быть эффективной, если будет иметь под собой соответствующую правовую основу, т. е. систему нормативных правовых актов (источников или форм права), в которых закреплены нормы права, направленные на защиту военнослужащих от угроз, возникающих при осуществлении деятельности Вооружённых Сил.

Следует отметить в связи с вышеизложенным, что действующая правовая основа безопасности военной службы в Вооружённых Силах довольна объёмна в связи с существенными особенностями, обусловленными предназначением армии и характером задач, выполняемых военнослужащими. И в настоящее время в указанной сфере нормативная база продолжает свое совершенствование и развитие.

Среди нормативных правовых актов, регулирующих охрану здоровья граждан (и военнослужащих в том числе) фундаментальное положение занимает Конституция России² и наравне с нормами международного права (Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах³, Всеобщей декларации прав человека⁴, Конвенции Международной организации труда «Об основах, содействующих безопасности и гигиене труда» 2006 г., Конвенции Международной организации труда «О безопасности и гигиене труда и производственной среде» 1981 г.⁵ и др.) формирует первый уровень

правового регулирования.

Второй уровень — законодательный. Положения Основного закона (Конституции России), касающиеся охраны здоровья граждан, получили свое развитие в специальных законодательных актах, непосредственно посвященных охране здоровья военнослужащих: «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ; «О статусе военнослужащих» от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ; «О денежном довольствии военнослужащих и предоставлении им отдельных выплат» от 7 ноября 2011 г. № 306-ФЗ; «О воинской обязанности и военной службе» от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ; «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ и ряде других.

Среди них основополагающую роль играют Основы законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан, в которых понятие «охрана здоровья граждан» определяется как система мер политического, экономического, правового, социального, научного, медицинского, санитарно-противоэпидемического (профилактического) характера, направленных на сохранение и укрепление физического и психического здоровья каждого человека, поддержание его долголетней активной жизни, предоставления ему медицинской помощи в случае утраты здоровья (ст. 2). Ст. 25 Основ посвящена отдельно правам военнослужащих в области охраны здоровья.

Однако особое место в государственной политике по охране здоровья военнослужащих и обеспечения безопасных условий их службы занимает Федеральный закон «О статусе военнослужащих», в котором, частности, в ст. 27 отмечается, что «... командиры являются единоначальниками и отвечают в мирное и военное время за безопасность военной службы». А в ст. 16 установлено, что «... охрана здоровья

¹ Багдасарян И. А., Корякин В. М. Военное право и военная политика: соотношение понятий // Военное право. 2018. № 6. С. 15.

² В Основном законе нашей страны не только предоставляется право каждого на труд в условиях, отвечающих требованиям безопасности и гигиены (ч. 3 ст. 37), но и предусматривается обязанность государства охранять здоровье работников в процессе реализации права на труд (ч. 2 ст. 7).

³ Принят резолюцией 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи ООН от 16 декабря 1966 г.

⁴ Принята на третьей сессии Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций резолюцией 217 А (III) от 10 декабря 1948 г.

⁵ Стоит отметить, что Российской Федерацией ратифицировано большое количество конвенций

Международной организации труда, имеющих особое значение для регулирования вопросов безопасности условий труда и охраны здоровья граждан.

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». Конкретизируя роль командиров, эта же статья подчеркивает, что «... забота о сохранении и об укреплении здоровья военнослужащих — обязанность командиров. На них возлагается обеспечение требований безопасности при проведении учений, иных мероприятий боевой подготовки, во время эксплуатации вооружения и военной техники, при производстве работ, исполнении других обязанностей военной службы».

Третий уровень составляют нормативные правовые акты Президента Российской Федерации (указы и распоряжения) и Российского Правительства (постановления и распоряжения). Они принимаются в соответствии с отсылочными нормами законов (т.е. когда имеется прямое упоминание в законе)¹ или по собственной инициативе. Центральным в совокупности упомянутых актов по обеспечению сохранности жизни и здоровья военнослужащих является Устав внутренней службы Вооруженных Сил Российской Федерации, утвержденный Указом Президента Российской Федерации от 10 ноября 2007 г. № 1495, которым регулируется деятельность должностных лиц Вооруженных Сил по обеспечению безопасности военной службы подчиненного личного состава и предупреждению гибели (смерти) и увечий (ранений, травм, контузий) военнослужащих при выполнении служебных задач. К другим актам этого уровня относятся: Указ Президента Российской Федерации от 16 августа 2004 г. № 1082 «Вопросы Министерства обороны Российской Федерации»; постановление Правительства Российской Федерации от 4 июля 2013 г. № 565 «Об утверждении Положения о военно-врачебной экспертизе» и др.

Четвертый уровень составляют ведомственные военно-правовые акты Минобороны России (акты военного управления), принятые для детализации вышеуказанных норм и регулирующие многие аспекты работы в сфере организации безопасных условий военной службы, например: приказ Министра обороны Российской Федерации от 22 июля 2015 г. № 444 «Об утверждении Руководства по обеспечению безопасности военной службы в Вооруженных Силах Российской Федерации»; приказ Министра обороны Российской Федерации от 23 августа 1997 г. № 321 «Об охране и сопровождении воинских грузов при их перевозке железнодорожным, морским и речным транспортом»; приказ Министра обороны Российской Федерации от 28 февраля 1996 г. № 90 «Об организации учета, хранения и выдачи стрелкового оружия и боеприпасов к нему, а также инженерных боеприпасов в Вооруженных Силах Российской Федерации»; приказ Министра обороны Российской Федерации от 28 января 1996 г. № 39 «О введении в действие Правил организации размещения и быта войск при расположении в полевых условиях (лагерях)»; приказ Министра обороны Российской Федерации от 5 июня 1992 г. № 28 «О введении в действие Руководства по единым типовым требованиям к паркам воинских частей Вооруженных Сил Российской Федерации»; приказ Министра обороны Российской Федерации от 26 октября 2016 г. № 695дсп «Об утверждении перечней воинских должностей, связанных с повышенной опасностью для жизни и здоровья»; приказ Министра обороны Российской Федерации от 15 декабря 2010 г. № 1800дсп «О мерах по поддержанию правопорядка и воинской дисциплины в Вооруженных Силах Российской Федерации»; приказ Министра обороны Российской Федерации от 30 декабря 2017 г. № 838дсп «Об учебно-материальной базе Вооруженных Сил Российской Федерации».

Четвертый уровень составляют ведомственные военно-правовые акты Минобороны России (акты военного управления), принятые для детализации вышеуказанных норм и регулирующие многие аспекты работы в сфере организации безопасных условий военной службы, например: приказ Министра обороны Российской Федерации от 22 июля 2015 г. № 444 «Об утверждении Руководства по обеспечению безопасности военной службы в Вооруженных Силах Российской Федерации»; приказ Министра обороны Российской Федерации от 23 августа 1997 г. № 321 «Об охране и сопровождении воинских грузов при их перевозке железнодорожным, морским и речным транспортом»; приказ Министра обороны Российской Федерации от 28 февраля 1996 г. № 90 «Об организации учета, хранения и выдачи стрелкового оружия и боеприпасов к нему, а также инженерных боеприпасов в Вооруженных Силах Российской Федерации»; приказ Министра обороны Российской Федерации от 28 января 1996 г. № 39 «О введении в действие Правил организации размещения и быта войск при расположении в полевых условиях (лагерях)»; приказ Министра обороны Российской Федерации от 5 июня 1992 г. № 28 «О введении в действие Руководства по единым типовым требованиям к паркам воинских частей Вооруженных Сил Российской Федерации»; приказ Министра обороны Российской Федерации от 26 октября 2016 г. № 695дсп «Об утверждении перечней воинских должностей, связанных с повышенной опасностью для жизни и здоровья»; приказ Министра обороны Российской Федерации от 15 декабря 2010 г. № 1800дсп «О мерах по поддержанию правопорядка и воинской дисциплины в Вооруженных Силах Российской Федерации»; приказ Министра обороны Российской Федерации от 30 декабря 2017 г. № 838дсп «Об учебно-материальной базе Вооруженных Сил Российской Федерации».

¹ См., например, п. 32 ст. 2 Федерального закона от 7 ноября 2011 г. № 306-ФЗ «О денежном довольствии военнослужащих и предоставлении им отдельных выплат»; ст. 4 Федерального закона от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ «Об обороне»; ст. 25 Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» и др.

ции»; приказ Министра обороны Российской Федерации от 30 декабря 2015 г. № 860 «Об организации конкурса «На лучшую воинскую часть (военную образовательную организацию высшего образования) по созданию и обеспечению безопасных условий военной службы в Вооруженных Силах Российской Федерации»; приказ Министра обороны Российской Федерации от 3 июня 2014 г. № 333 «Об утверждении Руководства по войсковому (корабельному) хозяйству в Вооруженных Силах Российской Федерации»; приказ Министра обороны Российской Федерации от 24 декабря 2015 г. № 833 «Об организации в Министерстве обороны Российской Федерации обязательного государственного страхования жизни и здоровья военнослужащих Вооруженных Сил Российской Федерации и граждан, призванных на военные сборы»; приказ Министра обороны Российской Федерации от 31 августа 2012 г. № 2552 «Об обеспечении санитарно-эпидемиологического благополучия в Вооруженных Силах Российской Федерации»; приказ Министра обороны Российской Федерации от 22 октября 2013 г. № 760 «Об утверждении Наставления по боевой подготовке в Вооруженных Силах Российской Федерации»; директива Министра обороны Российской Федерации от 30 января 2016 г. № Д-3 «О совершенствовании работы по обеспечению безопасности военной службы в Вооруженных Силах Российской Федерации»; директива Генерального штаба Вооруженных Сил Российской Федерации от 24 апреля 2015 г. № ДГШ-23 «Об утверждении методик проверки состояния службы войск, безопасности военной службы, организации оснащения и эксплуатации технических средств охраны в воинской части (органе военного управления)»; указания первого заместителя Министра обороны Российской Федерации от 20 декабря 2018 г. № 205/2/585 «Методические рекомендации по организации и выполнению мероприятий повседневной деятельности в соединениях и воинских частях Вооруженных Сил Российской Федерации (Служба войск и

обеспечение безопасности военной службы)» и др.

Кроме того, следует отметить, что безопасность личного состава Вооруженных Сил также обеспечивается строгим выполнением требований различных уставных, распорядительных, эксплуатационных и других нормативно-технических документов с целью защиты от воздействия опасных и вредных факторов военной службы. В их состав, к примеру, входят: боевые и корабельные уставы; курсы стрельб и вождения; наставления по физической подготовке, проведению учений; технические описания и инструкции по эксплуатации вооружения и военной техники, находящихся на вооружении в частях и подразделениях; правила, положения и инструкции, разрабатываемые в военных округах, соединениях и воинских частях и т.п.

К этому уровню относятся и нормативные правовые акты, регулирующие отдельные вопросы безопасности военной службы:

— имеющие межведомственный характер (например, совместный приказ Минобороны России, МЧС России, МВД России, ФСО России, ФСБ России от 7 февраля 2007 г. № 68/63/138/64/54 «Об утверждении Положения о взаимодействии по обеспечению экологической безопасности Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов»);

— имеющие надведомственный характер (например, Инструкция о процессуальной деятельности органов дознания Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, утвержденная приказом заместителя Генерального прокурора Российской Федерации — Главного военного прокурора от 23 октября 2014 г. № 150; Административный регламент по предоставлению государственной услуги по проведению медико-социальной экспертизы, утвержденный приказом Минздравсоцразвития России от 29 января 2014 г. № 59н).

Как представляется, эту подгруппу данного уровня дополняют специальные

нормативные правовые акты Российской Федерации, содержащие государственные нормативные требования охраны труда¹ и применяемые отчасти в военном ведомстве, т.к. их предписания в некоторых конкретных случаях обязательны для соблюдения всеми предприятиями и организациями, независимо от их ведомственной принадлежности и форм собственности².

Обобщая результаты анализа, можно заключить, что правовое регулирование обеспечения безопасности военной службы осуществляется на четырех взаимосвязанных уровнях — конституционном и международном, федеральном (законодательном), подзаконном (президентском и правительственном) и ведомственном (включая надведомственный и внутриведомственный). То есть иерархическая структура нормативных правовых актов по обеспечению безопасности военной службы достаточно обширна и многогранна. И как справедливо указывают в своей научной статье В. М. Корякин и Ю. А. Шурыгина, безопасность военной службы имеет все необходимые признаки института военного права, т.е. регулирует определенную область общественных отношений, его нормы обособлены в правовой системе по своему интеллектуально-волевому со-

держанию и обладают вполне определенной юридической конструкцией³.

Эти же исследователи небесспорно предложили рассматривать понятие «безопасность военной службы» в качестве определенного аналога категории «охрана труда». Вместе с тем, специфический характер служебной деятельности военнослужащих (связанной, в том числе с риском для жизни) не позволяет решать вопросы обеспечения их личной безопасности в рамках действующей в стране системы охраны труда. Поэтому для решения задачи сохранения их жизни и здоровья при прохождении военной службы и создана самостоятельная нормативная правовая база, на основании которой реализуется комплекс мер, направленных на обеспечение безопасности военной службы.

В то же время для более эффективного функционирования процесса обеспечения безопасных условий воинского труда вполне приемлемо провести своего рода унификацию военного законодательства с нормами охраны труда граждан в части использования в Российских Вооруженных Силах нормативных правовых актов Российской Федерации, содержащие государственные нормативные требования охраны труда, естественно с учетом особенностей повседневной деятельности войск. Для этого следует внести соответствующие изменения в Федеральный закон «О статусе военнослужащих», в Устав внутренней службы Вооруженных Сил Российской Федерации, в другие акты.

Библиография

1. Арзамасов, Ю. Г. Теория и практика ведомственного нормотворчества в России / Ю. Г. Арзамасов // Доступ из инф.-правовой базы «Гарант» (дата обращения 18.06.2020).
2. Багдасарян, И. А. Военное право и военная политика: соотношение понятий / И. А. Багдасарян, В. М. Корякин // Военное право. — 2018. — № 6. — С. 10—17.
3. Корякин, В. М. Понятие безопасности военной службы и ее место в общей системе обеспе-

¹ Государственные стандарты системы стандартов безопасности труда (ГОСТ Р ССБТ); строительные нормы и правила (СНиП); своды правил по проектированию и строительству (СП) Государственные санитарно-эпидемиологические правила и нормативы (санитарные правила (СП), гигиенические нормативы (ГН), санитарные правила и нормы (СанПиН), санитарные нормы (СН); правила устройства и безопасной эксплуатации (ПУБЭ) и др. (см. постановление Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2010 г. № 1160 «Об утверждении Положения о разработке, утверждении и изменении нормативных правовых актов, содержащих государственные нормативные требования охраны труда»).

² См. подробнее: Марченко М. Н., Дерябина Е. М. Теория государства и права России. М.: Проспект, 2019. Т. 2. С. 62; Арзамасов Ю. Г. Теория и практика ведомственного нормотворчества в России. 2016. С. 163 // Доступ из инф.-правовой базы «Гарант» (дата обращения 18.06.2020).

³ Корякин В. М., Шурыгина Ю. А. Понятие безопасности военной службы и ее место в общей системе обеспечения национальной безопасности Российской Федерации // Военное право. 2012. № 3.

чения национальной безопасности Российской Федерации / В. М. Корякин, Ю. А. Шурыгина // Военное право. — 2012. — № 3.

4. Марченко, М. Н. Теория государства и права России / М. Н. Марченко, Е. М. Дерябина. — М.: Проспект, 2019. — Т. 2. — 280 с.

About the system of legal acts regulating the security of military service in the russian armed forces

© **Zorin O. L.**,
PhD of Law, lieutenant-colonel, docent
© **Petshauer M. Yu.**,
lieutenant-colonel

Annotation. The modern system of ensuring the security of military service, which is a multi-level hierarchical structure, is considered. It is noted that the current legal framework in this area is quite extensive, due to significant features due to the purpose of the army and the nature of the tasks performed by military personnel, and its improvement and development is currently continuing. In addition, the authors suggest some measures for more effective legal regulation of relations to ensure safe conditions of military labor.

Keywords: security of military service, normative legal act, military personnel.

О новом порядке приема и обучения граждан в военных учебных центрах

© Калашников Валерий Васильевич,

кандидат юридических наук, доцент, полковник юстиции, начальник кафедры военно-юридической подготовки военного учебного центра при Российском государственном университете правосудия

Аннотация. Статья представляет собой научно-практический комментарий к новому порядку приема и обучения граждан в военных учебных центрах при гражданских образовательных организациях, установленному приказом Министра обороны Российской Федерации от 28 августа 2020 г. № 400. Разъясняются основные положения данного правового акта, показаны его отличия от прежнего порядка, показано значение данного документа для совершенствования системы военной подготовки граждан.

Ключевые слова: военный учебный центр, порядок приема и обучения граждан в военных учебных центрах, образовательные организации высшего образования.

В соответствии с п. 39 Военной доктрины Российской Федерации выполнение основных задач строительства и развития Вооруженных Сил Российской Федерации достигается, в том числе путем совершенствования федеральных государственных образовательных организаций высшего образования, в которых проводится обучение граждан Российской Федерации по программам военной подготовки.

11 октября 2020 г. вступил в силу новый порядок приема и обучения граждан Российской Федерации в военных учебных центрах при федеральных государственных образовательных организациях высшего образования, определенный приказом Министра обороны Российской Федерации от 26 августа 2020 г. № 400 «Об определении Порядка приема и обучения граждан Российской Федерации в военных учебных центрах при федеральных государственных образовательных организациях высшего образования».

Новый порядок приема и обучения определен в соответствии постановлением Правительства Российской Федерации от 3 июля 2019 г. № 848 «Об утверждении Положения о военных учебных центрах при федеральных государственных образовательных организациях высшего образования и о признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской

Федерации» (далее — Положение о ВУЦ)¹. Порядок завершает почти семилетнюю работу по совершенствованию порядка обучения граждан в вузах по программам военной подготовки, которая началась еще в 2013 г. в связи с Посланием Президента Российской Федерации Федеральному Собранию 12 декабря 2013 г. Столь долгий путь подзаконного регулирования показывает, насколько сложен процесс внедрения военной подготовки в образовательную среду вуза.

Новый приказ определил:

— первое — организацию приема в военные учебные центры граждан, изъявивших желание в процессе освоения образовательной программы высшего образования по очной форме обучения пройти обучение по программе военной подготовки для прохождения военной службы по контракту на воинских должностях, подлежащих замещению офицерами, после получения высшего образования;

— второе — организацию приема в военные учебные центры граждан, изъявивших желание в процессе освоения образовательной программы высшего образования по очной форме обучения пройти обучение по программам военной подго-

¹ См. более подробно: Калашников В. В. Правовое регулирование деятельности военных учебных центров: что нового? // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2019. № 9. С. 70—75.

товки для подготовки офицеров запаса, сержантов, старшин запаса либо солдат, матросов запаса;

— третье — организацию обучения граждан в военных учебных центрах.

Различие существующих форм подготовки к военной службе состоит в том, что в первом случае обучение предполагает дальнейшую военную службу на основании заключаемого контракта о прохождении военной службы, во втором случае при успешном завершении обучения по программам военной подготовки запаса гражданин зачисляется в запас и не подлежит призыву на военную службу.

Введение нового порядка обусловлено, во-первых, переименованием структур военной подготовки из военных кафедр в военные учебные центры, который был предпринят с целью использования общей учебно-материальной базы в структуре военной подготовки¹, во-вторых, в связи с введением новой категории обучаемых — сержантов, старшин запаса и программ военной подготовки солдат, матросов запаса. Все это сделано «с целью повышения эффективности использования потенциала федеральных государственных образовательных организаций высшего образования, в интересах обеспечения обороны и безопасности страны», как сказано в изданном в связи с перечисленными нововведениями Положении о ВУЦ.

В процессе совершенствования законодательства были дополнены основные источники правовых норм, устанавливающих особенности организации обороны страны и прохождения военной службы². Кроме того, за Минобороны России было закреплено право определять наряду с порядком обучения порядок приема граждан Российской Федерации в военные учебные центры вузов, а также порядок обучения граждан Российской Федерации в военных

образовательных организациях высшего образования по программе военной подготовки новой категории обучаемых — сержантов, старшин запаса либо по программе военной подготовки солдат, матросов запаса³. В последующем был издан приказ Минобороны России и Минобрнауки России от 13 февраля 2020 г. № 66/212 «Об установлении Порядка замещения должностей работников военного учебного центра при федеральной государственной образовательной организации высшего образования, Перечня отчетных документов, а также документов, которые разрабатываются и ведутся в военном учебном центре при федеральной государственной образовательной организации высшего образования, документов по планированию, организации проведения образовательной деятельности, учету граждан, проходящих военную подготовку, учету и обслуживанию военной техники, Порядка контроля организации деятельности военных учебных центров при федеральных государственных образовательных организациях высшего образования и проведения военной подготовки».

Как известно, одним из признаков нынешнего этапа развития образования в России является использование государственных образовательных стандартов в качестве основного инструмента управления. Особенность обучения в военном учебном центре по программам военной подготовки заключается в том, что данный вид деятельности в соответствии с п. 14 ст. 2 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» не сопровождается повышением уровня образования. Обучение в военном учебном центре, строится на базе знаний, получаемых гражданами по основным образовательным программам высшего образования вуза в соответствии с уровнями образования: для сержантов и солдат запаса — бакалавриата и специалитета, для офицеров запаса — бакалавриата, специалитета и магистратуры, являясь при этом дополни-

¹ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 2 марта 2020 г. № 482-р «О создании военных учебных центров при федеральных государственных образовательных организациях высшего образования».

² Федеральный закон от 3 августа 2018 г. № 309-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования военной подготовки студентов федеральных государственных образовательных организаций высшего образования».

³ Указ Президента Российской Федерации от 5 июня 2020 г. № 373 «О внесении изменения в Положение о Министерстве обороны Российской Федерации, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 16 августа 2004 г. № 1082».

тельным видом обучения военно-профессиональной направленности.

Порядок проведения набора (ранее — отбора) граждан для прохождения военной подготовки в учебных военных центрах, на факультетах военного обучения и военных кафедрах ранее регулировался совместным приказом Минобороны России и Минобрнауки России от 10 июля 2009 г. № 666/249 «Об организации деятельности учебных военных центров, факультетов военного обучения и военных кафедр при федеральных государственных образовательных учреждениях высшего профессионального образования», который утратил силу.

Наибольшее количество изменений введено по вопросам, связанным с приемом для обучения по программе подготовки запаса.

В новом порядке набора исключен такой критерий, как определение уровня степени мотивации студента к военной службе, ранее комиссиями практически не применяемый, к сожалению, ввиду отсутствия каких-либо критериев оценки уровня мотивации студентов к военной службе. Мотивация — это искусство заставлять людей делать то, что вы хотите, так, как будто они сами хотят это сделать, это процесс, который запускает, направляет и поддерживает усилия, направленные на выполнение учебной деятельности¹.

Вместе с тем, в новом порядке приема появляется новая форма оценки отношения студента к военной службе — направленность на военную службу. В соответствии с новыми требованиями студенты, получившие направление для прохождения предварительного отбора для обучения по программе подготовки запаса, представляют в военный комиссариат не только направление, но и характеристику из образовательной организации, содер-

жащую информацию о направленности личности на военную службу.

Дело в том, что в соответствии с п. 4 Инструкции об организации и проведении профессионального психологического отбора в Вооруженных Силах Российской Федерации, утвержденной приказом Министра обороны Российской Федерации от 31 октября 2019 г. № 640, профессионально важным качеством, подлежащим изучению в ходе проведения мероприятий по профессиональному психологическому отбору, является направленность на военную службу как одна из оценок, которые позволяют прогнозировать успешность военно-профессиональной деятельности.

В отечественной психологии направленность является ведущей системообразующей характеристикой личности. Под направленностью понимают некоторые динамические тенденции, которые в качестве доминирующих мотивов обуславливают деятельность человека, исходя из ее целей и задач, то есть направленность выражает социальные потребности, систему мотивов и задач, которые ставит перед собой человек².

В новом Порядке приема дополнен перечень оснований для отказа в допуске к конкурсному отбору граждан: теперь к нему не допускаются студенты, имеющих академическую задолженность.

Совершенно логичным является дополнение правил приема нормами о преимущественном праве на обучение по программам военной подготовки запаса, которым пользуются дети-сироты, дети, оставшиеся без попечения родителей, члены семей военнослужащих (при прочих равных условиях). Ранее это преимущество по-разному использовалось комиссиями, порой избирательно, что зачастую приводило к нарушениям прав иных кандидатов.

В новом порядке набора центральным органам военного управления, ответственным за организацию военной подготовки по военно-учетным специальностям, предоставлено право определять количество граждан женского пола, подлежащих приему в военный учебный центр,

¹ Шумов М. Ю. Мотивация к военной службе как один из главных факторов эффективного использования потенциала федеральных государственных образовательных организаций высшего образования в интересах обеспечения обороны и безопасности страны // Деятельность органов военной юстиции на современном этапе развития российского государства : Сборник статей. М.: РГУП, 2020. С. 15.

² Рубинштейн С. Л. Основы общей психологии. СПб: Изд. «Питер», 2000. С. 712.

но при этом, к сожалению, не определены критерии установления количественных показателей, что может привести к нарушениям и нецелевому использованию бюджетных средств или нарушений равенства студентов в зависимости от пола¹.

По мнению автора, учитывая «... особую связанную с материнством социальную роль женщины в обществе»², при приеме в военный учебный центр граждан женского пола, а также при разработке квалификационных требований и программ военной подготовки необходимо учитывать п. 5 ст. 17 Федерального закона от 26 февраля 1997 г. № 31-ФЗ «О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации» и Перечень военно-учетных специальностей, а также профессий, специальностей, при наличии которых граждане женского пола получают военно-учетные специальности и подлежат постановке на воинский учет, который утвержден постановлением Правительства Российской Федерации от 27 ноября 2006 г. № 719.

В новом порядке набора оценка физической подготовленности и оценка текущей успеваемости осуществляется по столбальной шкале, тем самым при приеме уравниваются показатели студентов в учебе и физическом развитии.

Результаты этапов конкурсного отбора могут быть обжалованы гражданином в день их объявления. Жалоба рассматривается конкурсной комиссией в день ее поступления. В соответствии с новым порядком набора решение конкурсной комиссии обжалованию не подлежит.

Как и ранее, договор об обучении по программам военной подготовки запаса предусматривает его согласование с ректором образовательной организации, при которой отсутствует военный учебный центр. Таким образом, в настоящее время

право обучения в военном учебном центре не ставится в зависимость от наличия структуры военной подготовки в вузе. Однако, на практике нельзя считать до конца реализованной идею Президента Российской Федерации, изложенную в вышеуказанном Послании 2013 г., в части: «... дать возможность всем студентам пройти в ходе учебы и последующих военных сборов воинскую подготовку и получить военную специальность», так как не все вузы при которых отсутствуют военные учебные центры заключили необходимые соглашения об обучении своих студентов. Практическая проработка данного вопроса могла бы увеличить в десятки раз конкурс в военные учебные центры, что в свою очередь повысило бы показатели качества выполнения государственной услуги.

В части порядка обучения граждан Российской Федерации в военных учебных центрах произошли следующие изменения.

Новым порядком вводится коллегиальный совещательный орган военного учебного центра — совет военного учебного центра, созываемый решением начальника военного учебного центра в целях организации учебной, методической и военно-политической работы.

Устав вуза теперь должен содержать порядок принятия положения о военном учебном центре.

Новый порядок обучения вносит более четкие требования к обучению по программам военной подготовки.

Вводятся ограничения для преподавателей по проведению лекций. Теперь могут допускаться к чтению лекций наиболее опытные преподаватели, которые имеют ученую степень или педагогический стаж не менее пяти лет, являются авторами учебных пособий.

Существенным изменением порядка обучения является дополнение содержания рабочей программы дисциплин (модуля) фондом оценочных средств, для текущего контроля успеваемости и промежуточной аттестации, что позволит более эффективно проводить оценивание достигнутых результатов обучения.

В новом порядке обучения конкретизировано, что программа военной подготовки разрабатывается центральным органом военного управления, ответственным

¹ См. более подробно: Калашников В. В. О некоторых актуальных вопросах правового регулирования обучения граждан Российской Федерации в военных учебных центрах // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2020. № 8.

² Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 15 января 2009 г. № 187-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалоб гражданина Маркина на нарушение его конституционных прав...

за организацию военной подготовки по военно-учетным специальностям, а не военным учебным центром.

В целях отражения достижений военной науки, техники и передового опыта войск ежегодно допускается вносить в учебный план изменения (дополнения), перераспределять время между дисциплинами (модулями), вводить в дисциплину (модуль) (исключать из дисциплины (модуля)) темы, перераспределять учебное время между периодами обучения, а также по темам и видам учебных занятий, но не более 20 процентов учебного времени, отведенного на дисциплину (модуль).

При реализации программ военной подготовки может применяться форма организации образовательной деятельности, основанная на модульном принципе представления содержания программы военной подготовки и построения учебных планов. Модуль — это часть образовательной программы, в которой изучается несколько предметов и курсов.

В заключение необходимо отметить, что внедрение военной подготовки в образовательную среду вуза охватывает широкую проблематику и имеет большой научный и практический интерес. Процесс подзаконного регулирования обучения в во-

енных учебных центрах завершен, но вопросы применения на практике остались.

По мнению автора, процесс правового регулирования обучения по программам военной подготовки должен постоянно совершенствоваться без остановки, внедряя все новые и новые технологии по мере поступления новых идей.

Библиография

1. Калашников, В. В. О некоторых актуальных вопросах правового регулирования обучения граждан Российской Федерации в военных учебных центрах / В. В. Калашников // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2020. — № 8. — С. 48—53.

2. Калашников, В. В. Правовое регулирование деятельности военных учебных центров: что нового? / В. В. Калашников // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2019. — № 9. — С. 70—75.

3. Рубинштейн, С. Л. Основы общей психологии / С. Л. Рубинштейн. — СПб: Изд. «Питер», 2000. — 712 с.

4. Шумов, М. Ю. Мотивация к военной службе как один из главных факторов эффективно использования потенциала федеральных государственных образовательных организаций высшего образования, в интересах обеспечения обороны и безопасности страны / М. Ю. Шумов // Деятельность органов военной юстиции на современном этапе развития российского государства : Сборник статей. — М.: РГУП, 2020.

On the new procedure for admission and training of citizens in military training centers

© Kalashnikov V. V.,

PhD in law, associate Professor, Colonel of justice, head of the Department of military legal training of the military training center at the Russian state University of justice

Annotation. The article is a scientific and practical commentary on the new order of admission and training of citizens in military training centers at civil educational organizations, established by order of the Minister of defense of the Russian Federation No. 400 of August 28, 2020. The main provisions of this legal act are explained, its differences from the previous order are shown, and the significance of this document for improving the system of military training of citizens is shown.

Keywords: military training center, procedure for admission and training of citizens in military training centers, educational organizations of higher education.

О некоторых аспектах выполнения воинского долга и обязанности гражданина Российской Федерации по защите Отечества

© Малаханов Александр Викторович,
преподаватель военного учебного центра при
Российском государственном университете
правосудия

Аннотация. В статье проводится анализ соотношения понятий воинского долга и обязанности гражданина по защите Отечества. Рассматриваются некоторые вопросы, проводимые в рамках государственной политики по осознанию гражданами важности выполнения воинского долга. Автором предлагается рассмотреть вопрос об упоминании Бога в военной присяге в целях укрепления морально-психологических качеств военнослужащих при выполнении ими воинского долга и обязанности по защите Отечества.

Ключевые слова: воинский долг, обязанность по защите Отечества, Конституция, Президент Российской Федерации, Министерство обороны Российской Федерации, военная присяга, морально-психологическое воспитание, Главный храм Вооруженных Сил Российской Федерации.

Защита Отечества в соответствии ч. 1 ст. 59 Конституции Российской Федерации «является долгом и обязанностью гражданина Российской Федерации». Чтобы понять, как соотносятся между собой понятия «долг» и «обязанность», разберем, что представляют собой эти две категории.

Н. В. Витрук дает следующее определение понятию «долг»: «Долг — это обязанность человека, освященная его совестью»¹. В различных толковых словарях категория «долг» имеет сходный смысл с категорией «обязанность» и является ее синонимом. Например, в Большом толковом словаре русского языка «долг» — это: «Разг. 1. Обязанность перед кем-, чем-л.»².

Учитывая, что данные категории рассматриваются в рамках конституционно-правового регулирования и относятся к основным обязанностям человека и гражданина, следует уяснить, что подразумевается под категорией «основные обязанности человека и гражданина». «Основные обязанности — это конституционно закрепленные и охраняемые правовой ответ-

ственностью требования, которые предъявляются человеку и гражданину и связаны с необходимостью его участия в обеспечении интересов общества, государства, других граждан».³ По сути, «долг» является добровольной обязанностью, вместе с тем эта обязанность охраняется не правовой ответственностью, а нормами морали. Человек добровольно принимает на себя обязанность и в случае невыполнения несет ответственность, прежде всего, перед самим собой, перед своей совестью.

Данная позиция просматривается в комментариях к Конституции Российской Федерации под общей редакцией Б. Н. Топорнина, а именно: «Участвовать в защите Отечества — не только юридическая обязанность, но и глубочайшее нравственное требование, патриотический долг каждого гражданина»⁴. Вместе с тем, в своих комментариях к Конституции Российской Федерации В. Д. Зорькин раскрывает категории «долг» и «обязанность» гораздо глубже. Он делает выводы буквально из смыс-

¹ Витрук Н. В. Общая теория юридической ответственности : монография. М.: Изд-во РАП, 2008. С. 11.

² Кузнецов С. А. Большой толковый словарь русского языка. / Сост. и гл. ред. С. А. Кузнецов. СПб.: «Норинт», 2000. С. 270.

³ Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право России : учеб. / 4-е изд., перераб. и доп. М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2008. С. 250.

⁴ Топорнин Б. Н. Конституция Российской Федерации. Комментарий / под общей редакцией Б. Н. Топорнина, Ю. М. Батурина, Р. Г. Орехова. М.: Юрид. лит., 1994. С. 299.

ла словосочетания «защита Отечества», которые имеют «существенное значение для адекватной интерпретации природы соответствующей конституционной обязанности», а именно: «словосочетание «защита Отечества» сопрягается со словами «долг» и «обязанность», а это означает, что, с одной стороны защита Отечества является моральным обязательством каждого гражданина, выступающим в юридически оформленном виде и поэтому являющимся конституционной обязанностью, а с другой — эта обязанность может быть конкретизирована актами законодателя»¹. Одновременно указывается на то, что законодатель, обращаясь к гражданину с требованиями в ч. 1 ст. 59 Конституции Российской Федерации, «воспользовался понятием долга, вырастающим из этики и составляющим универсалию культуры»². И далее делается вывод о том, что «категория долга имеет не только этическое, но и юридическое значение и требует своего осмысления и учета как в науке конституционного права, так и в практике реализации Конституции; она сопрягается с категорией обязанности, но не сливается с ней; выступает ее этическим насыщением; является выражением привнесения в сферу конституционного регулирования нравственных начал; указывает на ценностные ориентиры, подлежащие особой заботе человека и гражданина. В данной части не государство диктует этические нормы, но Конституция в качестве общеобязательного веления закрепляет выработанные развитием общества и воспринимаемые общественным сознанием (преамбула) в качестве единственно возможных стандартов поведения индивида этические нормы и принципы»³.

Анализируя указанный подход к пониманию долга и обязанности гражданина Российской Федерации по защите Отечества и сопоставляя его с определениями

долга и обязанности, которые даны в научной литературе, можно сделать вывод о том, что обязанность по защите Отечества вытекает из долга каждого гражданина, и в то же время обязанность по защите Отечества насыщается моральным и этическим содержанием через долг каждого гражданина⁴. Данная позиция прослеживается в нормативных правовых актах, а именно в ст. 16 УВС ВС РФ, отражено, что существо воинского долга составляют: защита государственного суверенитета и территориальной целостности Российской Федерации, обеспечение безопасности государства, отражение вооруженного нападения, а также выполнение задач в соответствии с международными обязательствами Российской Федерации; а долг, в свою очередь, обязывает военнослужащего: быть верным присяге (обязательству), беззаветно служить народу Российской Федерации, мужественно и умело защищать Российскую Федерацию; строго соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы Российской Федерации, требования общевоинских уставов, беспрекословно выполнять приказы командиров (начальников); совершенствовать воинское мастерство, содержать в постоянной готовности к применению оружие и военную технику, беречь военное имущество; быть дисциплинированным, бдительным, хранить государственную тайну; дорожить воинской честью и боевой славой Вооруженных Сил, своей воинской части, честью своего воинского звания и войсковым товариществом, с достоинством нести высокое звание защитника народа Российской Федерации; соблюдать общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации.

В настоящее время проблема общественно-правового воспитания военнослужащих в духе соблюдения законности и

¹ Зорькин В.Д. Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. В. Д. Зорькина. 3-е изд., пересмотр. М.: Норма : ИНФРА-М, 2013. С. 524.

² Там же. С. 526.

³ Там же.

⁴ См. подробнее: Харитонов В. С. О некоторых аспектах функционирования добровольной подготовки граждан к военной службе // Военное право. 2019. № 2 (54). С. 147—149; Харитонов В. С. О подготовке граждан призывного возраста к военной службе в научных ротах: правовые аспекты // Военное право. 2019. № 3 (55). С. 117—119.

правопорядка, а также норм морали и нравственности приобрела особенно острый характер. Вместе с тем государство на своем уровне прилагает немалые усилия для укрепления духовного развития и воспитания военнослужащих. Одним из знаменательных событий таких усилий стало строительство Главного храма Вооруженных Сил Российской Федерации — Храма Воскресения Христова, который был возведен в честь 75-летия Победы в Великой Отечественной войне и ратных подвигов русского народа во всех войнах. 14 июня 2020 г. Патриарх Московский и Всея Руси Кирилл провел освящение храма. В День памяти и скорби 22 июня 2020 г. в рамках празднования 75-летия Победы в Великой Отечественной войне состоялось торжественное открытие собора в присутствии Президента Российской Федерации и руководящих должностных лиц Минобороны России. В своем выступлении на открытии храма Президент Российской Федерации В. В. Путин сказал: «Для нас, граждан России, память о Великой Отечественной войне, обо всех, кто сражался и погибал, кто всеми силами приближал победу, абсолютно священна. Она всегда с нами. Она дает нам силу служить нашей стране». Он отметил, что современное поколение солдат и офицеров хранит верность традициям и достойно выполняет все поставленные задачи.

Более того, духовно-нравственное воспитание граждан нашло свое отражение в поправках к Конституции Российской Федерации, а именно в ч. 2 ст. 67.1: «Российская Федерация, объединенная тысячелетней историей, сохраняя память предков, передавших нам идеалы и веру в Бога, а также преемственность в развитии Российского государства, признает исторически сложившееся государственное единство», и в ч. 3 ст. 67.1: «Российская Федерация чтит память защитников Отечества, обеспечивает защиту исторической правды. Умаление значения подвига народа при защите Отечества не допускается».

Сопоставляя направления общего развития духовного и нравственного воспитания военнослужащих в рамках мероприя-

тий, проводимых в нашей стране, видится логичным повышение внутренней ответственности военнослужащих при выполнении воинского долга. Учитывая, что ответственность при выполнении воинского долга военнослужащие несут, прежде всего, перед собой и своей совестью, в целях усиления данной ответственности видится, что клятву военнослужащие при принятии военной присяги должны давать не только перед лицом своих товарищей, но и перед Богом. Очевидно, что данная практика позволит повысить внутреннюю ответственность военнослужащих за выполнение воинского долга и возродить утраченные традиции. Так в царской армии на протяжении многих веков военнослужащие, присягая «на верность службы царю и Отечеству», давали обещание и клялись «всемогущим Богом, пред Святым Его Евангелием».

Нельзя обойти стороной и тот факт, что в ряде стран в текстах присяги, которую дают военнослужащие, также имеются упоминания о Боге. Так, текст военной присяги Литвы содержит фразу: «Помоги мне Бог!», Австралии, Германии и США — «Да поможет мне Бог!», Польши — «И да поможет мне в этом Бог!», Финляндии — «обещаю перед Богом», Великобритании — «клянусь Богом».

Вместе с тем упоминание о Боге должно рассматриваться с точки зрения Святейшего Патриарха Московского и всея Руси Кирилла, которую он высказал 1 февраля 2020 г. на торжественном приеме по случаю одиннадцатой годовщины интронизации Его Святейшества, а именно: «Большинство российских граждан верят в Бога. Я говорю не только о православных — я говорю также о мусульманах и о многих других».

В качестве рекомендаций предлагается рассмотреть вопрос о включении в текст военной присяги слов «клянусь перед Богом». Видится, что включение данного словосочетания благоприятно отразится на духовных началах военнослужащих и повысит их внутреннюю ответственность при выполнении ими воинского долга, а также возродит воинские традиции наших

предков. На поле боя военнослужащий, который поклялся перед Богом в добросовестном выполнении воинского долга, будет помнить о бессмертии души и возможности ее спасения. Данное обстоятельство повысит духовные силы, внутреннюю ответственность и морально-психологические качества военнослужащего, позволит ему преодолеть свои страхи во время боя, укрепит волю к победе, готовность к самопожертвованию во имя Отечества и достойно выполнить свой воинский долг.

Библиография

1. Витрук, Н. В. Общая теория юридической ответственности : монография / Н. В. Витрук. — М.: Изд-во РАП, 2008.

2. Козлова, Е. И. Конституционное право России : учеб. — 4-е изд., перераб. и доп. / Е. И. Козлова, О. Е. Кутафин. — М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2008.

3. Топорнин, Б. Н. Конституция Российской Федерации. Комментарий / Под общей редакцией Б. Н. Топорнина, Ю. М. Батурина, Р. Г. Орехова. — М.: Юрид. лит., 1994.

4. Зорькин, В. Д. Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. В. Д. Зорькина. — 3-е изд., пересмотр. — М. : Норма : ИНФРА-М, 2013

5. Харитонов, В. С. О некоторых аспектах функционирования добровольной подготовки граждан к военной службе / В. С. Харитонов // Военное право. — 2019. — № 2 (54). — С. 147—149.

6. Харитонов В.С. О подготовке граждан призывного возраста к военной службе в научных работах: правовые аспекты / В. С. Харитонов // Военное право. — 2019. — № 3 (55). — С. 117—119.

On some aspects of the military duty and duty of a citizen of the Russian Federation to protect the Fatherland

© Malakhanov A. V.,

teacher of the military training center at the Russian state University of justice

Annotation. The article analyzes the correlation between the concepts of military duty and the duty of a citizen to protect the Fatherland. Some issues that are carried out within the framework of the state policy on the awareness of citizens of the importance of performing military duty are considered. The author offers to consider the issue of mentioning God in the oath in order to strengthen the moral-psychological qualities of soldiers in performing their duty and obligations to defend the Fatherland.

Keywords: military duty, duty to protect the Fatherland, Constitution, President of the Russian Federation, Ministry of defense of the Russian Federation, military oath, moral and psychological education, the Main temple of the Armed Forces of the Russian Federation.

Прокурорский надзор

Тактика надзорной деятельности органов прокуратуры как фактор повышения эффективности государственного управления

© Махьянова Римма Мубаракевна,
преподаватель 25 кафедры Военного
университета

Аннотация. В статье обосновано, что тактическое сопровождение надзорной деятельности органов прокуратуры является одним из факторов, влияющих на повышение эффективности деятельности государственных органов. Применение основ тактики при организации и осуществлении надзорных мероприятий позволяет прокурорам принимать тактически обоснованные решения, способствующие достижению качества и результативности проверок. Сформулировано авторское определение понятия тактики надзорной деятельности органов прокуратуры, определены элементы, составляющие ее содержание.

Ключевые слова: прокурор; органы прокуратуры; надзорная деятельность; тактика надзорной деятельности органов прокуратуры; надзорная ситуация; тактическое решение; тактический прием; гипотеза надзорной деятельности; тактическая обоснованность.

Органы прокуратуры от имени Российской Федерации осуществляют надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации, исполнением законов, действующих на территории России. Основными целями прокуратуры является обеспечение верховенства закона, защиты прав и свобод человека и гражданина, интересов общества и государства¹.

Анализ положений Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» дает основание полагать, что надзорная деятельность является одним из приоритетных направлений деятельности органов прокуратуры. Прокурорский надзор и его последовательное осуществление позволяет прокурорам реализовать свои полномочия, направленные на выявление и устранение нарушений законов, причин и условий им способствующих; определять наиболее проблемные вопросы и объекты, требующие вмешательства прокуратуры, в том числе безотлагательного.

Выявленные нарушения законов устраняются с помощью правовых средств реагирования, применение которых также способствует и достижению предупредительного эффекта. Прокурор контролирует выполнение своих требований в конкретном государственном органе, оценивая при этом эффективность не только принятых им в определенной надзорной ситуации мер, но и деятельности на конкретном направлении надзора, что в конечном итоге влияет на обеспечение законности на территории Российской Федерации. Эффективная деятельность, это, прежде всего, деятельность, в основе которой заложен принцип законности.

Принцип законности является одним из основополагающих принципов организации и деятельности органов прокуратуры Российской Федерации.

В сфере государственного управления также действует ряд принципов, на которых строится и действует система государственных органов, среди которых законность, иерархичность, взаимодействие различных органов, их самостоятельность.

¹ Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации», п. 1, 2 ст. 1.

Управлять — значит «направлять, руководить» (о чем-то заботиться, выполнять что-то по поручению, исполнять и распоряжаться). Государственное управление имеет свою специфику. Оно представляет собой один из атрибутов государственной власти. Субъектом государственного управления выступает государство, от имени которого действуют его органы (в том числе и единоличные), государственные учреждения, государственные организации, отдельные должностные лица.

Государственное управление имеет свою специфику и представляет собой один из атрибутов государственной власти. Субъектом государственного управления выступает государство, от имени которого действуют его органы (в том числе и единоличные), государственные учреждения, государственные организации, отдельные должностные лица. Объектом государственного управления является совместная деятельность людей в сферах, касающихся общих интересов. Государственное управление предполагает осуществление субъектом ряда последовательных операций: подготовку и принятие решений, действия по выполнению таких решений, контроль за выполнением указанных решений, подведение итогов, планирование последующих действий на основе анализа предыдущих.

Органы прокуратуры как самостоятельный единый централизованный надзорный орган занимают особое место в государственной системе Российской Федерации и не относятся ни к одной из ветвей власти (законодательной, исполнительной, судебной). Вместе с тем прокурорская деятельность способствует обеспечению наилучшего функционирования всех ветвей власти. Например, выявляя нарушения законов в деятельности законодательных (представительных), исполнительных и судебных органов и принимая меры к их устранению, органы прокуратуры способствуют совершенствованию деятельности всех ветвей власти и укреплению государства.

О фактах принятия или издания незаконных правовых актов государственными органами, за исполнением законов которыми прокурорский надзор не осуществляется (Федеральное Собрание Российской Федерации, Президент Российской Федерации, Правительство Российской Федерации), Генеральный прокурор Российской Федерации информирует об этом соответственно руководителей этих органов и главу государства.

В целях совершенствования деятельности государственно-правового механизма прокуроры взаимодействуют и сотрудничают с органами представительной и исполнительной власти (к примеру, принимают участие в обсуждении проектов законов, заседаниях исполнительных органов по вопросам укрепления законности и правопорядка); дают заключения на проекты законов и подзаконных актов; готовят ответы на запросы депутатов; Генеральный прокурор Российской Федерации ежегодно представляет доклад Президенту Российской Федерации о состоянии законности, правопорядка и проделанной работе по их укреплению; прокуроры информируют органы представительной и исполнительной власти всех уровней о состоянии законности в государстве, регионе, муниципальном образовании, консультируют по правовым вопросам представителей всех ветвей власти.

Таким образом, прокурорский надзор — это один из главных способов обеспечения законности в деятельности государственных органов.

Качество и результат осуществляемой органами прокуратуры Российской Федерации надзорной деятельности непосредственно влияют на обеспечение верховенства законов в государстве и, как следствие, на эффективность принятия должностными лицами законных решений, способствующих оптимальному функционированию общества. В ходе оценки результатов прокурорской деятельности по направлениям надзора, прокурором оценивается и эффективность деятельности гос-

ударственных органов по обеспечению законности.

Для обеспечения законности в деятельности государственных органов прокурором осуществляются взаимодействие и сотрудничество в целях предупреждения, выявления и пресечения нарушений законов, причин и условий им способствующих¹.

Эффективность прокурорского надзора, достижение его повышения требуют от прокуроров умения реализовать свои способности, знания, в том числе научные, профессиональный и жизненный опыт. Здесь речь идет об использовании прокурорами основ тактики, девиз которой заключается в достижении намеченной цели наиболее оптимальными путями.

Наибольшую значимость, на наш взгляд, приобретает использование тактики при организации и осуществлении надзорных мероприятий, поскольку в процессе их проведения прокурорами применяется основной арсенал правовых средств, закрепленных законодательством о прокурорском надзоре, включая и ведомственное правовое регулирование.

Суть выработки тактики должна состоять в оценке прокурорами условий конкретной надзорной ситуации, в выработке гипотезы надзорной деятельности, которая будет положена в основу принятия тактически обоснованного решения (тактического решения) о применении наиболее рационального способа действий (научного и (или) тактического приема).

С учетом изложенного, под *тактикой надзорной деятельности органов прокуратуры* понимается умение прокурора оценивать конкретную надзорную ситуацию для принятия обоснованных тактических решений об использовании эффективных тактических приемов и достижения поставленных целей наиболее рациональными способами.

При выработке гипотез прокурор должен оценить все риски, связанные с принятием обоснованного тактического решения об использовании в конкретной надзорной ситуации наиболее эффективных тактических приемов.

Выработка прокурорами тактики должна осуществляться на всех этапах надзорной деятельности, основными из которых, являются:

- 1) организация и проведение проверки;
- 2) устранение выявленных нарушений законов, причин и условий им способствующих;
- 3) контроль за выполнением требований прокурора, изложенных в актах прокурорского реагирования.

Каждый из этапов предусматривает определенную тактику, применяемую в конкретной ситуации, и имеет свои цели и содержание.

Так, при реализации первого этапа, прокурор добивается:

- 1) обеспечения получения объективных доказательств фактов нарушений законов или их отсутствия всеми имеющимися возможными средствами и силами;
- 2) обеспечение качества, результативности проверок и применения наиболее рациональных тактических приемов;
- 3) выполнения в полном объеме намеченных планом надзорных мероприятий (включая вопросы обеспечения реализации результатов проверок);

4) соблюдения в ходе проводимых проверок требований Кодекса этики прокурорского работника², принципов законности, гуманизма, гласности и справедливости и иных установленных действующим законодательством принципов деятельности органов прокуратуры.

На втором этапе надзорной деятельности основной целью прокуроров является

¹ Приказ Генпрокуратуры России от 7 декабря 2007 г. № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина», п. 4.1, 7.3, 8.1.

² Приказ Генпрокуратуры России от 17 марта 2010 г. № 114 «Об утверждении и введении в действие Кодекса этики прокурорского работника Российской Федерации и Концепции воспитательной работы в системе прокуратуры Российской Федерации».

избрание меры прокурорского реагирования, применение которой послужит:

а) устранению всех выявленных нарушений законов и способствующих им причин и условий;

б) привлечению к ответственности виновных лиц;

в) возмещению (при наличии оснований) ими причиненного ущерба и предупреждения нарушений законов в дальнейшем.

Третий этап подводит итог проверки и выполнению поставленных в ее процессе прокурором требований, направленных на восстановление законности. На данном этапе прокурор должен не только проконтролировать выполнение своих требований, но и определить эффективность проведенной проверки, включая оценку примененных в ее процессе тактических приемов и правовых средств прокурорского надзора. Прокурор обязан добиваться выполнения законных требований, вытекающих из положений Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»¹, любыми доступными и возможными средствами вплоть до применения в этих целях специальных правовых средств².

Например, при организации проверки выработка тактики должна осуществляться прокурором по следующей схеме:

1) уяснение цели проверки и постановка задач;

2) анализ и оценка надзорной ситуации;

3) выработка гипотез проверки;

4) выбор рабочей гипотезы проверки;

5) разработка и принятие обоснованного тактического решения;

6) применение тактических приемов.

Перечисленные элементы и составляют основное содержание тактики надзорной деятельности органов прокуратуры.

В целях обеспечения качества и результативности прокурорского надзора, представляется оценка эффективности каждого этапа надзорной деятельности для

его дальнейшего совершенствования и развития тактики надзорной деятельности органов прокуратуры. Достижение цели проверки, эффективности примененных прокурором в ее процессе правовых средств, свидетельствует о правильно избранной тактике. Поэтому все действия, совершаемые прокурором на указанных выше этапах надзорной деятельности должны быть тактически обоснованными в целях обеспечения их качества и достижения ожидаемых результатов.

В теории прокурорского надзора эффективность надзорной деятельности принято оценивать по таким основным категориям, как качество, рациональность, результативность. Вместе с тем, представляется сложным достигнуть эффективности и ее основных критериев без применения тактики. С учетом этого, предлагается дополнительно использовать в теории прокурорского надзора и такую категорию, как тактическая обоснованность, которая в данном случае является базовой.

Таким образом, тактика надзорной деятельности органов прокуратуры, ее дальнейшее развитие в теории прокурорского надзора и применение прокурорами в надзорной практике послужит укреплению законности на территории Российской Федерации, и авторитета органов прокуратуры Российской Федерации. Использование прокурорами основ тактики при организации и осуществлении прокурорского надзора позволит вывести прокурорскую деятельность на качественно иной уровень.

¹ Федеральный закона «О прокуратуре Российской Федерации», ст. 9.1, 22, 27, 30, 33, 47.

² КоАП РФ. Ст. 1, 17.7.

Tactics of Supervisory activity of Prosecutor's offices as a factor of increasing the efficiency of public administration

© Mahanova R. M.,
lecturer 25 Department of the Military University

Annotation. The article proves that the tactical support of the Supervisory activities of the Prosecutor's office is one of the factors that affect the efficiency of state bodies. The application of the basics of tactics in the organization and implementation of Supervisory activities allows prosecutors to make tactically sound decisions that contribute to the quality and effectiveness of inspections. The author's definition of the concept of tactics of Supervisory activity of Prosecutor's offices is formed, the elements that make up its content are defined.

Keywords: Prosecutor; Prosecutor's offices; Supervisory activity; tactics of Supervisory activity of Prosecutor's offices; Supervisory situation; tactical decision; tactical technique; hypothesis of Supervisory activity; tactical validity.

Противодействие прокуратуры преступлениям и иным правонарушениям в сфере лицензирования

© Субанова Наталья Викторовна,
проректор Университета прокуратуры
Российской Федерации, доктор юридических
наук

Аннотация. В статье проведен анализ многофункциональной деятельности прокуратуры Российской Федерации по противодействию правонарушениям (включая преступления), связанным с несоблюдением установленного законодательством лицензионного порядка. Нарушения порядка функционирования этого сегмента разрешительной системы нередко влекут риск развития чрезвычайных ситуаций, гибели людей, нанесения значительного имущественного ущерба.

Ключевые слова: прокуратура, преступления, правонарушения, лицензия.

Лицензирование представляет собой часть разрешительной системы. Получившие соответствующие разрешения субъекты (в данном случае, говоря о лицензировании отдельных видов деятельности, мы имеем в виду, прежде всего, субъекты предпринимательства) приобретают специальный статус, наделяются правами и корреспондирующими им обязанностями. Неисполнение установленных обязанностей влечет применение определенных мер воздействия уполномоченными органами, организациями (должностными лицами), включая меры юридической ответственности.

Административные правонарушения в сфере лицензирования предусмотрены различными главами Особенной части (разд. II) КоАП РФ. За последние годы реализация административной ответственности приобрела существенное значение для обеспечения законности в разрешительной системе, а использование прокурором потенциала административного преследования — место в арсенале его полномочий.

Общая норма, устанавливающая ответственность за осуществление предпринимательской деятельности без специального разрешения (лицензии), в настоящее время предусмотрена ч. 2 ст. 14.1 КоАП РФ, ч. 3 и 4 данной статьи — за осуществление предпринимательской деятельности с нарушением (или грубым нарушением) требований и условий, предусмотренных специальным разрешением (лицензией).

Различные главы КоАП РФ также предусматривают целый ряд специальных лицензионных составов, которые широко применяются на практике. В тех случаях, когда административная ответственность за осуществление предпринимательской деятельности без специального разрешения (лицензии) или с нарушением предусмотренных в нем условий помимо общих норм, содержащихся в ч. 2 и 3 ст. 14.1 КоАП РФ, установлена другими статьями КоАП РФ, действия лица подлежат квалификации по специальной норме, предусмотренной КоАП РФ (п. 18 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24 октября 2006 г. № 18).

В орбиту «общего надзора» прокуратуры попадают сферы отношений, где зарождаются и формируются предпосылки, условия для различного рода противоправной деятельности, и он характеризуется широким спектром влияния на базисные общественные отношения, позволяющим системно и комплексно воздействовать на способствующие правонарушениям факторы, находящиеся в различных областях социально-экономической жизни¹. В ходе осуществления надзора за исполнением законов органами государственного контроля (надзора), обеспечивающими функ-

¹ Деятельность органов прокуратуры по предупреждению преступлений : метод. пособие / под ред. А. И. Алексеева; НИИ проблем укрепления законности и правопорядка при Генеральной прокуратуре Рос. Федерации. М., 2004. С. 50—52.

ционирование разрешительной системы, прокуратура воздействует, прежде всего, на правовые и организационно-управленческие факторы, оказывающие влияние на состояние деликтности.

Особое значение деятельность прокуратуры по противодействию преступлениям и иным правонарушениям на данном направлении приобретает с учетом специфики предмета прокурорского надзора, охватывающего законодательные акты, устанавливающие относительный запрет без получения необходимых разрешений для осуществления деятельности (действий), бесконтрольная реализация которой способствует совершению правонарушений. Прокурорский надзор за исполнением этих так называемых ограничительных законов имеет выраженное профилактическое значение с позиции предупреждения широкого круга правонарушений путем воздействия на их причины и условия.

Сообразно этому приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 16 января 2012 г. № 7 «Об организации работы органов прокуратуры Российской Федерации по противодействию преступности» обоснованно предусматривает необходимость обращать особое внимание на исполнение законов, направленных на борьбу с опасными криминальными проявлениями деформации разрешительного порядка (незаконным оборотом наркотических средств и оружия, незаконной миграцией и пр.).

Вопросы организации различных направлений прокурорского надзора за исполнением законов в сфере лицензирования конкретизируются многими организационно-распорядительными документами Генерального прокурора Российской Федерации, в числе которых: приказы Генерального прокурора Российской Федерации от 7 декабря 2007 г. № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина», от 26 ноября 2007 г. № 188 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о несовершеннолетних и молодежи», от 31 марта 2008 г. № 53 «Об организации про-

курорского надзора за соблюдением прав субъектов предпринимательской деятельности», от 1 апреля 2014 г. № 165 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов об охране окружающей среды и природопользовании», от 3 марта 2017 г. № 140 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов в жилищно-коммунальной сфере»; указание Генерального прокурора Российской Федерации от 13 августа 2009 г. № 260/7 «Об усилении прокурорского надзора за соблюдением прав субъектов малого и среднего предпринимательства, устранением административных барьеров предпринимательской деятельности, исполнением законов органами исполнительной власти, обладающими контрольно-надзорными полномочиями и реализующими разрешительные процедуры».

Противодействие преступлениям и иным правонарушениям в сфере лицензирования осуществляется как территориальными, так и специализированными органами прокуратуры. Так, п. 2.2 Указания Генерального прокурора Российской Федерации от 20 февраля 2020 г. № 84/23 «Об усилении прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере функционирования железнодорожного транспорта» предписано проверять наличие у предприятий железнодорожного транспорта лицензий на перевозку пассажиров, опасных грузов, осуществление погрузочно-разгрузочной деятельности применительно к опасным грузам и фактическое соблюдение лицензионных требований. При выявлении фактов осуществления соответствующих видов деятельности в отсутствие лицензий, несоблюдения лицензионных требований и условий, а также нарушений, создающих реальную угрозу безопасности движения и эксплуатации железнодорожного транспорта, рассматривать вопрос о наличии оснований для вынесения постановлений в порядке п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ о направлении материалов в орган предварительного расследования для решения вопроса об уголовном преследовании по ст. 171, 238 и 263 УК РФ.

Прокурорская практика содержит многочисленные примеры пресечения безли-

цензионной (с нарушениями лицензионных условий и требований) деятельности недобросовестных субъектов предпринимательства, выявления соответствующих правонарушений.

Так, Благовещенская межрайонная прокуратура Республики Башкортостан провела проверку исполнения законодательства о недропользовании. Установлено, что обществом с ограниченной ответственностью «И.» осуществлялась незаконная добыча песчано-гравийной смеси вблизи города Благовещенска за пределами установленных соответствующей лицензией границ. Прокуратура возбудила в отношении юридического лица дело об административном правонарушении по ч. 1 ст. 7.3 КоАП РФ (пользование недрами без лицензии), по результатам рассмотрения которого компания оштрафована на 900 тыс. руб. В настоящее время деятельность по добыче полезных ископаемых за пределами установленных границ прекращена¹.

Факты нарушений требований законодательства о безопасности на внутреннем водном транспорте, несоблюдения прав пассажиров при эксплуатации судов, связанные с осуществлением предпринимательской деятельности в области транспорта без лицензии, нарушением условий, предусмотренных лицензией, по-прежнему выявляются транспортными прокурорами.

Например, Московской межрегиональной транспортной прокуратурой в ходе проверки исполнения законодательства о безопасности плавания и эксплуатации судов на водных объектах выявлены факты нарушения отдельными судовладельцами лицензионных требований, в том числе, невыполнения ими требований закона в области обеспечения комплектности, условий хранения и содержания в надлежащем состоянии спасательных средств, обеспечения пожарной безопасности, а также соблюдения правил плавания судов и эксплуатации навигационного оборудования, поддержания в надлежащем техническом состоянии судовых сигнальных

средств и т.д. В частности, на основании результатов проведенной проверки одно судно отстранено от плавания до полного устранения нарушений закона, допущенных при его эксплуатации².

Тюменской транспортной прокуратурой в ходе проведения проверки исполнения законодательства о безопасности судоходства выявлены нарушения при организации речных перевозок. Установлено, что индивидуальный предприниматель, используя принадлежащие ему суда — теплоход «Адмираль» и грузопассажирское несамоходное судно «Аквариум», в отсутствие необходимой лицензии осуществлял коммерческую перевозку пассажиров по экскурсионно-прогулочным маршрутам по р. Тура в границах г. Тюмени. В связи с выявленными нарушениями закона прокурором в отношении индивидуального предпринимателя возбуждено дело об административном правонарушении по ч. 1 ст. 14.1.2 КоАП РФ, по результатам рассмотрения которого ему назначено наказание в виде штрафа в размере 100 000 руб.³, в установленном порядке направлены документы для получения лицензии.

Стоит заметить, что выявление и пресечение прокуратурой административных правонарушений в сфере лицензирования транспортной деятельности способствует предотвращению наступления более тяжелых последствий, «перерастанию» их в преступления⁴: нарушения порядка функционирования этого сегмента разрешительной системы нередко влекут риск развития чрезвычайных ситуаций, гибели людей, нанесения значительного имущественного ущерба. Один из таких трагических примеров — получившее широкий общественный резонанс и повлекшее мно-

¹ <https://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-1821066/> (дата обращения — 01.09.2020).

² <https://epp.genproc.gov.ru/web/mmtp/mass-media/news/archive?item=37428050> (дата обращения — 26.09.2020).

³ <http://ural-trans-prok.ru/news/760-tyumenskoy-transportnoy-prokuratury-yyavleny-narusheniya-zakonodatelstva-o-bezopasnosti-sudohodstva.html> (дата обращения — 26.09.2020).

⁴ См. более подробно: Субанова Н. В. Разрешительная система: теория, право, законность : монография. М.: Юрлитинформ, 2015.

гочисленные человеческие жертвы крушение в 2011 г. двухпалубного дизель-электрохода «Булгария». Суд установил, что непосредственной причиной затопления «Булгарии» стала совокупность факторов: негодность судна к плаванию как по техническому состоянию, так и по уровню подготовки экипажа, несоблюдение требований и правил безопасности судоходства, неисполнение или ненадлежащее исполнение своих обязанностей судовладельцем, командным составом экипажа, должностными лицами контролирующих органов как при подготовке судна к плаванию, так и при его эксплуатации¹. При этом пассажирские перевозки на «Булгарии» производились в отсутствие необходимой лицензии (пройденная предлицензионная проверка была проведена на основе ненадлежащих документов, судно затонуло незадолго до получения лицензии)².

Во многих случаях связанные с лицензированием преступления и иные правонарушения имеют коррупционную составляющую. Например, в Волгоградской области директор ООО «И.» передал 30 тыс. руб. консультанту отдела контроля потребительского рынка и розничной продажи алкогольной продукции управления регулирования торговой деятельности комитета промышленности и торговли администрации области М. за решение вопроса о выдаче лицензии на осуществление торговли алкогольной продукцией. Вступившим в законную силу приговором Центрального районного суда г. Волгограда от 14 октября 2019 г. М. был признан виновным в совершении пяти эпизодов преступлений, предусмотренных ч. 2, ч. 3 ст. 290 УК РФ (получение взятки за незаконные действия в значительном размере), п. «а», ч. 5 ст. 290 УК РФ (получение взятки за незаконное бездействие в значительном размере, совершенное группой лиц по предварительному сговору). За содеянное ему назначено наказание в виде 7 лет 6 месяцев лишения свободы с отбыванием в

исправительной колонии строгого режима и запрещено занимать должности в органах государственной власти и местного самоуправления в течение 3 лет. В связи с этим прокуратура возбудила в отношении ООО «И.» дело об административном правонарушении по ч. 1 ст. 19.28 КоАП РФ (незаконное вознаграждение от имени юридического лица). Постановлением мирового судьи юридическое лицо признано виновным в совершении административного правонарушения и ему назначено наказание в виде штрафа в размере 1 млн. руб.³

Уголовная ответственность за незаконную предпринимательскую деятельность без лицензии установлена, прежде всего, ст. 171 УК РФ («Незаконное предпринимательство»), а также ст. 171.3 («Незаконное производство и (или) оборот этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции»), 171.4 («Незаконная розничная продажа алкогольной и спиртосодержащей пищевой продукции»), 172 («Незаконная банковская деятельность»), 235 («Незаконное осуществление медицинской деятельности или фармацевтической деятельности»), 235.1 («Незаконное производство лекарственных средств и медицинских изделий») УК РФ.

Можно привести ряд примеров уголовного преследования в этой части.

Клинцовский городской суд Брянской области вынес приговор по уголовному делу в отношении 46-летнего местного жителя. Он признан виновным в совершении преступлений, предусмотренных п. «б» ч. 6 ст. 171.1 УК РФ (приобретение, хранение, перевозка в целях сбыта и продажи немаркированной алкогольной продукции, а также немаркированных табачных изделий, совершенные в особо крупном размере), п. «б» ч. 2 ст. 171.3 УК РФ (закупка, хранение, перевозка и розничная продажа этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции без соответствующей лицензии, совершенные в особо крупном размере), ч. 1 ст. 180 УК РФ (незаконное использование чужого то-

¹ <https://ria.ru/20140707/1015064329.html> (дата обращения — 26.09.2020).

² <https://www.kommersant.ru/doc/2125574> (дата обращения — 26.09.2020).

³ <https://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-1780336/> (дата обращения — 26.09.2020).

варного знака, совершенное неоднократно с причинением крупного ущерба). Установлено, что в период с ноября 2016 г. по февраль 2018 г. мужчина реализовывал контрафактную алкогольную и табачную продукцию по цене существенно ниже рыночной. Общая стоимость изъятых товаров превысила 2 млн. 860 тыс. руб. Суд согласился с мнением государственного обвинителя о виновности подсудимого и назначил ему наказание в виде 4 лет 4 месяцев лишения свободы с отбыванием в исправительной колонии общего режима, а также со штрафом в размере 500 тысяч рублей¹.

Одинцовский городской суд Московской области вынес приговор по уголовному делу в отношении гражданина, который признан виновным в совершении преступления, предусмотренного п. «б» ч. 2 ст. 172 УК РФ (осуществление незаконной банковской деятельности). В суде установлено, что злоумышленник с марта по декабрь 2018 г., действуя от имени банковского учреждения, у которого была отозвана лицензия, систематически осуществлял на территории города Одинцово Московской области обмен иностранной валюты на российские рубли. В результате противоправных действий он получил доход в размере более 20 млн. руб.

Суд приговорил виновного к 1 году лишения свободы с отбыванием наказания в исправительной колонии общего режима со штрафом в размере 400 тыс. руб.²

Нижегородский районный суд г. Нижнего Новгорода вынес приговор по уголовному делу в отношении 39-летнего местного жителя. Он признан виновным в совершении преступления, предусмотренного п. «б» ч. 2 ст. 172 УК РФ (осуществление банковской деятельности (банковских операций) без регистрации и без специального разрешения (лицензии) в случаях, когда такое разрешение (лицензия) обязательно,

если это деяние сопряжено с извлечением дохода в особо крупном размере). Суд установил, что с февраля 2016 г. по май 2018 г. житель г. Нижнего Новгорода, не зарегистрировав в установленном порядке юридическое лицо, не имея специального разрешения (лицензии), за денежное вознаграждение предоставлял гражданам и юридическим лицам услуги по кассовому обслуживанию и инкассации денежных средств, что отнесено к банковским операциям, то есть занимался противоправной деятельностью по незаконному обналичиванию денежных средств в интересах третьих лиц. В результате незаконной банковской деятельности он извлек доход на сумму более 33 млн. руб. Суд назначил осужденному наказание в виде 1 года 9 месяцев лишения свободы с отбыванием в исправительной колонии общего режима³.

Стоит отметить, что по делам о преступлениях, предусмотренных ст. 171—174 УК РФ, уголовным и уголовно-процессуальным законодательством установлены особенности уголовного судопроизводства, касающиеся, в частности, порядка рассмотрения сообщения о преступлении (ч. 7—9 ст. 144 УПК РФ) и возбуждения уголовного дела (ч. 3 ст. 20, ч. 1.2 ст. 140 УПК РФ), признания предметов и документов вещественными доказательствами (ст. 81.1 УПК РФ), применения меры пресечения в виде заключения под стражу (ч. 1.1 ст. 108 УПК РФ), а также особенности освобождения от уголовной ответственности и прекращения уголовного преследования (ст. 76.1 УК РФ, ст. 28.1 УПК РФ). Так, рассматривая жалобу на постановление о возбуждении уголовного дела в отношении конкретного лица о преступлении в сфере предпринимательской или иной экономической деятельности, суды имеют в виду, что данное решение принимается дознавателем, органом дознания, следователем, руководителем следственного органа только на основании

¹ <https://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-1797206/>(дата обращения — 26.09.2020).

² <https://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-1790734/>(дата обращения — 26.09.2020).

³ <https://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-1785324/>(дата обращения — 26.09.2020).

сведений, полученных в порядке, предусмотренном ст. 144 УПК РФ. В связи с этим судом в числе других вопросов проверяются законность и обоснованность процессуальных действий и оперативно-розыскных мероприятий, проведенных указанными органами и их должностными лицами в ходе проверки сообщения о преступлении, обращая особое внимание на действия и мероприятия, связанные с ограничением имущественных и иных прав и свобод предпринимателей и (или) лиц, состоящих с ними в трудовых отношениях (например, назначение документальных проверок и ревизий, получение образцов для сравнительного исследования, истребование или изъятие документов и предметов, принадлежащих индивидуальному предпринимателю или коммерческой организации, включая электронные носители информации, обследование принадлежащих им производственных помещений, зданий, сооружений, участков местности и транспортных средств). В случае выявления нарушений закона, влекущих признание полученных доказательств недопустимыми, суд оценивает достаточность данных, указывающих на признаки преступления, без учета результатов таких действий и мероприятий¹.

Указание Генерального прокурора Российской Федерации от 1 декабря 2017 г. № 815/36 «Об усилении прокурорского надзора за соблюдением прав субъектов предпринимательской деятельности на досудебных стадиях уголовного судопроизводства и при осуществлении оперативно-розыскной деятельности» предписывает прокурорам с особой тщательностью подходить к проверке законности принятия процессуальных решений о возбуждении уголовных дел в отношении предпринимателей, давая оценку возможному наличию гражданско-правового спора между хозяй-

ствующими субъектами, а также вступившим в силу судебным решениям по обстоятельствам, являющимся предметом процессуальной проверки; решительно препятствовать фактам возбуждения уголовных дел с целью незаконного вмешательства в предпринимательскую деятельность. Требуется обеспечить действенный надзор за законностью и обоснованностью избрания в отношении их меры пресечения и иных мер процессуального принуждения, мерами прокурорского реагирования пресекать незаконное задержание субъектов предпринимательской деятельности в порядке ст. 91 и 92 УПК РФ. Решение о поддержании ходатайства следователя (дознателя) об избрании меры пресечения в виде заключения под стражу в отношении указанной категории лиц, подозреваемых или обвиняемых в совершении преступлений, предусмотренных ст. 171—174 УК РФ принимаются в исключительных случаях — при наличии обстоятельств, предусмотренных ч. 1 ст. 108 УПК РФ.

Заслуживает в целом положительной оценки и стремление законодателя к дальнейшему обеспечению процессуальных гарантий защиты прав субъектов предпринимательской деятельности в ходе привлечения к уголовной ответственности: Федеральным законом от 27 декабря 2018 г. № 533-ФЗ «О внесении изменений в статьи 76.1 и 145.1 Уголовного кодекса Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации» ст. 164 дополнена частью 4.1, устанавливающей недопустимость необоснованного применения мер, которые могут привести к приостановлению законной деятельности юридических лиц или индивидуальных предпринимателей, таких как необоснованное изъятие электронных носителей информации (за исключением случаев, предусмотренных ч. 1 ст. 164.1 УПК РФ), при производстве следственных действий по уголовным делам о преступлениях, предусмотренных в том числе ст. 171, 171.1, 171.3—172.2, 173.1—174.1 УК РФ.

Кроме того, ч. 3 ст. 299 УК РФ установлена уголовная ответственность за незаконное возбуждение уголовного дела,

¹ Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 15 ноября 2016 г. № 48 «О практике применения судами законодательства, регламентирующего особенности уголовной ответственности за преступления в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности».

если это деяние совершено в целях воспрепятствования предпринимательской деятельности либо из корыстной или иной личной заинтересованности и повлекло прекращение предпринимательской деятельности либо причинение крупного ущерба.

Снижение административного давления на бизнес со стороны проверяющих структур и обеспечение прав предпринимателей, в том числе уголовно-правовыми средствами, остается приоритетным направлением деятельности прокуроров¹.

Статьей 169 УК РФ установлена ответственность за воспрепятствование законной предпринимательской или иной деятельности, объективная сторона которой включает, в том числе, неправомерный отказ в выдаче специального разрешения (лицензии) на осуществление определенной деятельности либо уклонение от его выдачи, совершенные должностным лицом с использованием своего служебного положения.

Основанием для возбуждения уголовных дел указанной категории зачастую служат именно направленные прокурорами в порядке п. 2 ч.2 ст. 37 УПК РФ материалы. Как свидетельствует практика прокурорского надзора, нарушения прав предпринимателей фиксируются во всех сферах их взаимодействия с органами государственной власти и местного самоуправления, включая разрешительные процедуры.

Так, прокуратура Удмуртской Республики провела проверку в главном управлении по государственному надзору региона, в ходе которой выявлены нарушения прав юридического лица, относящегося к категории субъектов малого предпринимательства. Установлено, что должностные лица государственного органа безосновательно отказали ООО «Можгинская управляющая компания» в выдаче лицензии на осуществление предпринимательской деятельности по управлению многоквартирными домами, а также во включе-

нии в реестр лицензий многоквартирных домов, собственники которых выбрали названную организацию в качестве управляющей. Материалы проверки направлены прокуратурой в следственные органы для решения вопроса об уголовном преследовании. По результатам их рассмотрения возбуждено уголовное дело по ч. 1 ст.169 УК РФ по факту воспрепятствования законной предпринимательской деятельности. Нарушения устранены, прекращения работы управляющей организацией не допущено².

Элистинский городской суд Республики Калмыкия вынес приговор по уголовному делу в отношении бывшего заместителя главы администрации г. Элисты, который признан виновным в совершении преступления, предусмотренного ч. 1 ст. 169 УК РФ. Уголовное дело было возбуждено по материалам прокурорской проверки. В суде установлено, что заместителем главы администрации города на протяжении длительного времени принимались незаконные решения об отказе в выдаче специальных разрешений, тем самым создавались препятствия хозяйствующему субъекту в строительстве магазина для осуществления предпринимательской деятельности³.

Специальными субъектами неправомерного отказа в выдаче лицензии и уклонения от ее выдачи выступают должностные лица – работники лицензирующих органов.

К типичным нарушениям уголовно-процессуального законодательства, выявленным при расследовании уголовных дел указанной категории, необходимо отнести⁴: нарушение сроков доследственной проверки, предусмотренных ст. 144—145 УПК РФ; несвоевременное изъятие долж-

¹ См. об этом подробнее: <https://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-1885666/> (дата обращения — 26.09.2020).

² <https://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-1653088/>(дата обращения — 26.09.2020).

³ <https://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-1889932/>(дата обращения — 26.09.2020).

⁴ Более подробно см.: Воронцов А. А., Субанова Н.В. Некоторые вопросы привлечения к ответственности за воспрепятствование предпринимательской деятельности // Военное право. — 2017. — № 6. — С. 211—216.

ностных инструкций, журналов учетов, производств, нарядов и иной документации, скачивание электронных данных; сложности в доказывании субъективной стороны состава преступления (корыстного и иного мотива и преступного умысла); длительность проведения почерковедческих экспертиз; необходимость юридической оценки действий фигурантов в условиях использования положений межотраслевого законодательства; противодействие участников уголовного судопроизводства, выражающееся в сокрытии или уничтожении документов, имеющих значение для уголовного дела; длительные сроки обращения потерпевшей стороны в правоохранительные органы, что приводит к утрате до-

казательственной базы и невозможности ее восстановления, в том числе документов, срок хранения которых в определенных организациях ограничен.

Библиография

1. Деятельность органов прокуратуры по предупреждению преступлений: метод. пособие / под ред. А. И. Алексеева; НИИ проблем укрепления законности и правопорядка при Генеральной прокуратуре Рос. Федерации. — М., 2004.

2. Воронцов, А. А. Некоторые вопросы привлечения к ответственности за воспрепятствование предпринимательской деятельности / А. А. Воронцов, Н. В. Субанова // Военное право. — 2017. — № 6. — С. 211—216.

3. Субанова, Н. В. Разрешительная система: теория, право, законность : монография / Н. В. Субанова. — М.: Юрлитинформ, 2015. — 160 с.

Counteraction of the Prosecutor's Office to Crimes and Other Offenses in the Sphere of Licensing

© Subanova N. V.,

Vice-Rector of the University of the Prosecutor's Office of the Russian Federation, Doctor of Law

Resume. The article analyzes the multifunctional activities of the Prosecutor's Office of the Russian Federation to counteract offenses (including crimes) related to non-compliance with the licensing procedure established by law. Violations of the procedure for the functioning of this segment of the permitting system often entail the risk of emergencies, loss of life, and significant property damage.

Key words: Prosecutor's Office, crimes, offenses, licens.

Личность преступника, совершающего налоговые преступления в строительной сфере

© **Борисов Андрей Викторович**,
кандидат юридических наук, доцент,
заведующий кафедрой «Уголовное право,
уголовный процесс и криминалистика» Юри-
дического института Российского университета
транспорта

Аннотация. В статье рассматривается такая криминологическая проблема, как личность налогового преступника в строительной сфере. Дается характеристика личности налогового преступника, а также выделяются специфические черты личности налогового преступника, совершающего преступления в строительной сфере. Раскрывается структура личности налогового преступника, рассматриваются подструктуры его личности по следующим признакам: социально-демографическим; нравственным, биологическим; психологическим; уголовно-правовым.

Ключевые слова: личность преступника, налоговые преступления, налоговая преступность, налоговая преступность в сфере строительства, личность налогового преступника в сфере строительства.

Вопрос личности преступника, совершающего налоговые преступления в строительной сфере, требует отдельного рассмотрения.

В сознании российских граждан убеждения об общественной опасности налоговой преступности, о ее вреде для общества и личности стали формироваться сравнительно недавно. Преступник в налоговой сфере все еще остается лицом, чье уголовно наказуемое поведение не вызывает негативной оценки среди населения, а зачастую встречает одобрение или молчаливое содействие, например, в случае выплаты работникам «серой» заработной платы.

Бурное развитие института частной собственности и предпринимательства привели к появлению больших доходов у российских граждан, а культура обращения с богатством и, в частности, налоговая культура еще не вполне сформировалась, поэтому налоговые правонарушения и преступления в понимании многих россиян не представляют большой общественной опасности. В то время как убийство, кража, взяточничество осуждаются большинством, налоговые преступления —

напротив, понимаются иногда, как нежелание отдавать чиновникам свой заработанный доход.

Подобная социальная оценка налоговой преступности обуславливает особенности личности налогового преступника и ее отличия от личности преступника, совершившего так называемые «общеуголовные» преступления.

«Всякая личность представляет собой индивидуальное выражение социально значимых свойств, индивидуальную форму отражения бытия и духовных условий общества. Все это концентрируется в ее сознании, которое само становится активным цементирующим элементом формирования личности, опосредуя в соответствии с собственным содержанием действие на человека всех проявлений социальной действительности, определяя в конкретном случае выбор им той или иной социальной позиции и направленности поведения»¹.

¹ Афанасьева О. Р., Гончарова М. В., Шиян В. И. Криминология : учебник и практикум. М., 2019. С. 98.

Преступление всегда имеет два основания: одно лежит в личности преступника и складывается из особенностей его личности, а другое состоит из внешних для него факторов, своим влиянием толкнувших его на преступный путь. Ни одно преступление нельзя объяснить исключительно внешними причинами, игнорируя особенности совершившей его личности. Поэтому глубокое понимание преступления предполагает не только исследование его внешней стороны и установление вины преступника, но и выяснение той связи, которая существует между внутренним психическим отношением лица к совершению преступлению и свойствами его личности.

Анализ качеств личности налогового преступника в строительной отрасли позволит отнести его к определенному типу, категории, а также, в свою очередь, позволит определить возможность совершения им преступных деяний в перспективе, определять меры реагирования на реализованное преступное деяние; даст возможность выработать меры профилактического характера, которые направлены на борьбу с налоговыми преступными деяниями в области строительства.

В понятие личности налогового преступника включаются те характеристики, которые обуславливают совершение налогового преступления, а, следовательно, отличают преступника от законопослушного гражданина.

Структура личности человека делится на подструктуры по следующим признакам: социально-демографические; нравственные, биологические; психологические; уголовно-правовые.

Лица, совершающие налоговые преступления в сфере строительства, по своим социально-демографическим, психологическим характеристикам практически ничем не отличаются от иных лиц, совершающих налоговые преступные деяния.

Поэтому считаем целесообразным в структуре личности налогового преступника в строительстве наиболее подробно исследовать социально-демографические и нравственно-психологические характеристики.

Социально-демографическая структура личности включает такие признаки, как пол, возраст, образование, социальное положение, род занятий, национальная и профессиональная принадлежность, семейное положение, уровень материальной обеспеченности, место проживания (город или сельская местность).

В комплексе социально-демографических признаков налоговых преступников, совершивших преступление в строительной сфере, важное криминологическое значение имеют данные о социальном положении, роде занятий и профессиональной принадлежности. Существенное криминологическое значение имеют данные об уровне материальной обеспеченности и месте жительства, социальный статус, семейное положение.

Типичными свойствами лиц, совершающих налоговые преступления в строительстве, в отличие от преступников, совершивших «общеуголовные» преступления, являются: престижность их социальных ролей, высокая социализация в трудовом коллективе, наличие социально-позитивных жизненных планов, высокие социальные притязания.

Характер налогового преступления и сама способность его совершения во многом определяют образовательный и интеллектуальный уровни личности преступника.

Налогового преступника в строительной сфере можно назвать интеллектуалом. Чаще всего он имеет высшее или среднее специальное образование.

В структуре личности человека, совершившего преступление против порядка налогообложения в строительстве, важное место принадлежит его нравственно-психологическим признакам, интеллектуальным, волевым свойствам.

Важной в понимании специфики личности налогового преступника в строительной отрасли является уголовно-правовая характеристика. К числу таких признаков относятся: направленность и мотивация преступных действий, длительность, интенсивность преступной деятельности и наличие судимостей за нее, ролевое участие в конкретном преступлении,

степень подготовленности (организованности) к преступлению, отношение к его последствиям.

Очевидно, что налоговый преступник в строительной сфере по своим личностным характеристикам существенно отличается от лиц, совершивших «общеуголовные» преступления.

Для лиц, совершающих налоговые преступления, в том числе, в строительстве, характерны, кроме прочих, высокие умственные способности, значительный жизненный опыт, неплохие знания психологии, что позволяет им не только успешно уклоняться от уплаты налогов, но и скрывать следы преступления, а также противодействовать органам расследования. Нередки случаи противодействия следователю. Они заключаются в попытке скрыть информацию о преступлении, причем строительство, благодаря своей сложности и длительности строительного цикла, способствует этому.

Высокая латентность налоговых преступлений в строительстве и традиционно небольшой процент уголовных дел, заканчивающихся привлечением подозреваемых и обвиняемых к уголовной ответственности (25—35 %) ¹, приводят к тому, что некоторые авторы, обобщая результаты анкетирования среди потенциальных, по их мнению, нарушителей налоговой дисциплины, на основании психологических характеристик их личности выводят портрет налогового преступника ². Считаем такой подход неправильным, поскольку в соответствии со ст. 49 Конституции Российской Федерации никто не может быть признан виновным иначе как вступившим в силу приговором суда. На основании исследований среди вероятных неплательщиков налогов (которые, несомненно, полезны для профилактики налоговых преступлений) можно лишь обозначить «группу риска», вывести портрет потенциального, но никак не состоявшегося преступника.

¹ По данным статистики МВД России.

² См. напр.: Крупин М. Л. Личность налогового преступника: опыт персоналогического исследования // Безопасность бизнеса. 2006. № 2. С. 39—43.

На наш взгляд, наиболее достоверными для криминологической характеристики личности налогового преступника в строительстве являются исследования, проводимые среди лиц, признанных виновными в совершении налоговых преступлений в указанной сфере. Автором было проведено исследование личности преступников на основе изучения уголовной статистики МВД России и уголовных дел, возбужденных по признакам налоговых преступлений в строительной отрасли. Как уже отмечалось, личность налогового преступника, совершающего налоговые преступления в строительной сфере, во многом сходна по своим характеристикам с другими налоговыми преступниками: все лица, совершающие налоговые преступления, обладают определенными сходными чертами вне зависимости от отрасли экономики, в которой они совершили преступление.

По сравнению со всеми налоговыми преступниками налоговый преступник в строительной сфере имеет определенные отличия: в данной сфере несколько больше удельный вес руководителей, совершающих налоговые преступления; немного меньше, чем в целом среди налоговых преступников, служащих и иностранных граждан; уровень групповой преступности выше, чем во всей налоговой преступности.

Что касается деления преступников по половому признаку, данных по всем составам налоговых преступлений, как и по отраслям экономики, официальная статистика не содержит. Отметим лишь, что в 2019 г. по статье 198 УК РФ из 4 250 выявленных преступников насчитывалось 1 250 женщин, или 29,4 %, по ст. 199 УК РФ из 4 698 выявленных лиц — 906 женщин, или 19,2 %.

Из 192 изученных уголовных дел было проанализировано 241 лицо, совершившее налоговые преступления в строительной отрасли. Из них число женщин составило 75 человек, или 31,1 %. 39 женщин, или 70 %, занимали бухгалтерские должности в строительных организациях. По возрастным группам удалось проследить следующее распределение преступников:

16—29 лет — 26 человек или 10,8 %;

30—49 лет — 163 человека или 68,6 %;

49—60 лет — 52 человека или 21,6 %.

В браке состояли 158 человек, или 65 % от всех совершивших налоговые преступления в строительной сфере; имели детей 117 человек, или 48,5 %; в сельской местности проживало 22 человека, или 9,1 %.

Средний возраст преступников — около 40 лет. Обычно они являются предпринимателями, крайне редко — представителями иных социальных групп. Это, как правило, люди высокообразованные.

Среди преступников 78 % мужчин состоят в браке, среди женщин этот процент намного ниже. Почти 50 % всех налоговых преступников имеют несовершеннолетних детей. Преступник отличается высоким уровнем материального благосостояния, обычно он горожанин.

За последние 20 лет личность налогового преступника несколько изменилась. Наблюдаются незначительные изменения в структуре налоговой преступности. Если в 1997 г. мужчины привлекались к ответственности за совершение налоговых преступлений в 74 случаях из ста, то в 2018 г. доля мужчин составила 69 %. Это, прежде всего, объясняется тенденцией к росту числа женщин — руководителей предприятий, хотя по-прежнему традиционно среди налоговых преступников женщины занимают должности, связанные с ведением бухгалтерского учета и отчетности. Средний возраст налоговых преступников снизился до 36 лет. Лица в возрасте от 30 до 49 лет привлекались за совершение налоговых преступлений в 68,6 % случаев, (в 1997 г. — в 60,7 % случаев). Число ранее судимых среди налоговых преступников отличается относительной стабильностью и составляет 8 %.

Налоговые преступления в строительстве следуют общему направлению налоговой преступности. Строительная сфера довольно привлекательна для различных налоговых нарушений. Налоговые преступники, работающие в строительной сфере, в основном отвечают общей тен-

денции всех налоговых преступников. При этом у них есть отдельные особенности.

На основе проведенного автором исследования можно нарисовать портрет налогового преступника, совершающего преступление в строительной сфере.

В строительстве чаще всего к уголовной ответственности за налоговые преступления привлекаются директор и главный бухгалтер строительного предприятия. Во многих уголовных делах руководитель и главный бухгалтер строительной фирмы являются подставными лицами. Причем, в таких фирмах это, как правило, одно лицо. Настоящие же руководители, как правило, остаются в тени.

Требования к профессиональной подготовке руководителей и сотрудников лицензируемых строительных фирм приводят к тому, что подчас налоговые преступники в строительной сфере обладают более высоким уровнем образования и опыта работы.

Итак, социально-демографические признаки и поведение налогового преступника в строительной сфере говорят о том, что ими становятся далеко не изгои или антиобщественные элементы, а люди, занимающие довольно высокое социально-экономическое положение, причем находящиеся в возрасте наивысшей активности. Поэтому оперирование только социально-демографическими признаками налогового преступника практически ничего не дает для целей индивидуальной профилактики налоговых преступлений в строительстве.

На наш взгляд, от внешних признаков личности налогового преступника следует перейти к ее внутренним характеристикам.

Структура личности включает в себя такие психофизиологические особенности, как состояние здоровья, особенности характера, темперамент.

Можно предположить, что ценности и установки лиц, совершающих или намеревающихся совершить налоговые преступления, противоположны таковым у добросовестных налогоплательщиков. Так ли это? Или налоговым преступником может стать законопослушный человек, неосторожно применивший какой-либо способ

оптимизации налогообложения и получивший от этого крупную налоговую выгоду, признанную впоследствии необоснованной правоохранительными органами (что составляет признаки налогового преступления)? Этот вопрос особенно актуален, поскольку оптимизация налогообложения — один из способов снизить налоговое бремя и используется широко как организациями, так и физическими лицами.

Проблема отнесения налоговой выгоды к обоснованной или необоснованной для специалистов является животрепещущей и по ней еще не вполне сложилась правоприменительная практика. В последние годы она находит отражение в определениях Конституционного Суда Российской Федерации, решениях арбитражных судов и судов общей юрисдикции. Решение этой проблемы судами в каждом конкретном случае нередко небесспорно. Отметим, что ни один следователь или суд не защищен от ошибок квалификации преступления, в том числе и налогового. Проблема квалификации налоговых преступлений подробно будет рассмотрена нами во второй главе диссертационного исследования. Однако мы исходим из того, что налоговый преступник имел прямой умысел на неуплату налога и был обоснованно привлечен к уголовной ответственности. Поэтому полагаем, что нравственно-психологические установки налогового преступника противоположны таковым у добросовестного налогоплательщика.

Пристальное психологическое изучение личности налогового преступника в сравнении с законопослушными гражданами свидетельствуют о наличии некоторых отличительных особенностей, в том числе психологических, у преступников.

Отдавая должное значительной роли указанных нравственных и психологических особенностей лиц, совершивших налоговые преступления, автором настоящей работы отстаивается позиция, согласно которой определяющими в формировании личности налогового преступника являются не столько свойства психики, характера, сколько внешние факторы, формирующие его правосознание. Такой чело-

век является по своим характеристикам положительным: целеустремленный, грамотный, чаще всего семейный, далеко не самый плохой работник или руководитель, только налоги платить не хочет. Учитывая массовость данного явления в России (ведь сокрытием прибыли «грешат» многие организации), одной корыстной направленностью и радикализмом ее генерального директора объяснить это нельзя.

Полагаем, что деформация правосознания налогового преступника происходит под воздействием среды, в которой он живет и работает, где формируются его негативные антиправовые установки.

Некоторым людям свойственен такой уровень правосознания, что они соблюдают норму, даже если не признают ее ценность, просто в силу привычной законопослушности. Другие — боятся наказания. Третьи — они и представляют наибольшую общественную опасность — при обнаружении на своем пути препятствий в виде закона, всячески пытаются его обойти.

Как известно, правосознание личности в значительной мере обусловлено господствующими идеями, правовыми взглядами, уровнем реализации прав личности в данном обществе. Справедливо утверждение: для того, чтобы человек вел себя правомерно, он должен принять охраняемые социальные нормы и ценности, усвоить стереотипы правомерного поведения¹.

Однако, чтобы их принять, необходимы способствующие этому условия. Во-первых, должны наличествовать справедливые нормы. Во-вторых, они должны прочно закрепиться в сознании добросовестного налогоплательщика. Однако имеющаяся в настоящее время в нашей стране налоговая культура пока не позволяет сформировать «добросовестного налогоплательщика».

Характеристика личности налогового преступника в строительной сфере была бы неполной без выявления мотивов налогового преступления.

¹ Еникеев М. И. Юридическая психология. М.: Норма, 2002. С. 52—56.

Мотивация налогового преступления в строительной сфере формируется, кроме корысти, личностными негативными качествами преступника, например, тщеславием, извращенным представлением об успешности, благополучии, и пр.

Выделим следующие мотивы совершения налоговых преступлений:

1) корыстная заинтересованность;

2) стремление вывести предприятие из экономического тупика, что впоследствии бы положительно отразилось на суммах налогов, уплачиваемых в бюджет;

3) желание увеличить прибыль путем минимизации налоговых платежей;

4) изыскание денежных средств для стимулирования производства;

5) намерение выпутаться из долгов.

Исследование мотивов совершения налоговых преступлений позволяет выделить основные типы налоговых преступников в строительной сфере:

— осторожные налоговые преступники — лица, периодически или систематически нарушающие налоговое законодательство в расчете на то, что органы налогового контроля и правоохранительные органы их не смогут выявить;

— налогоплательщики, не согласные с существующим налоговым законодательством или практикой его применения;

— налоговые мошенники — лица, изначально имеющие преступный умысел на совершение налоговых преступлений. Они являются основными разработчиками схем уклонения от уплаты налогов и сборов или получения необоснованных финансовых льгот. Это целые преступные группы, характеризующиеся высокой степенью распределения ролей и обязанностей среди своих членов;

— налогоплательщики-фантомы — это предприятия, специально созданные для сокрытия и обналичивания средств, исправно сдающие «нулевую отчетность», функционирующие для преступных целей в среднем от 1 месяца до полугода, либо «однодневки», созданные специально для конкретной преступной операции с денеж-

ными средствами, после которой фирма исчезает из поля зрения налоговиков¹.

Такая типизация нарушителей, на наш взгляд, позволит правоохранительным органам обратить внимание на выявление, документирование и расследование преступной деятельности злостных налогоплательщиков и одновременно проводить профилактику преступлений среди случайных или ситуативных нарушителей налоговой дисциплины.

На основе проведенного исследования можно сделать следующие выводы.

В структуре личности налогового преступника определяющими являются социально-демографические и психологические признаки.

Налоговый преступник в строительной сфере — это преимущественно мужчина возраста 36—40 лет, имеющий высшее или среднее специальное образование и стаж работы в строительной отрасли, являющийся руководителем строительной организации или индивидуальным предпринимателем. Состоит в браке, имеет детей, является городским жителем. Обладает высоким социальным статусом и обширными связями в различных кругах. Ранее не судим. Отличается некоторым правовым нигилизмом, стремлением к обогащению и корыстной направленностью личности, ради достижения своих целей может обойти закон, однако в своем окружении характеризуется с положительной стороны².

Указанные характеристики типичны для современного предпринимателя в нашем обществе. Однако не все предприниматели идут на нарушение налогового законодательства. Выбор варианта преступного или правомерного поведения зависит от комбинации различных внутренних и внешних факторов.

Именно поэтому во взаимодействии личности и социальной среды надо искать непосредственные причины преступного

¹ Платонова Л. В. Налоговая преступность. Социально-психологические и криминологические характеристики. М., 2005. С. 62—64.

² Личностные характеристики преступников [Антонян Ю. М., Афанасьева О. Р., Афанасьев П. Б. и др.] / под ред. д-ра юрид. наук, проф. Ю. М. Антоняна. М., 2016. С. 88.

поведения лиц, совершивших или намеревающихся совершить налоговое преступление, и способы его предупреждения. Отличие преступного поведения от законопослушного в сфере налогообложения имеет свои истоки в правосознании, системе взглядов и социальных установок. В свою очередь, правосознание неразрывно связано с существующей в обществе системой ценностей и идей, другими словами, идеологией. Полагаем, что идеология может и должна корректироваться государством с целью формирования правопослушных убеждений своих граждан. Только воспитание налоговой культуры наряду с ужесточением наказания за налоговые преступления приведет к формированию добросовестного налогоплательщика как массового явления.

Раскрытие социально-демографической и нравственно-психологической структуры личности налогового преступника в строительной сфере имеет не только теоретическое, но и важное практическое значение. Оно нацеливает на выявление закономерностей формирования личности налогоплательщика с высоким уровнем индивидуального

правового сознания и способностью к саморегуляции своего поведения. Полагаем, что появление в нашей стране массового добросовестного налогоплательщика требует формирования соответствующей правовой культуры, на что должны быть нацелено совершенствование законодательства, система мер борьбы с преступностью и система правового воспитания в масштабах государства.

Библиография

1. Афанасьева, О. Р. Криминология : учебник и практикум / О. Р. Афанасьева, М. В. Гончарова, В. И. Шиян. — М.: Юрайт, 2019. — 360 с.
2. Еникеев, М. И. Юридическая психология : учебник / М. И. Еникеев. — М.: Норма, 2002. — 640 с.
3. Крупин, М. Л. Личность налогового преступника: опыт персонологического исследования / М. Л. Крупин // Безопасность бизнеса. — 2006. — № 2. — С. 39—43.
4. Личностные характеристики преступников [Антонян Ю. М., Афанасьева О. Р., Афанасьев П. Б. и др.] / под ред. д-ра юрид. наук, проф. Ю. М. Антоняна. — М.: ЮНИТИ : Закон и право, 2016. — 311 с.
5. Платонова, Л. В. Налоговая преступность. Социально-психологические и криминологические характеристики / Л. В. Платонова. — М.: Норма, 2005. — 254 с.

The identity of the criminal who commits tax crimes in the construction sector

© Borisov A. V.,

PhD, associate Professor, head of the Department "Criminal law, criminal procedure and criminalistics" of the Law Institute Russian University of transport

Annotation. The article deals with such a criminological problem as the identity of a tax criminal in the construction sector. The article describes the personality of a tax criminal, and also highlights the specific personality traits of a tax criminal who commits crimes in the construction sector. The author reveals the structure of the tax criminal's personality, examines the substructures of his personality according to the following characteristics: socio-demographic; moral, biological; psychological; criminal law.

Keywords: identity of the criminal, tax crimes, tax crime, tax crime in the construction industry, identity of the tax criminal in the construction industry.

Актуальные вопросы организации расследования уголовных дел о преступлениях прошлых лет

© **Бычков Василий Васильевич**,

кандидат юридических наук, доцент, полковник юстиции, декан факультета повышения квалификации Московской академии Следственного комитета Российской Федерации.

© **Харченко Сергей Владимирович**,

доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры криминалистики Московской академии Следственного комитета Российской Федерации.

Аннотация. В статье рассмотрены некоторые вопросы, касающиеся организации расследования уголовных дел о преступлениях прошлых лет. Дается понятие организации расследования указанных уголовных дел. Рассматриваются в определенном порядке с учетом их значимости в отражении специфики следственной работы, основные элементы организации расследования уголовных дел о преступлениях прошлых лет, которые в своей совокупности достаточно полно выражают ее сущность и содержание.

Ключевые слова: правовая основа; раскрытие; преступления, совершенные в прошлые годы; организация расследования; организационно-управленческие и организационно тактические меры.

С момента создания Следственного комитета Российской Федерации (СК России) как самостоятельного федерального государственного органа раскрытие и расследование уголовных дел о преступлениях прошлых лет определено в качестве одного из приоритетных направлений деятельности ведомства¹.

В уголовно-процессуальной и криминалистической литературе под *раскрытием* преступления обычно понимают установление «всех общественно опасных действий и других, относящихся к предмету доказывания обстоятельств, выявление и избличение всех лиц, виновных в совершении преступления, установление всех эпизодов их преступной деятельности, выявление причин и условий, способствовавших преступлению». С процессуальной точки зрения, для полного раскрытия преступления в равной степени важно доказывание всех обстоятельств, перечисленных в ст. 73 УПК РФ (событие преступления (время, место, способ и другие обстоятельства совершения преступления); винов-

ность лица в совершении преступления, форма его вины и мотивы; обстоятельства, характеризующие личность обвиняемого; характер и размер вреда, причиненного преступлением и др.)².

Структура указанных преступлений позволяет исследовать не только их общие черты, но и групповые особенности, классификации. Традиционно к числу преступлений рассматриваемой категории относятся две структурные группы:

а) преступления, предварительное следствие по которым приостановлено по различным, предусмотренных законом основаниям (п. 1, 2, 3 ч. 1 ст. 208 УПК РФ). Это дела, по которым лицо, подлежащее привлечению в качестве обвиняемого, не-

¹ Приказ СК России от 31 июля 2014 г. № 65 «Об организации работы по расследованию уголовных дел о преступлениях прошлых лет».

² Багмет А. М., Бычков В. В., Зеленков Ю. М. Расследование преступлений, связанных с экстремистской и террористической деятельностью : учебник. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2019; Раскрытие и расследование преступлений серийных и прошлых лет : материалы Международной научно-практической конференции (Москва, 16 марта 2017 г.) / под общ. ред. А. И. Бастрыкина. М.: Московская академия Следственного комитета Российской Федерации, 2017; Харченко С. В. Некоторые особенности раскрытия и расследования криминального автобизнеса // Право и государство: теория и практика. 2015. № 2(122). С. 128—131.

смотря на принятые меры, либо такое лицо известно, скрылось от следствия либо место его нахождения не установлено по иным причинам. К числу нераскрытых относятся также преступления, когда место нахождения подозреваемого или обвиняемого известно, однако реальная возможность его участия в уголовном деле отсутствует;

б) преступления, совершающиеся длительное время (серийные преступления), предварительное следствие по которым не приостановлено.

Обе эти группы преступлений зарегистрированы в официальной статистике и требуют постоянного внимания со стороны руководителей следственных органов СК России.

Успех любого расследования, а в особенности расследования уголовного дела о нераскрытом преступлении, во многом зависит от правильной оценки и умелого использования собранного доказательственного материала и оперативно-розыскных данных.

По мнению авторов, всякий совместный или общественный труд нуждается в определенной организации. Эта закономерность характерна и для организации расследования поступлений прошлых лет.

Ни у кого не вызывает сомнения, что конечные результаты расследования уголовных дел о преступлениях прошлых лет во многом зависят от уровня его организации¹, которая направлена на создание оптимальных условий, необходимых для осуществления следственных действий, оперативно-розыскных и иных мероприятий по раскрытию и расследованию рассматриваемых преступлений.

Авторы статьи полагают, что на современном этапе, с практической точки зрения, под организацией расследования уголовных дел о преступлениях прошлых лет следует понимать комплекс (систему) специальных организационных мер, применяемых руководителями следственных

органов СК России в целях эффективного использования средств, методов и приемов криминалистической техники и тактики для решения задач расследования преступлений, совершенных в прошлые годы.

Анализ данного определения позволяет выделить основные элементы организации расследования уголовных дел о преступлениях прошлых лет, которые в своей совокупности достаточно полно выражают ее сущность и содержание. Их целесообразно рассматривать в определенном порядке с учетом их значимости в отражении специфики следственной работы.

Во-первых, одним из основополагающих элементов организации расследования уголовных дел о преступлениях прошлых лет является комплекс (система) специальных организационных мер, применяемых для эффективного использования сил, средств, методов и приемов криминалистической техники и тактики для решения задач расследования рассматриваемых преступлений. Во-вторых, важным элементом рассматривается указание на субъекты организации данной деятельности (руководители следственных органов СК России и иные субъекты). В-третьих, к числу значимых элементов относится формулировка цели организации такой деятельности.

В настоящей статье будут рассмотрены только некоторые организационно-управленческие меры, осуществляемые руководителями следственных органов СК России.

Рассмотрим их более подробно.

Практика показывает, что одним из факторов, влияющих на организацию расследования уголовных дел о преступлениях прошлых лет в современных условиях, является ее *правовая регламентация*, нормативное правовое закрепление компетенции и ответственности следственных органов СК России.

По результатам проведенного исследования нам представляется, что в систему правовых норм, регламентирующих организацию и осуществление расследования преступлений, совершенных в прошлые годы, входят правила и предписания, установленные нормативными правовыми ак-

¹ Понятие «организация» имеет несколько значений: устроить, установить, привести в порядок, стройный вид и т.д. Даль В. И. Толковый словарь. М., 1979. С. 690.

тами различной юридической силы, которые подразделяются на четыре группы:

–законы и иные нормативные правовые акты высшего законодательного органа Российской Федерации, отражающие вопросы организации и тактики расследования преступлений, в том числе прошлых лет;

–подзаконные нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, регламентирующие вопросы расследования преступлений, в том числе прошлых лет;

–ведомственные, межведомственные нормативные правовые акты, в которых предписаны основные элементы организации и осуществления расследования преступлений, в том числе прошлых лет;

–международные нормативные правовые акты, регламентирующие правовые, организационные и тактические вопросы расследования рассматриваемых преступлений и т. д.

Предложенная группировка уровней правовой основы организации расследования уголовных дел о преступлениях прошлых лет, имеет универсальный характер по критерию уровня законотворчества.

Высшей законодательной основой правового регулирования организации расследования преступлений, совершенных в прошлые годы, является Конституция Российской Федерации. Будучи базой для всего федерального законодательства, она выходит за рамки любой его отрасли законодательства. Ее нормы имеют прямое действие. Хотя Основной закон государства непосредственно не регламентирует организацию расследования уголовных дел о преступлениях прошлых лет, но содержит общие положения, имеющие принципиальное, основополагающее значение для разработки криминалистической методики расследования рассматриваемой группы преступлений. Принципы криминалистической методики — законность, уважение прав и свобод человека и гражданина и другие формулируются согласно Конституции Российской Федерации. Ее нормы создают определенные предпосылки для организации расследования преступлений

прошлых лет.

К основополагающим законодательным актам, создающим правовые предпосылки для организации расследования уголовных дел о преступлениях прошлых лет, правомерно отнести Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 403-ФЗ «О Следственном комитете Российской Федерации». Благодаря этому Закону появилась возможность оперативно и качественно расследовать преступления, в том числе прошлых лет, отнесенные законодательством Российской Федерации к компетенции СК России. Эффективно выявлять обстоятельства, способствующие их совершению и принимать мер по их устранению.

Кроме того, в нем определен порядок взаимодействия и международного сотрудничества в процессе расследования преступлений, в том числе совершенные в прошлые годы.

Следующим, не менее важным законодательным актом является от 26 июля 2019 г. № 224-ФЗ Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственной судебно-экспертной деятельности в Российской Федерации» и Федеральный закон «О Следственном комитете Российской Федерации». Указанные изменения наделяют СК России правом создавать свои судебно-экспертные подразделения и проводить «молекулярно-генетическую, компьютерно-техническую, видеотехническую, информационно-аналитическую, строительно-техническую, фоноскопическую, лингвистическую, финансово-аналитическую, психофизиологическую (с использованием полиграфа), почерковедческую, баллистическую, дактилоскопическую, портретную, трасологическую, пожарно-техническую, медико-криминалистическую» и другие виды экспертиз.

Другим законодательным актам, создающим правовые предпосылки для организации и осуществления расследования преступлений, совершенных в прошлые годы, относится УК РФ, в котором:

– *во-первых*, раскрывается понятие преступления (преступных посягательств — ст. 14);

– во-вторых, перечисляются общественно опасные деяния (конкретные составы преступлений);

– в-третьих, весьма обстоятельно и многопланово регламентируются вопросы ответственности за преступления; множественность и разнообразие описанных в Законе криминальных деликтов, дифференциация видов составов преступлений, за совершение которых установлены различные по характеру и степени суровости наказания, возможность освобождения от уголовной ответственности (при определенных условиях) позволяют проводить гибкую карательно-воспитательную политику по отношению к лицам, нарушающим законодательство Российской Федерации.

Важными законодательным актом по регулированию отношений в рассматриваемой сфере являются нормы УПК РФ, устанавливающие подследственность, предмет и пределы доказывания при расследовании уголовных дел, в том числе о преступлениях прошлых лет.

К правовой основе организации расследования преступлений, совершенных в прошлые годы, относятся также законы, которые включают правовые нормы, содержащие предписания о необходимости применения оперативно-розыскных мер, или регламентируют отдельные общие вопросы оперативно-розыскной деятельности.

К числу таких относится ряд норм Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности». В нем предусмотрен порядок представления результатов оперативно-розыскной деятельности органу дознания, следователю или в суд, которые могут быть использованы для подготовки и осуществления следственных действий, служить непосредственным поводом и основанием для возбуждения уголовного дела, а также использоваться в доказывании по уголовным делам в соответствии с УПК РФ.

Перечисленные нами нормативные правовые акты законодательной и исполнительной власти являются основными в

регулировании организации расследования уголовных дел о преступлениях прошлых лет. Однако не менее существенное конкретизирующее значение имеют ведомственные и межведомственные нормативные правовые акты. Они устанавливают конкретные принципы организационно-правового обеспечения расследования рассматриваемых преступлений, требуют неукоснительного и единообразного исполнения законов применительно к этой деятельности, регламентируют организацию и тактику проведения следственных действий и оперативно-розыскных и иных мероприятий, предусматривают внедрение в практику достижений науки, передового опыта и т.д.

К таким можно отнести приказ СК России от 31 июля 2014 г. № 65 «Об организации работы по расследованию уголовных дел о преступлениях прошлых лет». В нем закреплена приоритетность раскрытия и расследования преступлений, совершенных в прошлые годы.

В соответствии с этим нормативным правовым актом на постоянной основе в центральном аппарате Следственного комитета, главных следственных управлений и следственных управлений Следственного комитета по субъектам Российской Федерации и приравненных к ним специализированных (в том числе военных) следственных управлений и следственных отделах Следственного комитета созданы аналитические группы по раскрытию преступлений прошлых лет. Расследование дел берется на контроль руководством соответствующего следственного органа. Заседания таких групп проводятся не реже одного раза в месяц согласно графику, который составляется раз в полугодие.

В состав аналитических групп входят:

- руководители отделов криминалистики;
- следователи-криминалисты;
- руководители отделов по расследованию особо важных дел;
- руководители отделов процессуального контроля;

–представители региональных управлений уголовного розыска и экспертно-криминалистических центров;

–сотрудники ФСИН России и ветераны следствия.

К их задачам относятся:

–планомерное и глубокое изучение всех без исключения уголовных дел о преступлениях прошлых лет;

–отмена ранее принятых незаконных и необоснованных процессуальных решений;

–осуществление контроля за ходом дополнительного расследования по каждому такому делу;

–проведение слушаний хода и результатов дополнительного расследования;

–вынесение наиболее актуальных вопросов на рассмотрение коллегии следственного управления.

Следующим не менее важным является приказ СК России от 12 марта 2013 г. № 13 «Об утверждении Инструкции по формированию, ведению и использованию дактилоскопической следотеки Следственного комитета Российской Федерации».

Во исполнение указанного приказа 23 мая 2013 г. между Следственным комитетом и МВД России было заключено соглашение № 1/4713/215-434-13 об обмене информацией в электронном виде (далее — Соглашение). Предметом указанного Соглашения является организация обмена в электронном виде сведениями, содержащимися в автоматизированных информационных системах и представляющими интерес при выполнении стоящих перед Следственным комитетом и МВД России задач. В целях реализации Соглашения разработаны протоколы об информационном взаимодействии; технологическом взаимодействии и информационной безопасности. Аналогичные протоколы разрабатываются на региональном уровне.

В особую группу нормативных актов, регламентирующих отдельные вопросы организации расследования уголовных дел о преступлениях прошлых лет следует отнести ряд межведомственных норматив-

ных правовых актов и нормативных правовых актов других правоохранительных органов, регламентирующие вопросы организационно-управленческих и иных мер.

Кроме того, не менее важное значение для организации расследования уголовных дел о преступлениях прошлых лет имеет распоряжение председателя СК России от 1 июля 2016 г. № 69/206р «О дополнительных мерах по организации расследования тяжких и особо тяжких преступлений против личности и повышению эффективности межведомственного взаимодействия, в том числе при раскрытии преступлений прошлых лет».

К следующей, самостоятельной группе организационных мер относятся *организационно-управленческие меры*, осуществляемые в сфере расследования уголовных дел о преступлениях прошлых лет. Такими мерами являются: изучение оперативной обстановки по линии борьбы с преступностью; определение целей, задач, приоритетных направлений; нормотворчество; организационно-структурное, информационное, аналитическое обеспечение; прогнозирование; планирование; организация взаимодействия; и др.

Проведенное нами исследование показало, что принятие своевременных и эффективных мер по расследованию уголовных дел о преступлениях прошлых лет невозможно без изучения современного состояния оперативной обстановки. Поэтому успех любого расследования, а в особенности расследования по делу о нераскрытом преступлении, совершенном в прошлые годы во многом зависит от правильной оценки и умелого использования собранного доказательственного материала и оперативно-розыскных данных.

Анализ литературных источников позволяет сделать вывод о том, что термин «оперативная обстановка» может рассматриваться с различных точек зрения¹.

¹ Криминалистика : учебник. В 2-х т. / под ред. А. И. Бастрыкина / Т. Аверьянова, И. Александров, А. Бастрыкин и др. М.: Экзамен, 2014; Ульянов А. Д., Захватов И. Ю., Болдырев У. К. Оперативная обстановка: понятие, анализ, прогноз : учебное пособие. М.: Академия управления МВД России, 2020.

Применительно к рассматриваемой теме, на наш взгляд, под оперативной обстановкой следует понимать совокупность данных, характеризующих состояние и динамику преступности, эффективность использования следственными органами СК России сил и средств в борьбе с ней, а также особенности обслуживаемой, указанными органами, территории.

В ходе анализа оперативной обстановки и обобщения следственной практики устанавливается наличие преступлений, совершенных в прошлые годы, определяется их криминалистическая характеристика как совокупность их существенных и устойчивых качественных признаков, обуславливающих основные закономерности раскрытия и расследования донной группы преступлений.

Криминалистическая характеристика — это первый элемент частных криминалистических методик, в нашем случае расследования уголовных дел о преступлениях прошлых лет, по сути, является описанием одного из основных элементов оперативной обстановки, включающая в себя следующие данные:

- о типичных чертах самого преступного события (объект преступного посягательства; место, время, условия и другие обстоятельства, характеризующие обстановку, выявленные при анализе уголовных дел данного вида как закономерности);

- о механизме слеодообразования, характерного для данного вида преступных посягательств;

- о способе подготовки, совершения и сокрытия преступления;

- об особенностях личности преступника (возрастные, половые, психологические и др.);

- о мотивах и целях совершения преступлений;

- о поведении потерпевшего (виктимологический аспект);

- о связи расследуемого преступления с другими преступными проявлениями;

- о закономерных связях, существующих между различными

элементами криминалистической характеристики;

- о последствиях преступления и др., следовательно, для реализации организационно-управленческих функций по раскрытию и расследованию преступлений, совершенных в прошлые годы знание лишь указанной характеристики недостаточно, поскольку из поля зрения выпадают иные элементы, способствующие эффективной разработке методике по раскрытию и расследованию рассматриваемых преступлений.

Кроме того, в ходе анализа оперативной обстановки устанавливаются и анализируются субъективные и объективные факторы, влияющие на организацию расследования. Их можно классифицировать на *субъективные* и *объективные*.

К *субъективным* относятся ошибки и недостатки проводившегося расследования, в частности:

- низкое качество первоначальных следственных действий, главным образом осмотров мест происшествий;

- выбор неправильной организационной формы расследования (например, вместо создания следственной группы, следователь единолично расследует сложное преступление, характеризующее проблемностью и конфликтностью;

- недостатки в планировании расследования, которые привели к бессистемности, следственной и оперативно-розыскной деятельности, ошибочному распределению сил и средств;

- невыдвижение всех фактически возможных версий и контрверсий, а также их неправильная, бессистемная и неполная проверка;

- низкий уровень использования в процессе расследования специальных знаний экспертов и специалистов;

- неэффективное использование криминалистических и иных учетов, экспертно-криминалистических коллекций информационно-аналитических центров и экспертно-криминалистических

подразделений правоохранительных органов;

– неквалифицированное производство следственных действий (некачественный осмотр, места происшествия или документов, непрофессиональное проведение обыска или выемки, поверхностный допрос и т.д.);

– слабое использование технико-криминалистических и иных специальных средств, что приводит к необнаружению и утрате следов преступления и преступников;

– неумение применять эффективные тактические приемы и тактические комплексы, с обязательным учетом конкретных следственных ситуаций;

– отсутствие оперативной инициативы, неиспользование всех возможностей негласной и гласной деятельности органов дознания;

– неиспользование следователем оперативно-розыскной информации;

– особо следует отметить серьезные недостатки в волевой сфере следователей и сотрудников оперативных подразделений, которые при столкновении с трудностями теряются и фактически выбирают недопустимую пораженческую позицию, приостанавливая предварительное следствие, вместо упорного поиска оптимальных решений и их эффективной реализации;

– несвоевременное прибытие следственно-оперативных групп на осмотр места происшествия по объективным или субъективным причинам;

– несвоевременность возбуждения уголовного дела;

– необоснованное приостановление предварительного следствия без выполнения в отсутствие обвиняемого всех необходимых следственных действий;

– узкий круг выдвигаемых версий и неполнота их дальнейшей проверки;

– проведение экспертных исследований не по всем изъятым с места преступления объектам;

– ограниченные на тот период возможности проведения судебных экспертиз.

К объективным факторам относятся следующие:

– совершение преступления в обстановке, исключающей возможность наблюдения и восприятие преступного деяния (безлюдные места, отсутствие телевизионных камер наблюдения) и создающей серьезные помехи для обнаружения и изъятия следов преступления (неблагоприятные погодные условия, особенности грунта и т.д.);

– наличие у лиц, совершающих преступления, значительного преступного опыта, позволяющих им предпринимать эффективные меры по подготовке, совершению и сокрытию как самого преступления, так и следов своего участия в нем (инсценировка, маскировка, уничтожение и фальсификация следов, вещественных доказательств);

– отсутствие связи между преступником и потерпевшим, усложняющее выявление подозреваемых;

– совершения преступления в месте, с которым преступник не связан какими-либо отношениями (место проживания или работы, место проживания родных и близких и т.д.). Наиболее ярким проявлением этого негативного фактора является совершение преступлений «гастролерами»;

– несвоевременное заявление или сообщение о преступлении, либо невыявление признаков преступления сотрудниками правоохранительных органов, либо ошибочный анализ исходных данных на стадии возбуждения уголовного дела.

Отдельно следует отметить особое влияние фактора *времени*, который влияет не только на утрату, но и на изменение доказательственной информации, а также он способен оказывать и положительное воздействие на раскрытие преступлений. Например, лица, отбывающие наказание, под влиянием воспитательного воздействия или по иным причинам рассказывают о совершенных в прошлом преступлениях, что является основанием для раскрытия и расследования уголовных дел о преступлениях прошлых лет.

После тщательного изучения оперативной обстановки, факторов, влияющих на организацию расследования уголовных дел о преступлениях прошлых лет, структурных элементов криминалистической характеристики рассматриваемых преступлений, руководитель следственных органов СК России определяет цели, задачи, приоритетные направления расследования данных преступлений. Указанный элемент организации расследования рассматриваемых преступлений будет рассмотрен авторами в следующих научных статьях.

Библиография

1. Багмет, А. М. Расследование преступлений, связанных с экстремистской и террористической деятельностью : учебник / А. М. Багмет, В. В. Быч-

ков, Ю. М. Зеленков. — М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2019. — 719 с.

2. Криминалистика : учебник. В 2-х т. / под ред. А. И. Бастрыкина / Т. Аверьянова, И. Александров, А. Бастрыкин и др. — М.: Экзамен, 2014.

3. Раскрытие и расследование преступлений серийных и прошлых лет: материалы Международной научно-практической конференции (Москва, 16 марта 2017 г.) / под общ. ред. А. И. Бастрыкина. — М.: Московская академия Следственного комитета Российской Федерации, 2017. — 481 с.

4. Ульянов А. Д. Оперативная обстановка: понятие, анализ, прогноз : учебное пособие / А. Д. Ульянов, И. Ю. Захватов, У. К. Болдырев. — М.: Академия управления МВД России, 2020.

5. Харченко, С. В. Некоторые особенности раскрытия и расследования криминального автобизнеса / С. В. Харченко // Право и государство: теория и практика. — 2015. — № 2(122). — С. 128—131.

Current issues of the organization the investigation of criminal cases about the crimes past years

© **Bychkov V. V.**,

PhD in law, associate Professor, Colonel of justice, Dean of the faculty of advanced training of the Moscow Academy Of the investigative Committee of the Russian Federation

© **Kharchenko S. V.**,

doctor of law, associate Professor, Professor of the Department of criminalistics of the Moscow Academy Of the investigative Committee of the Russian Federation

Annotation. The article deals with some issues related to the organization of investigation of criminal cases of crimes of the past years. The concept of organizing the investigation of these criminal cases is given. In a certain order, taking into account their significance in reflecting the specifics of investigative work, the main elements of the organization of investigation of criminal cases of crimes of the past years are considered, which in their entirety sufficiently fully Express its essence and content.

Keywords: legal basis, disclosure, crimes committed in the past years, organization of investigation, organizational and managerial and organizational tactical measures.

Состояние преступности несовершеннолетних в Российской Федерации и противодействие ей на современном этапе (по материалам анкетирования)

© Красникова Е. В.,

ведущий научный сотрудник НИИ Университета прокуратуры Российской Федерации кандидат юридических наук

© Лавроненко Р. А.,

научный сотрудник НИИ Университета прокуратуры Российской Федерации

Аннотация. В статье рассматриваются состояние преступности несовершеннолетних и вопросы противодействия ей. Приводятся результаты анкетирования экспертов из числа прокурорских работников и лиц, совершивших преступление в несовершеннолетнем возрасте, а также законопослушных школьников по данной проблематике.

Ключевые слова: преступность, несовершеннолетние, прокуроры, противодействие преступности.

Несмотря на то, что за последние десять лет уровень подростковой преступности в Российской Федерации сократился более чем в два раза, проблема криминализации несовершеннолетних остается одной из наиболее значимых проблем современного общества. Анализ криминологических характеристик преступности несовершеннолетних с использованием различных криминологических методик позволяет выявить наиболее перспективные направления противодействия данному явлению.

В Российской Федерации ежегодно расследуется свыше 40 тыс. преступлений, совершенных несовершеннолетними или при их соучастии. Удельный вес предварительно расследованных преступлений, совершенных несовершеннолетними и при их соучастии, в общей структуре преступности с 2017 г. по 2019 г., составляет в среднем 4 % (в 2017 г. — 4,1 %, 2018 г. — 4 %, 2019 г. — 3,9 %)¹.

С 2017 по 2019 гг. отмечается снижение количества предварительно расследованных преступлений, совершенных несо-

вершеннолетними или при их соучастии. Так, в 2019 г. предварительно расследовано 41 548 таких преступлений, что на 4,6 % меньше, чем в 2018 г., в 2018 г. предварительно расследовано 43 553 преступления, что на 3,8 % меньше, чем в 2017 г. (45 288)². Кроме того, статистикой отмечается и снижение числа несовершеннолетних, совершивших преступления: в 2019 г. выявлено 37 953 таких лиц, что на 7,1 % меньше, чем в 2018 г. (40 860). В 2018 г. таких лиц выявлено меньше на 3,9 % по сравнению с 2017 г. (42 504).

Однако проведенный криминологический анализ свидетельствует об усугублении характеристик преступности несовершеннолетних в последние годы. Несмотря на снижение количества предварительно расследованных преступлений небольшой тяжести и средней тяжести, совершенных несовершеннолетними и при их соучастии на протяжении 2017—2019 гг., отмечается

¹ Удельный вес предварительно расследованных преступлений, совершенных несовершеннолетними и при их соучастии, в общей структуре преступности / Официальный сайт Росстата. URL: <https://rosstat.gov.ru/> (дата обращения: 10.09.2020).

² Использованы данные из форм федерального статистического наблюдения 4-ЕГС (494) «Сводный отчет по России о состоянии преступности и результатах расследования преступлений», формы 3-ЕГС (493) «Сводный отчет по России о зарегистрированных, раскрытых и нераскрытых преступлениях.»; 2-ЕГС (492) «Сводный по России. Сведения о лицах, совершивших преступления».

рост количества особо тяжких преступлений. Так, в 2017 г. количество предварительно расследованных особо тяжких преступлений увеличилось на 14,2 %, в 2018 г. — на 5,6 %, в 2019 г. — на 6,9 %. В 2019 г. также отмечается рост количества тяжких преступлений на 3,4 % после снижения количества таких преступлений в 2017 г. и в 2018 г.

В 2019 г. в структуре преступности несовершеннолетних по степени тяжести почти четверть (24 %) составляют тяжкие и особо тяжкие преступления, чуть более половины (51,8 %) преступления средней тяжести и 24 % — преступления небольшой тяжести.

Сохраняется высокой доля групповых преступлений, совершенных несовершеннолетними или при их соучастии. Почти половина несовершеннолетних (47,1 %), совершивших преступления в 2019 г. действовали в группе (в 2017 г. — 46,8 %; в 2018 г. — 47,7%), в то время как среди лиц старше 18 лет групповые преступления совершают около 12 % (в 2017 г. — 12 %, в 2018 г. — 12,1 %, в 2019 г. — 11,8 %).

Кроме того, на протяжении 2017 – 2019 гг. отмечается рост числа выявленных несовершеннолетних, совершивших преступления в составе организованной группы или преступного сообщества (преступной организации), с 75 в 2017 г. до 96 в 2019 г.

Для анализа криминальной ситуации в рассматриваемой сфере по специально разработанным анкетам о состоянии и проблемах противодействия преступности несовершеннолетних был опрошен 781 эксперт — прокурорский работник, а также лица, совершившие преступление в несовершеннолетнем возрасте и отбывающие наказание в виде лишения свободы (356 человек) и подростки в возрасте 15—17 лет (116 человек).

Проведенное исследование показало, что латентность преступности несовершеннолетних связана с видом преступного посягательства. В целом эксперты не считают данный вид преступности высоколатентным. Так, 43,2 % опрошенных прокуроров отметили, что выявляется подавляющее большинство преступлений, совер-

шаемых несовершеннолетними, еще 38,5 % согласились с тем, что правоохранительные органы выявляют от 50 до 70 % таких преступлений. Экспертов, согласных с тем, что выявляется менее половины преступлений, совершенных несовершеннолетними, меньшинство. Только 14,5 % указали на выявляемость в пределах 30—50 %, а 3,5 % согласились, что выявляется менее 20 % таких преступлений.

Большинство опрошенных лиц, совершивших преступление в несовершеннолетнем возрасте (56,2 %), считают, что выявляется значительная часть преступлений, совершенных несовершеннолетними. В то, что выявляется менее половины, верит четверть (25,7 %). Только 18,1 % опрошенных согласились с тем, что преступлений, совершенных несовершеннолетними, выявляется незначительная часть.

Доля законопослушных школьников, отметивших высокий уровень выявляемости преступлений, совершенных несовершеннолетними, составляет 63,5 %. Четверть (25,7 %) полагают, что выявляется менее половины преступлений и только 10 % согласились с тем, что выявляется совсем незначительная часть преступлений, совершенных несовершеннолетними.

Изучение аналитических документов по вопросам состояния преступности несовершеннолетних, поступивших из прокуратур субъектов Российской Федерации, показало, что чаще всего выявление преступных деяний, совершенных несовершеннолетними, не вызывает особых сложностей у правоохранителей. Как правило, такие преступления совершаются в условиях очевидности, несовершеннолетние преступники часто действуют импульсивно и редко предпринимают особые усилия для сокрытия следов преступления.

По оценкам прокуроров к наиболее латентным относятся преступные деликты несовершеннолетних, связанные с наркотиками, с использованием современных коммуникационных технологий, против половой неприкосновенности несовершеннолетних, а также небольшой тяжести, совершенных в семье или в отношении несовершеннолетних.

Латентность преступлений с участием несовершеннолетних, связанных с незаконным оборотом наркотиков и использованием коммуникационных технологий, обусловлена в первую очередь трудностями, возникающими у правоохранительных органов при их выявлении и раскрытии. Так, в последнее время широкое распространение получили такие способы сбыта наркотических средств, при которых их распространение происходит через сеть «Интернет», а оплата и получение осуществляется бесконтактным способом. Оплата производится с помощью электронных платежей, а непосредственное их приобретение осуществляется из тайников-закладок.

Так, например, прокурором Промышленного района г. Самары утверждено обвинительное заключение по уголовному делу по обвинению несовершеннолетних А. и Л., которые используя информационно-коммуникационную сеть «Интернет», вступили в преступный сговор через интернет-магазин посредством мессенджера «Телеграмм» с неустановленным следствием лицом, получив от него через тайник-закладку производное наркотического средства — N метилэффедрон, общей массой не менее 19,03 гр. После получения наркотического средства несовершеннолетние А. и Л. часть употребили, а остальное распределили между собой. После этого они сделали 9 закладок с наркотическим средством, совершив незаконный сбыт наркотических средств группой лиц по предварительному сговору¹.

Анализ материалов прокурорской практики свидетельствует о более высоком, по сравнению с другими преступлениями, совершенными несовершеннолетними, уровне латентности преступлений против половой свободы несовершеннолетних. Жертвы таких преступлений, как правило, избегают огласки и не склонны обращаться в правоохранительные органы.

Правоохранительным органам или родителям также не всегда становится известно о преступлениях небольшой тяжести, совершаемых подростками в среде своих сверстников². Так, малолетние жертвы преступлений в силу возраста не во всех случаях могут дать оценку совершенным в отношении них действиям и в случае отсутствия у них доверительных отношений со взрослыми никому не сообщают о случившемся. Более старшие несовершеннолетние, если и придают существенное значение имевшему место в отношении них посягательству, также редко инициируют обращение в правоохранительные органы по ряду социальных и психологических причин.

В числе обстоятельств, способствующих, увеличению доли латентности преступности несовершеннолетних можно отметить имеющиеся проблемы в досудебном производстве по делам и материалам о преступлениях, совершенных несовершеннолетними. Так, с 2017 по 2019 гг. на 10 % выросло количество выявленных прокурорами нарушений в данной сфере. В 2019 г. прокурорами выявлено 32 225 нарушений законов, допущенных органами предварительного расследования на досудебной стадии уголовного судопроизводства по делам и материалам о преступлениях, совершенных несовершеннолетними, 65,4 % из которых (или 21 069 нарушений) допущены при приеме, регистрации и рассмотрении сообщений о преступлении. В 2017 г. прокурорами выявлено 29 279 таких нарушений, из которых 70 % (или 20 481 нарушений) при приеме, регистрации и рассмотрении сообщений о преступлении. Кроме того, ежегодно прокурорами выявляется более 2 тыс. нарушений, допущенных при учете преступлений, совершенных несовершеннолетними или при их соучастии. Так, в 2019 г. таких нарушений выявлено 2 487, в 2018 г. — 2 829, в 2017 г. — 3 068.

¹ Информационно-аналитические материалы прокуратуры Самарской области по вопросам состояния преступности несовершеннолетних, а также преступлений, совершенных в отношении несовершеннолетних за 2019 г.

² Рогова Е. В., Гайдай М. К. Ранняя профилактика преступности несовершеннолетних: сущность, меры и субъекты // Вестник Восточно-Сибирского института МВД России. 2019. № 4 (91). С. 83.

Также результаты надзорной практики показывают, что ежегодно значительное число постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела в отношении несовершеннолетних принимается с нарушениями закона. В 2019 г. прокурорами отменено 16 242 постановления об отказе в возбуждении уголовного дела по делам и материалам о преступлениях, совершенных несовершеннолетними, в 2018 г. — 16 667, в 2017 г. — 16 668.

Так, например, в ходе прокурорской проверки установлено, что в январе 2019 г. в ОМВД по Советско-гаванскому району Хабаровского края поступило заявление П. о хищении телефона, который ее сын оставил в школе. Преступление совершено при следующих обстоятельствах. Несовершеннолетний П. оставил свой сотовый телефон на лавочке в школьной раздевалке и стал одеваться. В это время несовершеннолетний М. сел на подоконник рядом и, увидев сотовый телефон, взял его себе, после чего ушел из школы. Опрошенный в ходе проведения проверки М. показал, что он нашел указанный телефон на подоконнике школы и, проверив его рабочее состояние взял его себе. Он видел, что рядом переодеваются ученики, но ни у кого не спрашивал, чей это телефон. Попыток посмотреть телефонную книгу, а также обратиться к учителям или администрации школы в целях возвращения телефона владельцу он не предпринимал. В этот же день указанный телефон он продал. Следователем вынесено постановление об отказе в возбуждении уголовного дела в отношении М. в связи с отсутствием в его действиях состава преступления. Основанием для принятия такого решения следователем послужили доводы о находке М. имущества, потерянного Д.

Прокуратурой с учетом позиции Верховного Суда Российской Федерации от 29 ноября 2017 г. № 37-О17-3 отменено решение следователя¹.

¹ Докладная записка о проведении анализа деятельности органов по профилактике, выявлению, пресечению и расследованию преступлений, совершенных несовершеннолетними и в отношении несовершеннолетних Хабаровского края от 20.03.2020 № 15-15-2020.

Наиболее распространенными преступлениями среди несовершеннолетних являются преступления против собственности. В 2019 г. доля таких преступлений составила 82 % (27 328) от всех предварительно расследованных преступлений, совершенных несовершеннолетними (33 529). Преступления против жизни и здоровья составили 8 % (2 691); против здоровья населения и общественной нравственности — 4,5 % (1 505); преступления против половой неприкосновенности и половой свободы личности — 1,6 % (535); преступления против порядка управления — 1,3 % (449).

Заслуживают внимания показатели удельного веса предварительно расследованных преступлений, совершенных несовершеннолетними, и при их соучастии в общей структуре преступности, который на протяжении последних лет (2017—2019 гг.) остается относительно стабильным.

Так, в период 2017—2019 гг. почти пятую часть в общей структуре преступности составили преступные деяния, совершенные несовершеннолетними, или при их соучастии по неправомерному завладению автомобилем или иным транспортным средством без цели хищения (угон): 2017 г. — 17,6%, 2018 г. — 18,7 %, 2019 г. — 19,3 %).

Значительна в общей структуре преступности доля преступлений, совершенных несовершеннолетними, или при их соучастии, связанных с вымогательством. В 2017 г. она составила 17,3 %, в 2018 г. — 17,4 %, в 2019 г. — 19,4 %. Несовершеннолетними или при их соучастии совершается каждый десятый грабеж (в 2017 г. удельный вес составил 10,6 %, в 2018 г. — 10,2 %, в 2019 г. — 10,2 %) и почти каждая десятая кража (2017 г. — 9,4 %, 2018 г. — 9,4 %, 2019 г. — 9,3 %). Доля разбоев, совершенных несовершеннолетними или при их соучастии, так же значительна и составляла в 2017 г. — 7,7 %, в 2018 г. — 8,2 %, в 2019 г. — 8,3 %. Несмотря на то, что удельный вес предварительно расследованных убийств или покушений на убийства, совершенных несовершеннолетними и при их соучастии, в общей структуре преступности не так значителен и со-

ставлял на протяжении 2017—2019 гг. не более 1,9 % (в 2017 г. — 1,9 %, в 2018 г. — 1,6 %, в 2019 г. — 1,9 %), вызывает обеспокоенность увеличение в 2019 г. числа несовершеннолетних, совершивших такие преступления. Так, в 2019 г. отмечается рост числа выявленных несовершеннолетних, совершивших убийство (на 5,7 %), приготовление к убийству, покушение на убийство (на 69,2 %), умышленное причинение тяжкого вреда здоровью (на 2 %).

Количество особо тяжких групповых преступлений, совершенных только несовершеннолетними, в 2019 г. возросло на 11,5 % или на 30 преступлений по сравнению с 2018 г. (с 261 в 2018 г. до 291 в 2019 г.).

Проведенное исследование показало, что большинство опрошенных экспертов (68,3 %) оценивают уровень преступности несовершеннолетних как средний или даже низкий (15,1 %). Высоким его считает только 16,4 % опрошенных. В то же время, более трети (39,6 %) экспертов отметили, что, по их мнению, уровень преступности несовершеннолетних за последние три года повысился, или усугубились качественные характеристики данного вида преступности. 35,9 % опрошенных считают, что за 3 года уровень преступности данного вида существенно не изменился. О снижении данного вида преступности высказались 21,7 % прокуроров.

Эффективность деятельности правоохранительных органов по противодействию преступности несовершеннолетних подавляющее большинство экспертов (76,8 %) оценили как среднюю или низкую (15,9 %), только 5,8 % опрошенных прокуроров считают ее высокоэффективной.

В числе основных причин недостаточной эффективности деятельности правоохранительных органов по противодействию преступности несовершеннолетних, более половины опрошенных (57 %) отмечает существенное превышение допустимой нагрузки на сотрудников, осуществляющих противодействие данному виду преступности, 22,8 % указали на низкий уровень профессиональной компетенции таких сотрудников, 17,8 % — на низкий уровень взаимодействия субъектов преду-

предительной деятельности, 16 % считает, что недостаточно обеспечивается взаимодействие разных подразделений органов внутренних дел.

Однако в то же время более трети экспертов (36,6 %) согласны с тем, что органы внутренних дел наиболее других субъектов профилактики эффективны в предупреждении преступности несовершеннолетних. Только четверть опрошенных (24,1 %) отметили эффективность деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав в данном направлении, 21,3 % — эффективность деятельности органов, осуществляющих управление в сфере образования. Эффективность других субъектов профилактики преступного поведения несовершеннолетних, по мнению экспертов, незначительна. Так, в эффективность органов опеки и попечительства верят только 11,3 % опрошенных, 6,3 % считают эффективной деятельность органов по делам молодежи, 5,5 % — органы уголовно-исполнительной системы, 3,9 % — органы управления и социальной защитой населения, 3 % — органы управления здравоохранением, 1,5 % — органы службы занятости.

В числе основных недостатков деятельности органов внутренних дел по профилактике преступности несовершеннолетних специалисты отмечают прежде всего формальный подход к профилактической работе с несовершеннолетними, который проявляется в несвоевременности принятия мер по устранению выявленных органами прокуратуры и вышестоящими органами внутренних дел нарушений законодательства о несовершеннолетних, отсутствии должного взаимодействия сотрудников различных служб и подразделений органов внутренних дел, владеющих оперативной информацией о составе и деятельности преступных групп с участием несовершеннолетних, неполноте сведений о личности несовершеннолетних, стоящих на учете по факту совершения административных правонарушений либо уголовных деяний (более подр. см.: Шишмарева Е. В. Некоторые аспекты противодействия преступности несовершеннолетних // Вестник Восточно-Сибирского института

МВД России. 2014. № 4 (71). С. 55—60; Петрова Т. А. Некоторые проблемы деятельности органов внутренних дел по противодействию групповой преступности несовершеннолетних // Актуальные проблемы борьбы с преступлениями и правонарушениями. 2016. № 16-2. С. 56—58; Бражников С. А. Особенности развития деятельности органов внутренних дел Российской Федерации в области реализации государственной политики противодействия преступности несовершеннолетних // Уголовно-правовая, уголовно-процессуальная политика и современные проблемы борьбы с преступностью : материалы Всероссийской научно-практической конференции, 21—22 мая 2015 г. Ростов-на-Дону: ФГКОУ ВО РЮИ МВД России, 2016. С. 38—44).

Подводя краткие итоги, следует отметить, что, несмотря на отмечаемое официальной статистикой снижение преступности несовершеннолетних, говорить о стабилизации и улучшении криминальной ситуации в данной сфере преждевременно. Деятельность правоохранительных органов по противодействию преступности несовершеннолетних нуждается в совершенствовании, в числе основных направлений которого следует определить снижение уровня нарушений закона на досудебной стадии уголовного судопроизводства по делам и материалам о преступле-

ниях, совершенных несовершеннолетними, исключение формального подхода к работе с подростками, совершившими административные правонарушения или уголовные деяния, повышение качества работы органов внутренних дел по сбору сведений о личности несовершеннолетних, совершивших преступления.

Библиография

1. Бражников, С. А. Особенности развития деятельности органов внутренних дел Российской Федерации в области реализации государственной политики противодействия преступности несовершеннолетних / С. А. Бражников // Уголовно-правовая, уголовно-процессуальная политика и современные проблемы борьбы с преступностью : материалы Всероссийской научно-практической конференции, 21—22 мая 2015 г. — Ростов-на-Дону: ФГКОУ ВО РЮИ МВД России, 2016. — С. 38—44.

2. Петрова, Т. А. Некоторые проблемы деятельности органов внутренних дел по противодействию групповой преступности несовершеннолетних / Т. А. Петрова // Актуальные проблемы борьбы с преступлениями и правонарушениями. — 2016. — № 16-2. — С. 56—58.

3. Рогова, Е. В. Ранняя профилактика преступности несовершеннолетних: сущность, меры и субъекты / Е. В. Рогова, М. К. Гайдай // Вестник Восточно-Сибирского института МВД России. — 2019. — № 4 (91). — С. 78—87.

4. Шишмарева, Е. В. Некоторые аспекты противодействия преступности несовершеннолетних / Е. В. Шишмарева // Вестник Восточно-Сибирского института МВД России. — 2014. — № 4 (71). — С. 55—60.

The state of juvenile delinquency in the Russian Federation and counteraction to it at the present stage (based on the survey materials)

© **Krasnikova E. V.**,
leading researcher Research Institute of the University of the Prosecutor's Office of the Russian Federation the PhD in Law

© **Lavronenko R. A.**,
researcher Research Institute of the University of the Prosecutor's Office of the Russian Federation

Annotation. The article examines the state of juvenile delinquency and counteraction to it. The results of a questionnaire survey of experts from the number of prosecutors and persons who have committed crimes as a minor on this issue are presented.

Keywords: crime, minors, prosecutors, crime prevention.

О некоторых аспектах уголовной ответственности военнослужащих за нарушение правил несения службы по охране общественного порядка и обеспечении общественной безопасности

© Попов Александр Александрович,
адъюнкт 29 кафедры уголовного права Военного
университета Министерства обороны
Российской Федерации

Аннотация. В статье рассматриваются вопросы привлечения к уголовной ответственности военнослужащих войск национальной гвардии за нарушение правил несения службы по охране общественного порядка и обеспечении общественной безопасности, раскрываются особенности квалификации нарушений правил несения службы по охране общественного порядка и обеспечении общественной безопасности, а также анализируются вопросы, возникающие в ходе привлечения к уголовной ответственности военнослужащих за указанные нарушения.

Ключевые слова: войска национальной гвардии, охрана общественного порядка и обеспечение общественной безопасности, объект, субъект, объективная сторона, субъективная сторона, уголовная ответственность военнослужащих.

Уголовная ответственность за нарушение правил несения службы по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности предусмотрена ст. 343 УК РФ. До введения в действие с 1 января 1997 г. УК РФ 1996 г. нарушение правил несения этого вида службы не было предусмотрено в уголовном законодательстве Российской Федерации в качестве преступления против военной службы, а ранее за указанные нарушения военнослужащие привлекались к уголовной ответственности по общим основаниям. Объектом данного преступления выступает установленный порядок несения службы по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности. Дополнительным непосредственным объектом являются различные интересы личности, общества и государства.

В соответствии с ч.1 ст. 2 Федерального закона от 3 июля 2016 г. № 226-ФЗ «О войсках национальной гвардии Российской Федерации» участие в охране общественного порядка, обеспечении общественной безопасности является одной из задач войск национальной гвардии. Надо обратить внимание на то, что в настоящее время совместным приказом МВД России и Росгвардии от 7 октября 2016 г. «О неко-

торых вопросах организации взаимодействия войск национальной гвардии Российской Федерации и Министерством внутренних дел Российской Федерации, его территориальными органами (подразделениями) при выполнении задач по охране общественного порядка и обеспечении общественной безопасности» специальные моторизованные соединения и воинские части, соединения и воинские части оперативного назначения войск национальной гвардии совместно с органами внутренних дел осуществляют несение патрульно-постовой службы в городах и населенных пунктах, обеспечивают общественную безопасность при проведении массовых мероприятий. При этом задачи охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности непосредственно выполняют войсковые наряды, выделяемые соответствующим командованием. Им предоставлено право требовать от граждан соблюдение общественного порядка, пресекать правонарушения и действия, препятствующие исполнению их обязанностей. В случаях, предусмотренных законодательством, лицам, входящим в состав наряда, разрешается применять физическую силу, специальные средства и табельное оружие. Исполнение обязанно-

стей военной службы военнослужащими войск национальной гвардии в составе войскового наряда признается законодательством несением боевой службы.

Понятие «войскового наряда» в Федеральном законе «О войсках национальной гвардии Российской Федерации» используется только в ч. 3 ст. 26, в которой говорится о том, что «продолжительность несения боевой службы, выполнения служебно-боевых задач военнослужащими войск национальной гвардии определяется временем фактического нахождения военнослужащего в составе караула, гарнизона, заставы, *войскового наряда*, а также в составе воинских частей (подразделений), привлекаемых для выполнения возложенных на войска национальной гвардии задач».

На сегодняшний день отсутствует новая нормативная правовая база, принятая в установленном порядке и регулирующие деятельность войск национальной гвардии по несению службы в составе войсковых нарядов по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности. В этой части продолжают действовать нормативные акты, принятые ранее, в частности: Устав внутренних войск МВД России, Устав патрульно-постовой службы полиции¹; наставления и приказы командиров (начальников) органов военного управления по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности, которые определяли порядок и правила несения данного вида службы внутренними войсками МВД России и имеют в настоящее время юридическую силу для войск национальной гвардии².

¹ Приказ МВД России от 29 января 2008 г. № 80 «Вопросы организации деятельности строевых подразделений патрульно-постовой службы полиции».

² Указом Президента Российской Федерации от 5 апреля 2016 г. № 157 «Вопросы Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации» определено, что до вступления в силу соответствующего федерального закона и нормативных правовых актов Российской Федерации регулирующих деятельность войск национальной гвардии, а также лиц, проходящих военную службу в войсках национальной гвардии, осуществляется в соответствии с положениями

Также указанная задача предусмотрена и приказом Росгвардии от 25 июля 2016 г. № 46 «Об утверждении Единого типового устава органа управления соединения и воинской части войск национальной гвардии Российской Федерации».

В соответствии со ст. 9 Федерального закона «О войсках национальной гвардии Российской Федерации» войска национальной гвардии наделены следующими общими полномочиями по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности:

1) требовать от граждан соблюдения общественного порядка;

2) требовать от граждан и должностных лиц прекращения противоправных действий;

3) пресекать преступления, административные правонарушения и противоправные действия;

4) проверять документы, удостоверяющие личность граждан, если имеются данные, дающие основания подозревать их в совершении преступления или полагать, что они находятся в розыске, либо если имеется повод к возбуждению в отношении этих граждан дела об административном правонарушении, либо если имеются основания для их задержания в случаях, предусмотренных федеральным законом;

5) доставлять граждан в служебное помещение органа внутренних дел (полиции) в целях решения вопроса о задержании гражданина; установления личности гражданина, если имеются основания полагать, что он находится в розыске как скрывшийся от органов дознания, следствия или суда либо как уклоняющийся от исполнения уголовного наказания; защиты гражданина от непосредственной угрозы его жизни или здоровью в случае, если он не способен позаботиться о себе либо если

федеральных законов, определяющих задачи внутренних войск МВД России, действуют нормативно-правовые акты Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти и иных федеральных государственных органов, регулирующих деятельность внутренних войск МВД России.

опасности невозможно избежать иным способом;

б) при несении службы по охране общественного порядка, обеспечении общественной безопасности на акваториях водных объектов производить досмотр плавучих средств (судов);

7) пресекать массовые беспорядки в населенных пунктах, а при необходимости и в исправительных учреждениях.

К числу специальных полномочий войск национальной гвардии по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности могут быть отнесены: задержание; вскрытие транспортного средства; вхождение (проникновение) в жилые и иные помещения, на земельные участки и территории (акватории); оцепление (блокирование) участков местности (акваторий), жилых и иных помещений, строений и других объектов (ст. 10, 11, 12, 13 Федерального закона «О войсках национальной гвардии Российской Федерации»).

При несении службы по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности допускается применение военнослужащими войск национальной гвардии физической силы, специальных средств, оружия, боевой и специальной техники, порядок которого регламентируется гл. 3 Федерального закона «О войсках национальной гвардии Российской Федерации».

Объективная сторона указанного преступления включает:

а) нарушение правил несения службы по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности;

б) причинение вреда правам и законным интересам граждан;

в) причинная связь между указанным деянием и наступившими последствиями.

Нарушение правил несения службы по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности проявляется, в частности, в необоснованном задержании, обыске, неправомерном применении физической силы, специальных средств и оружия.

В преступлении, предусмотренном ст. 343 УК РФ, насилие не является обяза-

тельным признаком объективной стороны. Это преступление против военной службы, заключающееся в нарушении правил несения службы по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности, может совершаться как с применением насилия, так и без такового. Это обусловило и специфику его законодательного описания в указанной статье. Например, в диспозиции статьи не используется характерная для насильственных преступлений терминология: применение насилия или угроза его применения, побои, насильственные действия, причинение различного вида вреда здоровью и т.п. Для обозначения общественно опасного деяния в этих статьях используется словосочетание «нарушение правил несения службы по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности». Этот термин напрямую не свидетельствует о возможном насильственном характере нарушений специальных правил поведения. Описание в ст. 343 УК РФ общественно опасных последствий также не позволяет однозначно говорить о насильственном характере рассматриваемых преступлений¹.

Установление насильственного характера данного преступления возможно только путем обращения к правилам несения соответствующей службы. Анализ их позволяет говорить, что определенная часть таких правил предназначена для обеспечения физической и психической безопасности человека. Эти правила регламентируют порядок применения физической силы (оружия, специальных средств и т.д.) в отношении граждан при наличии соответствующих оснований. Следовательно, нарушение этих правил могут проявляться через применение насилия к потерпевшим. Если определенные виды нарушения правил несения указанной службы могут сопровождаться «насилием», то и последствия преступления в ст.

¹ Зателепин О. К. Квалификация нарушений порядка несения специальных видов военной службы, сопряженных с применением насилия // Уголовное право. 2013. № 4. С. 10—14.

343 УК РФ должны включать в себя, в том числе, физический или психический вред.

Особенностью проявления насилия в данном преступлении является его преимущественно физический характер. Это обусловлено тем, что в нем насилие выражается главным образом в нарушении порядка применения физической силы (оружия, специальных средств и т.п.) и как следствие этого, вред также проявляется в физической сфере (например, ушибы, огнестрельные ранения, переломы костей и т.п.).

Насильственный характер нарушений правил несения данной службы может проявляться:

а) в применении физической силы, специальных средств, оружия, боевой и специальной техники без предупреждения, в тех случаях, когда оно является обязательным;

б) в применении физической силы, в том числе боевых приемов борьбы, при отсутствии для этого законных оснований;

в) в применении оружия в отношении женщин, лиц с явными признаками инвалидности, несовершеннолетних, когда их возраст очевиден или известен военнослужащему войск национальной гвардии, кроме случаев, когда такое применение является допустимым и т.д.

При этом военнослужащий войск национальной гвардии не несет ответственность за вред, причиненный гражданам и организациям при применении физической силы, специальных средств, оружия, боевой и специальной техники, если применение физической силы, специальных средств, оружия, боевой и специальной техники осуществлялось по основаниям и в порядке, которые установлены федеральными конституционными законами, например Федеральным конституционным законом от 24 апреля 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении», Федеральным законом «О войсках национальной гвардии Российской Федерации» и другими федеральными законами.

Причинение вреда правам и законным интересам граждан может выразиться в ограничении свободы в случае необоснованного задержания граждан, в унижении

чести и достоинства граждан, в причинении вреда здоровью при неправомерном применении физического или психического насилия, в ограничении других прав и свобод граждан, установленных законодательством Российской Федерации.

В ч. 1 ст. 343 УК РФ вред правам и законным интересам граждан, имеющий физическую форму, полностью охватывает причинение физической боли, легкого вреда здоровью, ограничение свободы. Умышленное причинение средней тяжести вреда здоровью необходимо квалифицировать как по ч. 1 ст. 343 УК РФ, так и по ст. 112 УК РФ.

Об этом свидетельствуют приемы из судебной практики.

Военным судом Одинцовского гарнизона Л. признан был виновным в нарушении правил несения службы в составе войскового наряда по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности, повлекшие тяжкие последствия. Согласно приговору, Л., применяя приемы борьбы, несколько раз бросил С. и Ж. на землю, чем причинил им физическую боль. Кроме того, он сломал нижнюю челюсть Г., чем причинил последнему вред здоровью средней степени тяжести.

Военная коллегия переqualificировала содеянное Л. на ч. 1 ст. 343 УК РФ, поскольку причинение вреда здоровью средней тяжести не относится к тяжким последствиям¹.

Вред, причиненный законным интересам юридических лиц в результате неправомерных действий военнослужащего, не может служить основанием для квалификации по ч. 1 ст. 343 УК РФ.

Субъективная сторона преступления в ст. 343 УК РФ характеризуется двумя формами вины — умыслом или неосторожностью². При этом стоит отметить то обстоятельство, что при умышленном отношении лица к наступившим обществен-

¹ Судебная практика Военной коллегии Верховного Суда Российской Федерации (СССР) по уголовным делам. М.: За права военнослужащих, 2010. С. 437.

² Подробнее об этом см., напр.: Ахметшин Х. М. Военно-уголовное право : учеб. М.: За права военнослужащих, 2008. С. 114, 209—210.

но опасным последствиям содеянное необходимо квалифицировать по совокупности с соответствующей статьей УК РФ, предусматривающей ответственность за наступившие преступные последствия, так как наступление этих последствий являлось целью субъекта преступления. Ведь само по себе нарушение правил несения службы по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности, если оно не причинило вред правам и законным интересам граждан, не является преступлением. Следовательно, военнослужащий, несущий службу по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности, преследуя цель на достижение преступного результата, посягает на другой охраняемый уголовным законом объект. Но так как преступный результат нельзя достичь, не нарушив правил несения службы, то налицо два самостоятельных состава преступления. Н. А. Петухов и В. В. Хомчик, например, при такой ситуации предлагают квалифицировать содеянное по совокупности только в том случае, если общественно опасные последствия выразились в тяжком вреде здоровью или убийстве¹.

Индивидуальные способности военнослужащих, несущих службу по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности, позволяют им, при необходимой внимательности и осмотрительности (бдительном несении службы), предвидеть наступление общественно опасных последствий своих действий (бездействия). Но, даже пройдя соответствующую проверку и подготовку к несению службы, обладая всеми качествами, необходимыми для успешного выполнения возлагаемых задач, существует возможность возникновения ситуации, когда преступными действиями лица, несущего службу по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности, причиняются тяжкие последствия, влекущие по закону более строгое наказание, которые не охватывались умыслом военнослужащего. Возникновение такой

ситуации говорит о совершении преступления с двумя формами вины, ответственность за которое установлена в ст. 27 УК РФ. При этом следует учесть, что уголовная ответственность за такие последствия наступает только в случае, если лицо предвидело возможность их наступления, но без достаточных к тому оснований самонадеянно рассчитывало на их предотвращение, или в случае, если лицо не предвидело, но должно было и могло предвидеть возможность наступления этих последствий. Несмотря на то, что условия наступления уголовной ответственности за преступление, совершенное с двумя формами вины полностью схожи с легкомыслием и небрежностью, в целом уголовный закон признает такое преступление совершенным умышленно. Примером в данном случае может послужить ранее рассмотренная нами ситуация с военнослужащим (внутренних войск) Л., который, незаконно применяя физическую силу, своим ударом сломал нижнюю челюсть Г., то есть причинил последнему средней тяжести вред здоровью. Если предположить, что Г. после нанесенного удара в челюсть, ударился также головой о бордюрный камень, в результате чего был причинен перелом основания черепа – тяжкий вред здоровью, не охватывавшийся умыслом Л., то в данном случае налицо преступление, совершенное с двумя формами вины. Подобную точку зрения высказывал профессор Ф. С. Бражник который говорил о том, что «сознательное нарушение правил или сознательное невыполнение определенных обязанностей, повлекшее наступление преступного последствия вопреки желанию виновного, не может квалифицироваться как умышленное в уголовно-правовом смысле»². То есть, нарушение правил несения службы по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности, которое, вопреки желанию виновного, повлекло общественно опасные последствия, должно квалифицироваться как совершенное по неосторожности. Данная точка зрения также находит свое подтвер-

¹ Комментарий к уголовному кодексу Российской Федерации. М.: Юрайт-М», 2001. С. 689—690.

² Бражник Ф. С. Преступления против военной службы : учебное пособие. М., 1999. С. 18—21.

ждение при анализе ч. 2 ст. 24 УК РФ. В связи с тем, что в ст. 343 УК РФ форма вины не конкретизирована, то следует прийти к выводу о том, что нарушение правил несения службы по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности может быть совершено как умышленно, так и по неосторожности.

Цель и мотив преступления на квалификацию нарушения правил несения службы по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности не влияют, но могут учитываться при индивидуализации ответственности и назначении наказания.

Субъектом преступления могут быть только военнослужащие войск национальной гвардии, несущие службу по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности в составе войскового наряда.

Преступления против военной службы (воинские преступления) относятся к числу преступлений со специальным составом. Субъект таких преступлений специальный, в соответствии с ч. 1 ст. 331 УК РФ им являются военнослужащие, а также граждане, пребывающие в запасе, во время прохождения ими военных сборов. Только указанные лица могут быть исполнителями и соисполнителями этих преступлений¹. Помимо военнослужащих, в войсках национальной гвардии исполняют обязанности сотрудники войск национальной гвардии, федеральные государственные гражданские служащие и работники, которые могут участвовать в совершении воинского преступления в качестве организаторов, подстрекателей и пособников. Если эти лица нарушают установленные правила, то их действия будут квалифицироваться по общеуголовным нормам. Это может быть, например, пособничество в насильственных действиях, совершенных в отношении начальника, подстрекательство военнослужащего к нарушению правил несения специальной службы, пособниче-

ство в уклонении от выполнения обязанностей военной службы любыми способами, совершенные в период несения службы по охране общественного порядка и обеспечения общественной безопасности. В подобных случаях в литературе предлагается действия виновного военнослужащего, совершившего преступление, квалифицировать по соответствующим статьям гл. 33 УК РФ как исполнителя преступления, а действия сотрудников войск национальной гвардии, гражданских служащих и работников (невоеннослужащих) как организатора, подстрекателя или пособника — по ч. 3, 4 или 5 ст. 33 и соответствующей статье гл. 33 УК РФ².

В ч. 2 ст. 343 УК РФ предусмотрена ответственность за нарушение правил несения службы по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности, повлекшее тяжкие последствия. В качестве *тяжких последствий* могут выступать причинение опасного для жизни и здоровья граждан вреда в результате неправомерного применения физической силы, специальных средств или оружия, существенный материальный ущерб, в том числе причиненный юридическим лицам, самоубийство или покушение на самоубийство потерпевшего и т.д.

Если результатом нарушения правил несения службы по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности явились умышленное причинение тяжкого вреда здоровью или смерти, содеянное необходимо квалифицировать по совокупности преступлений, предусмотренных ч. 2 ст. 343 и ст. 111 или ст. 105 УК РФ.

Представляется, что умышленное причинение средней тяжести вреда здоровью нескольким лицам не требует квалификации по совокупности преступлений, предусмотренных п. «а» ч. 2 ст. 112 и ч. 2 ст. 343 УК РФ. Дело в том, что санкции за эти преступления одинаковые и предусматривают лишение свободы на срок до

¹ Попов А. А. Актуальные вопросы о возрасте соучастников в преступлениях против военной службы // Военное право. 2020. № 3 (61). С. 255—260.

² Зателепин О. К. Квалификация преступлений против военной безопасности : монография. М., 2009. С. 212—213.

пяти лет, а норма, предусмотренная ст. 343 УК РФ, является более специальной.

Причинение легкого вреда здоровью нескольким лицам следует считать тяжким последствием, в этом случае содеянное охватывается ч. 2 ст. 343 УК РФ.

Библиография

1. Ахметшин, Х. М. Военно-уголовное право : учеб. / Х. М. Ахметшин [и др.]. — М., 2008. — 384 с.

2. Бражник, Ф. С. Преступления против военной службы. Учебное пособие / Ф. С. Бражник. —

М., 1999. — 120 с.

3. Зателепин, О. К. Квалификация преступлений против военной безопасности: моногр. / О. К. Зателепин. — М., 2009. — 288 с.

4. Зателепин, О. К. Квалификация нарушений порядка несения специальных видов военной службы, сопряженных с применением насилия / О. К. Зателепин // Уголовное право. — 2013. — № 4. — С. 10—14.

5. Попов, А. А. Актуальные вопросы о возрасте соучастников в преступлениях против военной службы / А. А. Попов // Военное право. — 2020. — № 3 (61). С. 255—260.

On some aspects of the criminal liability of military personnel for violation of the rules for the maintenance of public order and ensuring public safety

© Popov A. A.,

adjunct of the Department of criminal law of the Military University

Annotation. The article discusses the issues of bringing to criminal responsibility of the military personnel of the National Guard for violation of the rules of service for the protection of public order and ensuring public safety, reveals the features of qualifying violations of the rules for the maintenance of public order and ensuring public safety, and also analyzes the issues that arise during criminal prosecution of servicemen for these violations.

Key words: troops of the national guard, protection of public order and ensuring public safety, object, subject, objective side, subjective side, criminal responsibility of military personnel.

О пределах компетенции органов дознания Вооруженных Сил Российской Федерации по возбуждению уголовных дел

© Слифиш Мечислав Викторович,
преподаватель Военного университета
Министерства обороны Российской Федерации,
кандидат юридических наук, доцент

Аннотация. В статье предпринята попытка определения пределов юрисдикции органов дознания Вооруженных Сил Российской Федерации при разрешении вопроса о возбуждении уголовного дела. Автор приходит к выводу о необходимости расширительного толкования положений ч. 1 ст. 157 УПК РФ, по буквальному их смыслу определяющих «пределы компетенции» органов дознания Вооруженных Сил в зависимости от формы расследования преступлений.

Ключевые слова: возбуждение уголовного дела; производство неотложных следственных действий; органы дознания Вооруженных Сил Российской Федерации; преступления, расследуемые следователями в форме дознания; юрисдикция органов дознания; преступления, производство предварительного следствия по которым обязательно.

В соответствии с ч. 1 ст. 146 УПК РФ при наличии повода и основания орган дознания, дознаватель, руководитель следственного органа, следователь в пределах компетенции, установленной данным Кодексом, возбуждают уголовное дело. Из буквального смысла приведенного положения, на наш взгляд, следуют два основных вывода: во-первых термин «в пределах компетенции» в контексте ст. 146 УПК РФ понимается узко¹ и преимущественно² означает соблюдение правил подследственности; во-вторых, в случаях выхода должностных лиц органов предварительного расследования за «пределы компе-

тении», постановление о возбуждении уголовного дела (как не соответствующее требованиям ст. 7 УПК РФ) и все последующие процессуальные действия по этому делу должны быть признаны незаконными, а собранные в ходе производства по делу доказательства в соответствии с требованиями ст. 75 УПК РФ недопустимыми³.

В свою очередь подследственность различных органов дознания определяется ч. 3 ст. 151 УПК РФ, в которой органы дознания Вооруженных Сил Российской Федерации не упоминаются. Из этого следует что дознание⁴ эти органы не производят, следовательно, и возбуждать уголовные дела по преступлениям, расследуемым в

¹ Термин «компетенция» (как совокупность полномочий), на наш взгляд, может толковаться и более широко. Например, представляется вполне допустимым утверждение о том, что компетенция следователя определена в ч. 2 ст. 38 УПК РФ, из которой следует, что следователь вправе возбуждать уголовные дела, самостоятельно определять ход расследования, давать органу дознания обязательные для исполнения письменные поручения, осуществлять иные полномочия.

² Исключение в рассматриваемом контексте могут составлять лишь отдельные уголовно-процессуальные полномочия, например, право на принятие решения о возбуждении уголовного дела для производства неотложных следственных действий находится в пределах полномочий органа дознания, но не дознавателя.

³ Подробнее о требованиях обеспечения такого критерия допустимости доказательств как «надлежащий субъект, правомочный осуществлять процессуальные действия», см.: Дикарев И. С. Проблемы обеспечения допустимости доказательств при производстве неотложных следственных действий органами дознания Вооруженных Сил Российской Федерации // Военное право. 2020. № 3 (61). С. 285—286.

⁴ В действующем уголовно-процессуальном законе (ст. 5 УПК РФ) разграничиваются дознание (как самостоятельная форма расследования преступлений) и процессуальная деятельность органов дознания по производству неотложных следственных действий, по делам, по которым предварительное следствие обязательно.

форме дознания, они не вправе. В ч. 2 ст. 151 УПК РФ определена подследственность различных следственных органов, тем самым установлены «пределы их полномочий» по возбуждению уголовных дел. Вместе с тем, положения ст. 157 УПК РФ, регулирующие процессуальный порядок производства неотложных следственных действий, устанавливают своего рода исключение из общих правил ст. 151 УПК РФ в виде полномочия органа дознания в безотлагательных случаях возбудить уголовное дело по признакам состава преступления, расследование которого находится в юрисдикции следователя. Применительно к таким случаям пределы компетенции органов дознания Вооруженных Сил по возбуждению уголовных дел определены п. 4 ч. 2 ст. 157 УПК РФ из которой следует, что «неотложные следственные действия производят: ... начальники органов военной полиции Вооруженных Сил Российской Федерации, командиры воинских частей, соединений, начальники военных учреждений и гарнизонов — по уголовным делам о преступлениях, совершенных военнослужащими, гражданами, проходящими военные сборы, а также лицами гражданского персонала Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов в связи с исполнением ими своих служебных обязанностей или в расположении части, соединения, учреждения, гарнизона»¹.

¹ Распределение компетенции между перечисленными в п. 4 ч. 2 ст. 157 УПК РФ органами дознания осуществляется на ведомственном уровне приказом Министра обороны Российской Федерации от 31 января 2015 г. № 30 «Об организации процессуальной деятельности органов дознания в Вооруженных Силах Российской Федерации», в соответствии с которым: а) начальники органов военной полиции осуществляют полномочия органов дознания по сообщениям и уголовным делам о преступлениях, совершенных военнослужащими и лицами гражданского персонала; б) командиры воинских частей осуществляют полномочия органов дознания по сообщениям и уголовным делам о преступлениях, совершенных подчиненными военнослужащими и лицами гражданского персонала, в случае невозможности проведения проверки сообщения о преступлении и производства неотложных следственных действий начальниками территориальных отделов (отделений) дознания военной полиции в

По смыслу положений ст. 157 УПК РФ назначение неотложных следственных действий состоит в том, чтобы в случаях, не терпящих отлагательства, орган дознания мог временно заменить следователя, не имеющего по объективным причинам возможности безотлагательно приступить к производству предварительного расследования. При этом действующий закон (п. 7 ч. 3 ст. 151 УПК РФ) возлагает на следователей военных следственных органов обязанности по производству не только предварительного следствия, но и дознания. Однако по буквальному смыслу положений ч. 1 ст. 157 УПК РФ в совокупном их толковании с ч. 1 ст. 146 УПК РФ можно сделать вывод о том, что начальник органа дознания вправе (при наличии достаточных оснований) возбудить для производства неотложных следственных действий уголовное дело исключительно по признакам преступления, производство предварительного следствия по которому обязательно². Исходя из такого понимания закона, временно «заменить» (в порядке ст. 157 УПК РФ) военного следователя в безотлагательных случаях по преступлениям, расследуемым в форме дознания, орган дознания Вооруженных Сил Российской Федерации не вправе.

установленные УПК РФ сроки; в) начальники гарнизонов осуществляют полномочия органов дознания по сообщениям и уголовным делам о преступлениях, совершенных военнослужащими и лицами гражданского персонала, не проходящими службу (не работающими) в воинских частях данного гарнизона, но совершившими преступления в расположении гарнизона, в случае невозможности проведения проверки сообщения о преступлении и производства неотложных следственных действий начальниками территориальных отделов (отделений) дознания военной полиции в установленные УПК РФ сроки. Об этом см.: Корякин В. М. Разграничение полномочий командиров (начальников) и органов военной полиции в работе по обеспечению правопорядка и воинской дисциплины // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2015. № 6 (216). С. 6.

² Аналогичные положения содержатся и ч. 2 ст. 40 УПК РФ, в соответствии с которой «на органы дознания возлагаются ... выполнение неотложных следственных действий по делам, производство предварительного следствия по которым обязательно, — в порядке, установленном статьей 157 настоящего Кодекса».

Следует отметить, что большинство из рассматриваемых в порядке ст. 144 УПК РФ органами дознания Вооруженных Сил заявлений и сообщений содержат сведения о признаках преступлений, производство предварительного следствия по которым обязательно, но поскольку приведенный в ч. 3 ст. 150 УПК РФ перечень расследуемых в форме дознания преступлений довольно внушителен, представляются вполне закономерными факты периодического рассмотрения органами дознания Вооруженных Сил сообщений и о таких преступлениях. При наличии оснований для возбуждения уголовных дел такие сообщения направляются органами дознания Вооруженных Сил в военные следственные органы для производства дознания в порядке, установленном п. 7 ч. 3 ст. 151 УПК РФ. Однако применительно к случаям объективной необходимости производства неотложных следственных действий по признакам одного из указанных в ч. 3 ст. 150 УПК РФ преступлений, возникает правовая неопределенность в вопросе о возможности применения начальниками органов дознания Вооруженных Сил правил ст. 157 УПК РФ, для возбуждения уголовных дел о преступлениях, расследуемых военными следователями в форме дознания¹. Такая неопределенность, на наш взгляд, свидетельствует о недостаточно точной правовой регламентации оснований для производства неотложных следственных действий, в части отсутствия в ст. 157 УПК РФ прямого указания на возможность возбуждения органами дознания уголовных дел для производства неотложных следственных действий по преступлениям, расследуемым следователями в форме дознания.

В поиске возможных подходов к преодолению органами дознания Вооружен-

¹ Результаты интервьюирования дознавателей органов военной полиции свидетельствуют о том, что ими периодически рассматриваются сообщения о преступлениях, производство предварительного следствия по которым не обязательно. При этом в отдельных случаях ими разрешались вопросы о целесообразности и допустимости возбуждения уголовных дел в порядке ст. 157 УПК РФ по признакам таких преступлений.

ных Сил обозначенного «пробела», на наш взгляд, прежде всего необходимо основываться на том, что ст. 157 УПК РФ по своей правовой природе представляет собой одну из правовых гарантий достаточной оперативности реагирования органов предварительного расследования на факты совершения преступлений. Буквальное толкование ее положений применительно к преступлениям, расследуемым следователями в форме дознания, блокирует такую оперативность, что не способствует повышению эффективности реализации целей и задач уголовного судопроизводства, да и в определенной мере противоречит требованиям ст. 6.1 УПК РФ о соблюдении разумных сроков уголовного судопроизводства².

Кроме этого, представляется целесообразным также учесть и исторические причины возникновения рассматриваемой проблемы правового регулирования, которые на наш взгляд, обусловлены следующим.

Положения ч. 1 ст. 157 УПК РФ, устанавливающие основания для производства неотложных действий в ходе разработки и принятия действующего УПК, по сути, были перенесены законодателем из ч. 1 ст. 119 УПК РСФСР, именуемой «Деятельность органов дознания по делам, по которым производство предварительного следствия обязательно». Однако при этом законодателем не было принято во внимание, что по УПК РСФСР следователи не обладали полномочиями по производству расследования в форме дознания, а в случаях совершения преступлений военнослужащими (а также некоторыми иными специальными субъектами) вне зависимости от категории преступления производство следствия было (в соответствии с правилами ст. 126 УПК РСФСР) обязательно. В таких правовых реалиях отсутствие в положениях ч. 1 ст. 119 УПК

² Тактически запоздалое возбуждение уголовных дел в большинстве случаев приводит к утрате доказательств, нередко позволяет совершившим преступления лицам принять меры к противодействию расследованию и скрыться, что осложняет решение вопросов их установления и задержания. В итоге увеличиваются сроки расследования преступлений.

РСФСР указаний на возможность производства неотложных следственных действий по делам о преступлениях, расследуемых в форме дознания, было явлением вполне закономерным. Вместе с тем, поскольку фактическим основанием для производства органом дознания неотложных следственных действий является объективная невозможность следователя незамедлительно приступить к расследованию, законодатель, устанавливая в п. 7 ч. 3 ст. 151 УПК РФ юрисдикцию следователей в части производства дознания, на наш взгляд, должен был «зеркально» предусмотреть и соответствующие полномочия органов дознания применительно к ситуациям неотложности. Однако это сделано не было.

Таким образом, отсутствие в этой части соответствующих положений закона скорее всего не связано с осознанным волеизъявлением законодателя, и, на наш взгляд, вполне может быть объяснимо исключительно изъянами законодательной техники при принятии действующего УПК РФ.

Если исходить из этого, то в условиях создавшейся правовой неопределенности представляется вполне целесообразным рассмотрение вопроса о возможности применения ст. 157 УПК РФ к преступлениям, расследуемым в форме дознания, по аналогии с положениями этой же статьи, устанавливающими правила возбуждения уголовных дел по признакам преступлений, производство предварительного следствия по которым обязательно.

Отметим, что УПК РФ не содержит положений об аналогии закона максимально общего характера, как это предусмотрено, например, в ст. 6 ГК РФ, именуемой «Применение гражданского законодательства по аналогии»¹, однако в теории уго-

ловного процесса неоднократно высказывались мнения о допустимости применения закона по аналогии для преодоления пробелов в уголовно-процессуальном праве². Кроме того, в УПК РФ применительно к отдельным случаям содержатся отсылочные предписания, по своему смыслу близкие с правилами применения закона по аналогии. Так, например, в ч. 1 ст. 223 УПК РФ устанавливается, что «предварительное расследование в форме дознания производится в порядке, установленном главами 21, 22 и 24 — 29 настоящего Кодекса, с изъятиями, предусмотренными настоящей главой». Наконец, о возможности применения уголовно-процессуального закона по аналогии говорит и судебная практика, которая применительно к случаям, когда уголовно-процессуальным законом прямо не установлены правила производства процессуальных действий, допускает применение положений УПК РФ, регулирующих схожие общественные отношения. Так, в резолютивной части Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 2 июля 1998 г. № 20-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений статей 331 и 464 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР в связи с жалобами ряда граждан» прямо указывается на необходимость применения судами уголовно-процессуальных правил по аналогии «до введения новой регламентации института обжалования определений (постановлений) суда первой инстанции».

С учетом изложенного, решение о возбуждении органом дознания Вооруженных Сил Российской Федерации уголовного дела о преступлении, производство дознания по которому относится к юрисдикции военных следственных органов, при наличии установленных в ст. 157 УПК РФ ос-

¹ Возможность применения аналогии закона предусмотрена в УПК ряда государств, расположенных на территории бывшего Союза ССР, имевших в недалеком прошлом единую научную и правовую основу с российским законодательством. Так, в ч. 3 ст. 2 УПК Грузии прямо закреплено: «При наличии пробелов в законодательстве Грузии допускается применение уголовно-процессуальной нормы по аналогии, если тем самым не ограничиваются права

и свободы человека, предусмотренные Конституцией и международными договорами Грузии».

² Об этом см., например, Уголовно-процессуальное право Российской Федерации : учеб. / 2 изд., перераб. и доп. / Л. Н. Башкатов [и др.]; отв. ред. И. Л. Петрухин. М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2006. С. 20; Якупов Р. Х., Галузо В. Н. Уголовный процесс : учеб. для студентов вузов / 6-е изд., перераб. М.: ТЕИС, 2008. С. 85.

нований, на наш взгляд, представляется вполне допустимым. Вместе с тем, поскольку в рассматриваемой ситуации решение принимается в условиях некоторой правовой неопределенности, в мотивировочной части постановления о возбуждении уголовного дела дознавателям необходимо сослаться на это обстоятельство, а также мотивировать вывод о допустимости применения уголовно-процессуального закона по аналогии правовыми позициями Конституционного Суда, выраженными в ряде определений и постановлений, в частности, в уже упомянутом Постановлении Конституционного Суда от 2 июля 1998 г. № 20-П. Кроме того, в описательно-мотивировочной части постановления о возбуждении уголовного дела необходимо с максимальной степенью полноты и определенности отразить обстоятельства, свидетельствующие о неотложности принятия такого решения и необходимости производства конкретных следственных действий, а также обосновать объективные причины, по которым уголовное дело не может быть безотлагательно возбуждено военным следователем.

Представляется, что соблюдение перечисленных рекомендаций позволит сохранить законную силу вынесенных органами дознания Вооруженных Сил Российской Федерации постановлений о возбуждении уголовных дел по признакам составов преступлений, расследуемых следователями военных следственных органов в форме дознания.

Библиография

1. Дикарев, И. С. Проблемы обеспечения допустимости доказательств при производстве неотложных следственных действий органами дознания Вооруженных Сил Российской Федерации / И. С. Дикарев // Военное право. — 2020. — № 3 (61). — С. 285—286.
2. Корякин, В. М. Разграничение полномочий командиров (начальников) и органов военной полиции в работе по обеспечению правопорядка и воинской дисциплины / В. М. Корякин // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2015. — № 6 (216). — С. 6—7.
3. Уголовно-процессуальное право Российской Федерации : учебник. — 2 изд., перераб. и доп. / Л. Н. Башкатов [и др.]; отв. ред. И. Л. Петрухин. — М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2006.
4. Якупов, Р. Х. Уголовный процесс : учеб. для студентов вузов. 6-е изд., перераб. / Р. Х. Якупов, В. Н. Галузо. — М.: ТЕИС, 2008.

About "limits of competence" of bodies of inquiry of the Armed Forces of the Russian Federation on initiation of criminal cases

© Slifish M. V.

lecturer at the Military University of the Ministry of defense of the Russian Federation, candidate of law, associate Professor

Abstract. The article deals with the issues of jurisdiction of the bodies of inquiry of the Armed Forces of the Russian Federation in resolving the issue of initiating criminal proceedings. The author comes to the conclusion that it is necessary to expand the interpretation of the provisions of part 1 of article 157 of the code of criminal procedure, in their literal meaning, which define the "limits of competence" of the bodies of inquiry of the Armed Forces depending on the form of investigation of crimes (article 150 of the code of criminal procedure).

Keywords: initiation of a criminal case; production of urgent investigative actions; bodies of inquiry of the Armed Forces of the Russian Federation; crimes investigated by investigators in the form of an inquiry; jurisdiction of bodies of inquiry; crimes, production.

Военные проблемы международного права

Правовое регулирование статуса лиц, осуществляющих пограничный контроль, в некоторых зарубежных государствах

© Гусарова Наталья Васильевна,
научный сотрудник Центра правовых исследований

Аннотация. В статье представлен анализ правового регулирования статуса лиц, осуществляющих пограничный контроль в некоторых зарубежных государствах, а также основанные на нем возможные направления совершенствования статуса военнослужащих подразделений пограничного контроля на современном этапе.

Ключевые слова. пограничный контроль, правовой статус, пункт пропуска через государственную границу, права и обязанности должностных лиц.

Современные реалии предъявляют высокие требования к должностным лицам подразделений пограничного контроля, деятельность которых призвана обеспечивать качественную организацию пропуска через государственную границу с одной стороны и реализацию «барьерной» функции, выражающейся в исполнении значительного объема полномочий, направленных на обеспечение национальной безопасности Российской Федерации в пограничном пространстве, — с другой.

Необходимость противодействия угрозам национальной безопасности Российской Федерации¹ обуславливает расширение обязанностей военнослужащих пограничных органов в пунктах пропуска через государственную границу, изменение пра-

вовых и организационных основ их деятельности.

Права и обязанности военнослужащих подразделений пограничного контроля, закрепленные в правовых актах на законодательном и ведомственном уровне, определяют пределы его должного и возможного поведения и являются главным элементом его правового статуса. Ученые все чаще делают акцент на необходимости соблюдения баланса прав и обязанностей. Ситуация, когда прав больше, чем обязанностей, может привести к злоупотреблениям должностными полномочиями. Недостаточность же прав порождает сложности в выполнении предписанных обязанностей.

Анализ правовых актов различной юридической силы², показывает, что на

¹ Указ Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» относит к основным угрозам государственной и общественной безопасности деятельность преступных организаций и группировок, в том числе, транснациональных, связанную с незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ, оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ, организацией незаконной миграции и торговлей людьми. См. также: Указ Президента Российской Федерации от 25 апреля 2018 г. № 174 «Об утверждении Основ государственной пограничной политики Российской Федерации».

² Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г.; Федеральный закон от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ «О федеральной службе безопасности»; Закон Российской Федерации от 1 апреля 1993 г. 4730-1 «О Государственной границе Российской Федерации»; постановление Правительства Российской Федерации от 4 июня 2012 г. № 546 «Об утверждении Положения о содержании пограничного контроля при пропуске лиц, транспортных средств, грузов, товаров и животных через государственную границу Российской Федерации»; приказ ФСБ России от 8 ноября 2012 г. № 562 «Об утверждении Административного регламента Федеральной

современном этапе обязанности военно-служащих подразделений пограничного контроля превалируют над их правами. Это, очевидно, объясняется тем, что любое расширение прав контролирующих органов детерминирует ограничение прав граждан, при котором в условиях все большей демократизации общества необходимо строго руководствоваться Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, общепринятыми принципами права.

В данном контексте интересен опыт правового регулирования статуса лиц, осуществляющих пограничный контроль в зарубежных государствах. Вопрос осуществления пропуска через государственную границу в зарубежных государствах нашел отражение во многих научных исследованиях и периодической литературе¹. Экспертами в сфере обеспечения пограничной безопасности выделены три основные формы защиты и охраны государственной границы: возведение защитных сооружений на границе с сопредельным государством; формирование совместной системы охраны границы; создание обще-

го экономического и политического пространства с упрощением (отменой) контроля на внутренних участках государственной границы и ужесточением контроля на участках границы с сопредельными государствами².

На современном этапе развития все чаще появляются различные формы объединения государств, такие как союз, союзное государство, содружество государств и т.д. Российская Федерация в данном отношении не является исключением. Примерами могут служить создание Таможенного союза, а позднее, Евразийского экономического союза (далее – ЕАЭС), Союзного государства Российской Федерации и Республики Беларусь и др.

Как справедливо замечает С. В. Голунов, создание совместной системы охраны границ с сопредельным государством имеет определенные преимущества. Данная стратегия позволяет сохранить и даже упрочить хорошие отношения с соседним государством, избежать ненужного дублирования в пограничном и таможенном контроле и, как следствие, сэкономить значительные средства, а также сократить число барьеров на пути трансграничных потоков³.

В настоящее время наиболее тесное сотрудничество по пограничным вопросам у Российской Федерации с Республикой Беларусь и Республикой Казахстан⁴. Организация пограничного контроля в данных сопредельных государствах, а также правовое обеспечение деятельности военно-служащих, осуществляющих пропуск через государственную границу, во многом совпадают с Российской Федерацией, что объясняется общим советским прошлым. Важным является и то, что, несмотря на качественную организацию пограничного

службы безопасности Российской Федерации по исполнению государственной функции по осуществлению пограничного контроля в пунктах пропуска через государственную границу Российской Федерации» и др.

¹ См., например: Кудинов В. В. Защита и охрана государственной границы в общем экономическом и политическом пространстве как особенность реализации пограничной политики: анализ международного опыта // Аспирант. 2015. № 10 (15). С. 160—167; Голунов С. В. Пограничная безопасность: зарубежный опыт модели взаимоотношений сопредельных государств // Космополис. 2008. № 2 (21). С. 115—129; Юсупова О. А. Административно-правовое регулирование деятельности пограничных органов федеральной службы безопасности по осуществлению пропуска через государственную границу Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2013; Туганов А. Ю. Зарубежный опыт правового регулирования деятельности государственных органов, осуществляющих пропуск через государственную границу лиц, транспортных средств, грузов, товаров и животных // Вестник Екатеринбургского института. 2018. № 2 (42). С. 106—111; Матвеев С. П. Организация полицейской деятельности: французский опыт // Вестник Воронежского Института МВД. 2018. № 4. С. 147—153. и др.

² Кудинов В. В. Указ. соч.; Голунов С. В. Указ. соч.

³ Голунов С. В. Указ. соч. С. 119.

⁴ См., об этом напр.: Коляда В., Туганов Ю. О некоторых особенностях защиты и охраны государственной границы Российской Федерации // Самоуправление. 2013. № 3. С. 15—17; Туганов Ю.Н. Приграничное сотрудничество Российской Федерации в контексте обеспечения государственной безопасности // Военное право. 2018. № 6 (52). С. 50—54.

контроля в соседних государствах, вопросы надежной охраны внешних границ в рамках существования ЕАЭС и Союзного государства остаются для Российской Федерации важными и весьма актуальными, так как напрямую связаны с обеспечением национальной безопасности государства.

Примером совместной охраны внешних границ может служить опыт Европейского союза (далее — ЕС). Для обеспечения пограничной безопасности ЕС в 2004 г. было создано международное Европейское агентство по управлению оперативным сотрудничеством на внешних границах ЕС — FRONTEX (далее — ФРОНТЕКС), в 2016 г. переименованное в Европейское агентство пограничной и береговой охраны¹. Одним из важнейших направлений деятельности ФРОНТЕКС является оказание помощи государствам-членам в подготовке пограничников, разработка для них общих стандартов обучения инструкторов национальных пограничных служб. У каждого государства есть свои потребности в безопасности границ. Структуры и органы, осуществляющие пограничный контроль в странах ЕС, весьма различны. Помимо того, каждое государство-член ЕС имеет свои собственные программы обучения и подготовки сотрудников, осуществляющих пограничный контроль, но все они организованы по стандартам, разработанным в ФРОНТЕКС.

Среди особенностей, присущих всем пограничным структурам ЕС, следует отметить полицейский (а не военный) характер пограничных служб, достаточно высокий уровень их материально-технической оснащенности, наличие общих информационных баз и др. Важным элементом сотрудничества стран ЕС в сфере обмена информацией стала Шенгенская информа-

ционная система. Существование такой базы, доступ к которой имеют все значительные пункты пропуска, позволяет национальным полицейским ведомствам тесно координировать свои усилия в борьбе с нежелательной миграцией и трансграничной преступностью. Отдельного внимания заслуживает Регламент (ЕС) № 1052/2013 от 22 октября 2013 г., устанавливающий Европейскую систему пограничного наблюдения (Евросур), предусматривающий «общую основу для обмена информацией и сотрудничества между государствами-членами и ФРОНТЕКС»².

Несмотря на проведение единой пограничной политики, непосредственные полномочия по охране внешних границ принадлежат государствам-членам ЕС. Соответственно, статус лиц, осуществляющих пограничный контроль во всех государствах-участниках ЕС различен. В данном отношении интересен опыт Франции, которая является самой крупной по территории страной Западной Европы и имеет достаточно протяженные границы с соседними государствами. Вопросы национальной безопасности Франции, имеющей ядерное оружие и право постоянного членства в Совете Безопасности ООН, остаются приоритетными при реализации ее внутренней и внешней политики. Система Французского права, к тому же, является одной из самых совершенных в «старом свете».

Непосредственная охрана и контроль пересечения границ в пунктах пропуска Французской Республики находится в ведении Центрального управления пограничной полиции (ДСРАФ³), которое является специализированным управлением Национальной полиции Франции. Подразделения национальной жандармерии ока-

¹ Постановлением (ЕС) 2016/1624 от 14 сентября 2016 г., в соответствии с которым было создано Европейское агентство пограничной и береговой охраны. Хотя Европейское агентство пограничной и береговой охраны» заменяет «Европейское агентство по управлению оперативным сотрудничеством на внешних границах государств-членов Европейского Союза», оно имеет ту же правосубъектность и то же краткое название: Frontex (ФРОНТЕКС).

² Regulation (EU) No 1052/2013 of the European Parliament and of the Council of 22 October 2013 establishing the European Border Surveillance System (Eurosur) // Official Journal of the European Union, L 295, 6 November 2013.

³ ДСРАФ – La Direction Centrale de la Police aux Frontières – в переводе с французского Центральное управление пограничной полиции.

зывают содействие в охране государственной границы¹.

Сотрудники Национальной полиции при осуществлении пограничного контроля руководствуются, международными договорами и соглашениями Французской Республики, Конституцией страны, органическими² и иными законами, касающимися организации, деятельности и служебных полномочий ее сотрудников, правительственными Декретами, а также ведомственными правовыми актами.

Права и обязанности лиц, осуществляющих пограничный контроль во Франции, таким образом, регулируется правовыми актами различной юридической силы. Важное место при этом отведено наднациональному правовому регулированию (законодательству ЕС). Отдельные положения, закрепляющие правила пересечения внешних границ ЕС, процедуры и порядок осуществления контрольных операций, а соответственно, и обязанности уполномоченных должностных лиц по осуществлению пограничного контроля, содержатся в Постановлении (ЕС) 2016/399 «О правилах, регулирующих перемещение лиц через границы», так называемом Шенгенском пограничном кодексе³. Данный кодекс, принятый в форме регламента, является универсальным документом, обязательным к применению в полном объеме во всех государствах-членах ЕС Под «пограничником» в соот-

ветствии с указанным документом понимается любой публичный служащий, направленный в соответствии с национальным правом для работы в пограничном пропускном пункте, вдоль границы или в непосредственной близости от нее, который, согласно данному Регламенту и национальному праву, осуществляет функции пограничного контроля.

Рассматриваемый документ также содержит права и возлагает обязанности на всех физических лиц, пересекающих границы ЕС, включает перечень мероприятий, проводимых пограничниками при «минимальной» проверке граждан ЕС и «обстоятельной проверке» граждан третьих стран, случаи и порядок простановки оттисков даташтампов в паспортах лиц, пересекающих границу и т.д. Детальное и последовательное описание работы сотрудников, осуществляющих пропуск через границу, на законодательном (наднациональном) уровне, безусловно, говорит об открытости и прозрачности процедуры пограничного контроля.

В шенгенском пограничном кодексе находит закрепление и определение «проверки второй линии», представляющей собой дополнительную проверку, которая может проводиться в специальном месте, находящемся в стороне от места прохождения проверки всеми лицами (первая линия). Проведение указанных мероприятий, несомненно, продиктовано вопросами безопасности государства.

В 1986 г. во Франции был принят Кодекс этического поведения сотрудников Национальной полиции, но в январе 2014 г. было решено включить указанный кодекс в Кодекс внутренней безопасности. Действующие сотрудники Национальной полиции с учетом особого характера их миссий и исключительных обязанностей, которые они выполняют, являются специальной категорией государственных служащих. Специальный статус указанных сотрудников может несколько отличаться от общего статуса гражданских служащих, что обусловлено специфическими задачами Национальной полиции. С учетом характера службы сотрудники Национальной

¹ Liste des services nationaux chargés du contrôle aux frontières // ЮО. 2006. № 247. Р. 17-18.

² Органический закон (в некоторых странах именуется фундаментальный закон или конституционный закон) — термин юриспруденции, возникший во Франции и существующий в основном в странах, испытавших влияние французской правовой системы. Органическим называется законодательство, регулирующее основы государственного строя. Термин «органический закон» чаще всего применяется к законодательным актам, принимаемым по прямому предписанию конституции и либо равным конституции по юридической силе, либо находящимся между обычными законами и конституцией.

³ Regulation (EU) 2016/399 of the European Parliament and of the Council on a Union Code on the rules governing the movement of persons across borders (Schengen Borders Code).

полицейские несут особые обязательства в отношении продолжительности службы, собственной мобильности и места жительства. Уставы Национальной полиции, которые принимаются декретом в Государственном совете, могут включать, в частности, особые условия для карьерного роста¹.

Кодекс внутренней безопасности содержит и ссылки на определенные гарантии для сотрудников: «... они могут пользоваться исключительными надбавками, особыми условиями выплаты компенсаций и выхода на пенсию в силу специфического характера их функций и порученных им миссий ...»².

Общие положения, применяемые для сотрудников Национальной полиции Франции, в том числе порядок поступления на службу и прохождения службы, устанавливаются Законом № 83-634 от 13 июля 1983 г. «О правах и обязанностях должностных лиц»³.

Набор в органы Национальной полиции осуществляется на основе конкурсного экзамена. Сотрудники полиции должны пройти начальную и непрерывную подготовку на условиях, установленных руководящими документами, что является условием приобретения их специального правового статуса. За организацию профессионального обучения отвечают специализированные школы. Звание сотрудников, как правило, зависит от их образовательного уровня.

В рассматриваемых документах большое внимание уделено также гарантиям государственных служащих и реализации права на отдых («Услуги, выполняемые сверх обычного недельного рабочего времени, компенсируются эквивалентным отдыхом, который должен предоставляться в кратчайшие сроки в соответствии с по-

требностями службы или на условиях, определенных декретом, соответствующим компенсационным режимом»⁴).

Детализация прав и обязанностей сотрудников осуществляется в статутах (уставах) конкретных управлений Национальной полиции, в том числе и DCRAF.

Одной из мер ужесточения контроля на границе и борьбы с нелегальной миграцией стало создание автоматизированной системы обработки персональных данных лиц, въезжающих на территорию Франции не из стран ЕС — SETRADER. Указанная система включает сведения о лицах, пересекающих французскую границу (фамилия, имя, дата рождения, пол, гражданство, номер и тип используемого проездного документа, пограничный пункт, используемый для въезда на французскую территорию или выезда из нее, количество, вес и идентификация багажа, упоминание «известных» или «неизвестных» лиц в реестре разыскиваемых лиц, а также в Шенгенской информационной системе и др.⁵). Информация сохраняется в течение пяти лет с момента регистрации.

В последние годы в западных странах, в том числе и в странах ЕС, широкое применение получают автоматизированные кабины паспортного контроля, которые, на наш взгляд, высвобождают значительные человеческие ресурсы, уменьшая тем самым нагрузку на сотрудников подразделений пограничного контроля.

Таким образом, представляется возможным выделить следующие особенности правового статуса лиц, уполномоченных осуществлять пограничный контроль во Франции:

— полицейский, а не военный характер службы;

— «наднациональное» правовое регулирование (полномочия сотрудников национальной полиции Франции по осу-

¹ Code de la sécurité intérieure. Livre IV : Police Nationale et gendarmerie nationale.

² Code de la sécurité intérieure. Livre IV : Police Nationale et gendarmerie nationale. Loi n° 95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité - Article 19.

³ Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires. Loi dite loi Le Pors. Version consolidée au 19 juillet 2019.

⁴ Décret n°95-654 du 9 mai 1995 fixant les dispositions communes applicables aux fonctionnaires actifs des services de la police nationale. Version consolidée au 19 juillet 2019.

⁵ Arrêté du 11 avril 2013 portant autorisation d'un traitement automatisé de données à caractère personnel dénommé SETRADER. Article 2 // JORF. 2013. 20 avril. № 0093.

ществлению пропуска через границу регламентируются в том числе нормативными правовыми актами ЕС и ФРОНТЕКС, являющимися обязательными к исполнению всеми государствами-участниками);

— широкое информационное обеспечение, связанное с доступом к информационным системам, базам ЕС;

— достаточно прозрачный характер деятельности сотрудников (содержание и порядок основных контрольных процедур прописаны в основополагающих нормативных правовых актах ЕС и ФРОНТЕКС);

— комплектование штата сотрудников на конкурсной основе, что дает основание полагать, что служба в органах и структурах, осуществляющих пограничный контроль в государствах-членах ЕС, является привлекательной и престижной.

Рассмотренный опыт Франции свидетельствует о достаточно широких правах лиц, осуществляющих пограничный контроль. Следует отметить дополнительные возможности должностных лиц, связанные с доступом к информационным базам ЕС и непрерывным взаимодействием по пограничным вопросам с государствами-участниками.

В условиях существования ЕС границы приобретают иное значение. Необходимость укрепления внешней границы обуславливает появление новых правовых и организационных решений для оптимизации пограничного контроля. Объединение Российской Федерации с другими странами в рамках евразийской интеграции отличается от формата ЕС, в связи с чем механизмы реализации пограничной политики ЕС во многом не подходят для Российской Федерации. Тем не менее, некоторые положительные решения совместной охраны границ могут быть учтены при дальнейшем сотрудничестве в рамках существования вышеуказанных объединений государств с участием Российской Федерации.

В 2013 г. Шенгенское соглашение 1985 г., предусматривающее отмену контроля над внутренними границами ЕС, было дополнено статьями, раскрывающими процедуру временного восстановления и

последующей отмены пограничного контроля на внутренних границах. В соответствии с данными статьями, в случае серьезной угрозы общественному порядку или внутренней безопасности государства члены ЕС имеют право возобновлять контроль на внутренних границах. В связи с обострением в Европе миграционного кризиса, а также совершением ряда террористических актов на территории Франции, властями Республики было принято решение о восстановлении пограничного контроля на внутренних границах. В связи с обозначенными угрозами в 2015—2016 гг. были расширены полномочия сотрудников пограничной полиции.

Стоит отметить, что обострение обстановки в различных государствах, связанное с угрозами терроризма, нередко являлось причиной реформирования ведомств, отвечающих за безопасность. Примером может служить реорганизации органов государственной власти в сфере обеспечения безопасности в Соединенных Штатах Америки, связанное с терактами 11 сентября 2001 г. В соответствии с Законом «О внутренней безопасности»¹, было создано Министерство внутренней безопасности, в состав которого вошла таможенно-пограничная служба, которая объединяет в себе функции ряда других агентств и институтов, таких как Таможенная служба, Служба иммиграции, Служба контроля здоровья животных и растений и Пограничные войска.

Власти США, несомненно, стремятся создать комфортную систему пропуска через государственную границу, также, как и большинство стран мира. Тем не менее, правила въезда в США для иностранных граждан едва ли можно назвать лояльными, что продиктовано потребностями безопасности.

До завершения процедуры пропуска через государственную границу, иностранные граждане и лица без гражданства не считаются находящимися на территории США и при необходимости подвергаются весьма обстоятельной проверке. Со-

¹ On November, 25th, 2002 the Law «About internal security».

трудники службы имеют право задерживать лиц, вызывающих подозрение в нарушении законодательства, и уводить их для проведения повторного досмотра и иных углубленных проверок. Например, любое должностное лицо или служащий, уполномоченные и назначенные в соответствии с правилами службы, «... имеют право проводить без ордера обыск лица и личных вещей, находящихся во владении любого лица, ходатайствующего о допуске в Соединенные Штаты, в отношении которого у такого должностного лица или служащего могут быть разумные основания подозревать, что существуют основания для отказа в допуске в Соединенные Штаты ...». Сотрудники службы также могут проверять электронные устройства указанных лиц, копировать с них информацию. Отказ в предоставлении электронного устройства может послужить основанием для его изъятия с целью последующей проверки, а также отказа в пропуске через государственную границу¹. Тем не менее, права сотрудников таможенно-пограничной службы жестко регламентированы действующим законодательством, при досмотре вещей и проведении иных проверочных мероприятий они обязаны относиться ко всем лицам вежливо, уважать их достоинство, действовать профессионально.

Сотрудники в большинстве случаев работают по сменному графику, а также могут быть ротированы в другие места службы. Непростые условия службы, безусловно, требуют дополнительных гарантий. Говоря о правовом статусе сотрудников таможенно-пограничной службы США, следует подчеркнуть, что они имеют ряд льгот, включая компенсацию за обучение, могут иметь право на премиальную оплату за работу в воскресные, ночные и праздничные смены, а также денежное вознаграждение за выдающиеся результаты работы.

Анализируя нормативные правовые акты США, следует отметить, что сотрудники таможенно-пограничной службы

имеют достаточно высокий статус и широкие права, позволяющие им выполнять обязанности по обеспечению национальной безопасности своего государства. В свою очередь, анализ законодательства Российской Федерации показывает, что военнослужащие подразделений пограничного контроля на сегодняшний день не имеют таких широких прав в отношении лиц, пересекающих государственную границу, что может негативно сказаться на качестве исполнения задач по обеспечению национальной безопасности Российской Федерации в пограничном пространстве.

Исследование зарубежного опыта, таким образом, показывает, что не существует каких-либо стандартов пограничного контроля. Вопросы пропуска через государственную границу, равно как и статуса лиц, его осуществляющих, решаются государствами, исходя из исторических и региональных особенностей, а также актуальных угроз национальной безопасности.

Подразделения пограничного контроля Российской Федерации, так же, как и структуры, осуществляющие контроль пересечения границы, во всех странах мира призваны сбалансировать потребность в национальной безопасности с необходимостью обеспечения быстрого и комфортного пропуска через государственную границу. Решение таких противоречивых по своей сути задач создает сложности в правовом регулировании статуса должностных лиц и расширении их прав.

Принципы и системы осуществления пропуска через государственную границу в рассмотренных зарубежных государствах во многом неприменимы для Российской Федерации, тем не менее, некоторые положительные решения охраны границы и правового регулирования статуса лиц, осуществляющих пограничный контроль, могут быть учтены при совершенствовании правового статуса должностных лиц подразделений пограничного контроля.

Представляется возможным сделать вывод, что к основным направлениям совершенствования правового статуса воен-

¹ См. подробнее: United States Code Title 8 § 1357, Title 19 §1499,1581,1582.

нослужащих подразделений пограничного контроля следует отнести:

1. Расширение прав должностных лиц подразделений пограничного контроля в целях обеспечения национальной безопасности Российской Федерации.

2. Развитие и усиление правовой основы деятельности подразделений пограничного контроля.

3. Усиление гарантий правового статуса военнослужащих подразделений пограничного контроля.

4. Необходимость более тесного сотрудничества Российской Федерации с сопредельными государствами по пограничным вопросам в рамках существующих интеграционных процессов. Представляется, что эффективным решением многих актуальных вопросов пропуска через государственную границу в рамках евразийской интеграции может стать создание качественно нового документа, закрепляющего наиболее важные вопросы, связанные с пересечением границы и осуществлением пограничного контроля, в том числе, полномочия лиц, его осуществляющих.

5. Продолжение совершенствования технической оснащённости, информационного обеспечения пунктов пропуска, а также автоматизации пограничного контроля, что позволит, с одной стороны, снизить нагрузку на должностных лиц, с другой — сократить время проведения контрольно-проверочных мероприятий.

Совершенствование правового статуса военнослужащих подразделений пограничного контроля, создание надлежащей правовой базы их деятельности, отвечающей «веканиям времени» и потребностям практики, необходимы для обеспечения правовой защищённости должностных лиц, эффективной реализации предоставленных им полномочий, осуществления качественного пропуска через государственную границу, а также обеспечения национальной безопасности Российской Федерации в пограничном пространстве.

Библиография

1. Голунов, С. В. Пограничная безопасность: зарубежный опыт модели взаимоотношений сопредельных государств / С. В. Голунов // Космополис. — 2008. — № 2 (21). — С. 115—129.

2. Коляда, В. О некоторых особенностях защиты и охраны государственной границы Российской Федерации / В. Коляда, Ю. Туганов // Самоуправление. — 2013. — № 3. — С. 15—17.

3. Кудинов, В. В. Защита и охрана государственной границы в общем экономическом и политическом пространстве как особенность реализации пограничной политики: анализ международного опыта / В. В. Кудинов // Аспирант. — 2015. — № 10 (15). — С. 160—167.

4. Матвеев, С. П. Организация полицейской деятельности: французский опыт / С. П. Матвеев // Вестник Воронежского Института МВД. — 2018. — № 4. — С. 147—153.

5. Туганов, А. Ю. Зарубежный опыт правового регулирования деятельности государственных органов, осуществляющих пропуск через государственную границу лиц, транспортных средств, грузов, товаров и животных / А. Ю. Туганов // Вестник Екатеринбургского института. — 2018. — № 2 (42). — С. 106—111.

6. Туганов, Ю. Н. Приграничное сотрудничество Российской Федерации в контексте обеспечения государственной безопасности / Ю. Н. Туганов // Военное право. — 2018. — № 6 (52). — С. 50—54

Юсупова, О. А. Административно-правовое регулирование деятельности пограничных органов федеральной службы безопасности по осуществлению пропуска через государственную границу Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук / О. А. Юсупова. — М., 2013

Legal regulation of the status of persons performing border control in some foreign countries

© **Gusarova N. V.**
Scientific research centre

Abstract. The article presents an analysis of the legal regulation of the status of persons performing border control in some foreign countries, as well as possible directions based on it for improving the status of military personnel of border control units at the present stage.

Keywords. Border control, legal status, check point, rights and duties of officials.

Криминальная агрессия и уголовная ответственность по российскому уголовному праву

© **Дамаскин Олег Валерьевич**,
доктор юридических наук, профессор,
заслуженный юрист Российской Федерации,
главный научный сотрудник Института
государства и права РАН,

Аннотация. В статье рассматривается понятие криминальной агрессии, объект, общие положения, виды криминальной агрессии по российскому уголовному праву, потребности и возможности противодействия в интересах международной и национальной безопасности, характеристика преступной агрессии по материалам Второй мировой войны и Нюрнбергского процесса.

Ключевые слова: криминальная агрессия, уголовная ответственность, международная безопасность, национальная безопасность.

Уголовно-правовая защита мира и безопасности человечества, как важнейших социальных ценностей современной цивилизации, является необходимым жизненно важным условием позитивного развития общества в целом и каждого человека в отдельности. Обзор конституционного и уголовного законодательства ряда ведущих государств, включая США, позволяют констатировать, что несмотря на терминологические различия и особенности восприятия международных норм, в странах континентального и общего права существует определенное единство в регламентации оснований ответственности за преступления против мира и безопасности человечества. Источниками норм об ответственности за преступления против мира и безопасности человечества в международном праве считаются: Устав Нюрнбергского Международного военного трибунала по делу главных военных преступников в Германии, виновных в развязывании второй мировой войны, а также Устав Токийского международного военного трибунала. В них сформулированы основания уголовной ответственности за такие деяния, а также приведена их классификация. Концепция современного уголовного права большинства стран континентальной системы основывается на

идеях приоритетности общечеловеческих ценностей как международных над национальными. Это ведёт к подчинению национальных правовых систем праву мирового сообщества. В обновленных уголовно-правовых актах европейских стран эти положения получили закрепление.

Иная ситуация наблюдается в странах англосаксонского права. Согласно доктринальной позиции Англии и других стран общего права, предоставление права определять, является ли международная норма частью права Англии, предоставлено английскому суду. Существующая практика применения международного права и национальной уголовной юрисдикции присуща не только Великобритании, но и другим странам общего права, включая США и Канаду. Такой подход к международным актам вступает в противоречие с конституционным законодательством этих государств.

Международное право подтверждает базовое положение о том, что оно является активным фактором сближения уголовно-правовых систем различных государств¹.

¹ Наумов А. В. Сближение правовых систем как итог развития уголовного права XX в. и его перспектива в XXI в. // Государство и право. 1998. № 6. С. 56—57.

1. Мир и безопасность человечества, как объекты национальной уголовно-правовой защиты в Уголовном кодексе Российской Федерации (УК РФ), базируются на нормах, международного права, признанных Уставом Нюрнбергского Трибунала, включая: *преступления против мира* (планирование, подготовка, развязывание или ведение агрессивной войны или войны в нарушение международных договоров, соглашений или заверений; участие в общем плане или заговоре, направленных к осуществлению любого из вышеупомянутых действий); *военные преступления* (нарушение законов и обычаев войны и, в том числе, но не исключительно, убийства, дурное обращение или увод на рабский труд или для других целей гражданского населения оккупированной территории, убийства или дурное обращение с военнопленными или лицами, находящимися в море, убийства заложников, разграбление городов и деревень или разорение, не оправдываемое военной необходимостью); *преступления против человечности* (убийства, истребление, порабощение, высылка и другие бесчеловечные акты, совершаемые в отношении гражданского населения, или преследование по политическим, расовым или религиозным мотивам, если такие действия совершаются или такие преследования имеют место при выполнении какого-либо военного преступления, или преступления против мира, или в связи с таковыми).

После Второй Мировой войны и Нюрнбергского процесса преступление агрессии стало рассматриваться в качестве составной части международных преступлений. Юридическое понимание мира и безопасности человечества можно определить, исходя из понимания противоположных состояний человеческого общества и предписаний национального законодательства Российской Федерации.

Мир — это юридическое состояние, характеризующееся отсутствием войны. Состояние международного мира

признаётся при отсутствии военных действий де-факто. Следовательно, мир как охраняемое международным правом благо представляет собой такое состояние, которое характеризуется отсутствием фактических военных действий между государствами или группами государств. Юридическое содержание термина «безопасность» в ст.1 Закона Российской Федерации от 5 марта 1992 г. «О безопасности»¹ определялось как «состояние защищенности жизненно важных интересов ... от внутренних и внешних угроз». Несомненно, что развязывание и ведение агрессивной войны, в современных условиях, чреватое опасностью использования оружия массового поражения, угрожают существованию неопределенного круга лиц, существованию человечества в целом. Следовательно, безопасность человечества как охраняемый уголовным правом объект представляет собой состояние защищенности человечества в целом от угроз их физическому состоянию, исходящих от субъектов уголовного права. При этом безопасность человечества не связана с фактом наличия или отсутствия юридического состояния войны между государствами, а зависит от фактического наступления вредных последствий. Любое международное преступление, включая преступления против мира и безопасности человечества, посягает на интересы мирового правопорядка.

В российской теории признается, что агрессия представляет собой преступление, непосредственным объектом которого являются «мир и мирное сосуществование государств»², «мир, как мирное взаимодействие государств при решении любых проблем, исключаящих какое-либо насилие»³, «общественные отношения, обеспечивающие мир и мирное

¹ Утратил силу.

² Лукашук И. И., Наумов А. В. Международное уголовное право. М., 1999. С. 112.

³ Курс уголовного права. Особенная часть. Т. 5 / Под ред. Г. Н. Борзенкова, В. С. Комиссарова. М., 2002. С. 353.

сосуществование государств»¹, «мирные условия существования человечества, предполагающие отсутствие войны между государствами»².

Такое разнообразие формулировок объединяется общностью смыслового содержания и его направленности. Причинение вреда или угроза причинения вреда интересам мира и безопасности человечества является основным признаком любого акта агрессии, как и любого преступления по общему международному праву. Следует признать, что мировой правопорядок является общим объектом всех преступлений международного характера, включая интересы обеспечения и охраны прав и свобод личности, интересы поддержания мира, интересы безопасности человечества в целом. Выделение группы преступлений против мира и безопасности человечества основывается на признании в качестве родового объекта этих преступлений интересов обеспечения мира и безопасности человечества как общечеловеческой ценности. Теоретико-юридическим основанием для выделения категории преступлений против мира является то обстоятельство, что непосредственным объектом преступлений против мира признаются охраняемые общепризнанными принципами международного права и международным правом интересы соблюдения всеобщего мира и правил мирного урегулирования международных споров. Несомненно, военные и иные преступления перерастают в преступления против человечности, если они совершаются по заранее составленным приказам и носят поэтому государственно-организованный характер, а также имеют своей целью массовое уничтожение людей³. Учитывая, что нарушение интересов обеспечения всеобщего мира могут быть совершено не только в период

подготовки или ведения войны, но и вне такой связи, представляется, что преступления против мира, сопряженные с преступлением против человечности либо военными преступлениями, может получать самостоятельную правовую оценку и адекватную квалификацию по совокупности.

Основанием для такого суждения является признание интересов соблюдения принципов мирного сосуществования государств и разрешения межгосударственных споров в качестве основного непосредственного объекта агрессии как преступления против мира. Под интересами мира и безопасности человечества, как родовым объектом национальной уголовно-правовой охраны, следует признать определенные в общепризнанных принципах и нормах международного права интересы обеспечения мирного сосуществования государств и мирного разрешения межгосударственных споров, а также интересы обеспечения физического существования неопределенного круга лиц от любых угроз, источником которых является человеческий фактор. Следовательно, непосредственным объектом агрессии как преступления против мира по национальному уголовному праву являются охраняемые общепризнанными принципами международного права и международным правом интересы соблюдения всеобщего мира и правил мирного урегулирования межгосударственных споров.

2. Акт агрессии как преступление в российском уголовном праве понимается как любое из деяний, перечисленных в основополагающих нормах международного права: вторжение или нападение вооруженных сил на территорию другого государства; любая военная оккупация, какой бы временный характер она не носила, являющаяся результатом вторжения или нападения вооруженных сил на территорию другого государства; любая аннексия территории другого государства или части её, совершенная с применением военной

¹ Уголовное право. Особенная часть. Т. 2. / Под ред. Л. Д. Гаухмана, С. В. Максимова. М., 1999. С. 488.

² Уголовное право России. Часть особенная / Отв. ред. Л. Л. Кругликов. М., 1999. С. 769.

³ Полторак А. И. Нюрнбергский процесс (основные правовые проблемы). М., 1966. С. 218.

силы; бомбардировка вооруженными силами территории другого государства или применение любого оружия против территории другого государства; блокада портов или берегов другого государства вооруженными силами; нападение вооруженных сил на сухопутные, морские или воздушные силы или морские и воздушные флоты другого государства; применение вооруженных сил, находящихся на территории другого государства по соглашению с принимающим государством, в нарушение условий, предусмотренных в соглашении, или любое продолжение их пребывания на такой территории по прекращении действия соглашения; предоставление территории для совершения акта агрессии против третьего государства; засылка государством или от имени государства вооруженных банд, групп и регулярных сил или наемников, которые осуществляют акты применения вооруженной силы против другого государства, равносильные перечисленным выше актам.

Перечень как международных, так и национальных актов агрессии не является исчерпывающим и может быть дополнен, в установленном международным правом порядке.

Преступление агрессии в российском уголовном праве образует три самостоятельных состава преступления: планирование; подготовка или развязывание агрессивной войны (ч. 1. ст. 353 УК РФ); ведение агрессивной войны (ч. 2. ст. 353 УК РФ); публичные призывы к развязыванию агрессивной войны (ст. 354 УК РФ).

Дискуссионными в отечественной доктрине уголовного права являются подходы к определению субъектов преступлений, предусмотренных ст. 353, 354 УК РФ. По мнению части авторов, субъектами планирования, подготовки и развязывания агрессивной войны является узкий круг лиц, в компетенцию и к полномочиям которых относится осуществление такой деятельности в силу занятия, в результате выборов или по назначению, соответствующих

государственных должностей¹. Однако такой подход существенно сужает круг причастных и ответственных лиц, что противоречит ст. 8. Устава Нюрнбергского трибунала, устанавливающего, что любой акт агрессии, осуществляемый непосредственными исполнителями, должен получать надлежащую правовую оценку, а действия по распоряжению правительства или по приказу начальника не освобождают лицо от ответственности². Кроме того, в ч. 1 ст. 353 УК РФ отсутствует указание о признании ответственных лиц специальными субъектами.

Следовательно, субъектами ответственности по ч. 1 ст. 353 УК РФ может быть любое достоверно причастное к названным деяниям лицо. Аналогично может осуществляться признание круга ответственных субъектов ведения агрессивной войны (ч. 2 ст. 353 УК РФ) и основного состава публичных призывов к развязыванию агрессивной войны (ч. 1. ст. 354 УК РФ). Субъективная сторона рассматриваемых преступлений выражается в прямом умысле, когда виновный осознает фактический характер и общественную опасность любого из совершаемых им действий и желает их совершения. При этом мотивы и цели совершения любого акта агрессивной войны, публичных призывов к её развязыванию, юридического значения для квалификации не имеет.

3. Характеристика преступной агрессии по материалам Второй мировой войны и Нюрнбергского процесса: планирование, подготовка, развязывание и ведение.

Планирование агрессивной войны представляет собой организацию мыслительной деятельности, имеющей целью содержательное планирование её агрессивной направленности.

¹ Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации. Особенная часть / Под ред. Ю. И. Скуратова, В. М. Лебедева. М., 1996. С. 560; Уголовное право. Особенная часть. Т. 2 / Под ред. Л. Д. Гаухмана, С. В. Максимова. М., 1999. С. 489.

² См.: Federal Rules Decisions/ Vol 6. 1946. P. 110.

Содержательное планирование включает разработку стратегии и тактики, военной концепции, идеологии агрессии.

Установление фашистской диктатуры в Германии легализовало планирование агрессивной войны, которое стало главным направлением всей внутренней и внешней политики государства. 3 февраля 1933 г. в связи с вступлением на пост рейхсканцлера А. Гитлер в речи перед генералами рейхсвера заявил: «Главной задачей будущей армии явится завоевание нового жизненного пространства на Востоке и его беспощадная германизация»¹. Главной целью внешнего курса Германии стал захват сырьевых, промышленных, продовольственных ресурсов, чужих территорий, как путь к мировому господству. Планируя агрессивную захватническую войну, нацисты использовали политику антикоммунизма. При этом военные штабы совместно с руководством монополий планировали ограбление оккупируемых территорий захватываемых государств, включая СССР.

Германский фашизм спланировал и выработал доктрину тотальной войны, исходящей из принципа достижения победы любой ценой, с нарушением любых норм международного права. Эта доктрина включала не только концепцию молниеносной войны, но и массовый террор, порабощение, экономическое ограбление. Вермахт готовился как ударная сила экономического грабежа оккупированных территорий. Была принята идея истребительной войны против СССР путем массового террора. Объединенное командование Вермахта (ОКВ) совместно с органами СС и тайной полиции разработало планы уничтожения значительной части населения СССР, а также программу ликвидации советской экономической системы, комплексного разграбления экономики СССР.

В ноябре 1940 г. Геринг поставил задачу начальнику управления вооружений и военной экономики Томасу

подготовки характеристики состояния промышленности, сырьевых ресурсов, месторождений нефти и других объектов, планируемых к захвату в СССР². В начале января 1941 г. специально созданным штабом был собран обширный материал, имеющий особую ценность для Германии³. 12 февраля 1941 г. на совещании по «восточному вопросу», о предстоящем нападении на СССР, Геринг определил: «Высшей целью всех мероприятий, проводимых на Востоке, должно быть укрепление военного потенциала рейха. Задача состоит в том, чтобы изъять из новых восточных районов самое большое количество сельскохозяйственных продуктов, сырья, рабочей силы»⁴. 20 апреля 1941 г. Гитлер назначил Розенберга ответственным за разработку вопросов восточноевропейского пространства. Ранее Розенберг в специальной секретной записке определил цели и методы будущей немецкой оккупации СССР. Он составил план расчленения страны. 29 апреля 1941 г. введена для исполнения памятная записка «О структуре и задачах служебных инстанций для единой разработки вопросов восточноевропейского пространства», 7 мая — «Инструкция для рейхскомиссара на Украине», 8 мая — «Инструкция для рейхскомиссара в Остланде» и «Общая инструкция для всех рейхскомиссаров в восточных оккупированных областях». На заседании нацистского руководства 2 мая 1941 г. сделан вывод: «Советские области предоставят все необходимое для снабжения вермахта, «даже если последствием этого будет голодная смерть многих миллионов людей»⁵.

Основным актом планирования агрессивной войны германского нацизма против СССР стала разработка плана «Барбаросса» (директивы Гитлера № 21 от

² История Великой Отечественной войны Советского Союза, 1941—1945. Т. 1. М., 1960. С. 15—26.

³ Trial of the Major War Criminals before the International Military Tribunal. Vol. III. Nuremberg, 1949. P. 388—389.

⁴ Там же. P. 300—301.

⁵ Там же. P. 548.

¹ Liddel Hart B.H. The Russo-German Campaign. New York, 1956. P. 100.

18 декабря 1940 г.). Стратегической основой его стала теория «блицкрига» — молниеносной войны. Предусматривался разгром СССР за пять месяцев, как промежуточный перед завершением войны с Великобританией. Главными стратегическими объектами были определены Москва, Ленинград, центральный промышленный район и Донецкий бассейн.

Основой агрессивной военной коалиции для войны против СССР стал союз Германии, Италии и Японии, заключенный в 1940 г. Активными участниками этой агрессии стали Румыния, Финляндия, Венгрия, Словакия, Хорватия, вишейская Франция, Португалия, Турция, Япония. Роль и масштаб участия этих государств разумеется различен, но их антисоветская агрессивная позиция была едина. Агрессоры мобилизовали экономические и людские ресурсы захваченных и оккупированных государств, их интересам была подчинена экономика и ряда других государств. В служебном дневнике Верховного главнокомандования Вермахта в записи от 17 февраля 1941 г. изложено требование Гитлера «после окончания восточной кампании необходимо предусмотреть захват Афганистана и организацию наступления на Индию»¹. Это является ярким свидетельством реального стремления к мировому господству при авантюристичности расчетов планирования.

Замысел планируемых операций на 1941—1942 годы был изложен в проекте директивы № 32 от 11 июня 1941 г. «Подготовка к периоду после осуществления плана «Барбаросса», разосланном командованию сухопутных войск, военно-воздушных и военно-морских сил. Проект предусматривал, что после разгрома Вооруженных Сил СССР вермахт захватит английские колониальные владения и ряд стран в бассейне Средиземного моря, в Африке, на Ближнем и Среднем Востоке, захватит

Британские острова и развернёт военные действия против США на территории Северной и Южной Америки. Осенью 1941 г. предполагалось приступить к завоеванию Ирана, Ирака, Египта, Индии, где соединиться с японскими войсками. Ключом для порабощения мира, как представлялось агрессорам, становился молниеносный разгром СССР, который был назван «колоссом на глиняных ногах». Отсюда следовала особая роль СССР в противодействии агрессии.

Подготовка агрессивной войны на основе планирования включала реальное осуществление конкретных действий, направленных на обеспечение реализации выработанных планов агрессии, осуществление комплекса мер и мероприятий организационно-военного и материально-технического характера в целях обеспечения готовности к началу ведения агрессивной войны.

Подготовка германской агрессии против Польши происходила на фоне активной пропаганды, обостряющей германо-польские отношения. Появились статьи о польском терроре против немецкого национального меньшинства, о неспособности польского правительства контролировать ситуацию и обеспечить безопасность немцев. Между тем, к 25 августа 1939 г. было завершено стратегическое сосредоточение сил и средств нападения на Польшу. Германия сосредоточила 57 дивизий и 2 бригады, насчитывающих более 1,5 млн. человек, более 25 000 танков и около 2 000 боевых самолетов². Требовался формальный повод, и он был организован.

По личному приказу Гитлера руководитель германской военной разведки адмирал Канарис организовал изъятие из концентрационного лагеря группы заключенных, владевших польским языком. В ночь с 31 августа на 1 сентября 1939 г. их, переодетых в польскую военную форму, в сопровождении переодетых в польскую форму эсэсовцев доставили на

¹ История Второй Мировой войны в 12 томах. Т. 54. М., 1980.

² Великая Отечественная война 1941—1945 гг. в вопросах и ответах. М., 1985. С. 17—19.

радиостанцию в Глейвице (Верхняя Силезия), где инсценировали нападение. В помещении радиостанции перед включенным микрофоном были сделаны выкрики на польском языке и несколько выстрелов. Затем эсэсовцы убили переодетых заключенных и предъявили их как нападавших. Разумеется, позже все непосредственные участники провокации были ликвидированы в интересах обеспечения секретности провокации. 1 сентября 1939 г. во всех германских газетах было опубликовано сенсационное сообщение о нападении поляков на радиостанцию в Глейвице. Так был создан пропагандистский повод для нападения на Польшу, для начала Второй мировой войны. Войска к этому времени уже имели приказ о наступлении. 31 августа 1939 г. Гитлер уже издал «Директиву № 1 о ведении войны» и война началась.

Сразу после оккупации Польши началась подготовка к нападению на СССР. К границам СССР было переброшено дополнительно 24 дивизии. Штаб сухопутных сил полностью переключился на подготовку «восточного похода». В качестве главных направлений предполагались Украина, Прибалтика. Общая численность вооруженных сил Германии к июню 1941 г. составила 7 254 тыс. человек, при высоком качестве подготовки.

Непосредственно на советско-германской границе было сосредоточено около 5,5 млн. военнослужащих, 190 дивизий от Баренцева до Черного моря, четыре из пяти немецких воздушных флотов. Согласно плану «Барбаросса», к наступлению готовились три группы армий: «Север», «Центр», и «Юг», имевшие свои задачи для наступления. Поэтому в решениях Нюрнбергского трибунала эти действия немецкого руководства были обоснованно признаны подготовкой агрессивной войны против СССР и еще 11 государств.

Развязывание агрессивной войны представляет собой фактическое начало конкретных боевых действий по ее ведению, независимо от наличия

официального объявления. В приговоре Нюрнбергского трибунала как развязывание Германией агрессивных войн квалифицируются: вторжение в Польшу 1 сентября 1939 г., вероломное нападение на СССР 22 июня 1941 г. В новейшей истории ряд юристов квалифицируют военные действия НАТО против Югославии в 1999 г. актом агрессивной войны¹.

Ведение агрессивной войны представляет собой её продолжение после факта развязывания. Войны, упоминаемые в обвинительном заключении Нюрнбергского трибунала, развязанные Германией: против Польши — 1 сентября 1939 г., против Великобритании и Франции — 3 сентября 1939 г., против Дании и Норвегии — 9 апреля 1940 г., против Югославии и Греции — 6 апреля 1941 г., против СССР — 22 июня 1941 г., против США — 11 декабря 1941 г.

Исходя из положений международного права, все военные преступления характеризуются общими критериями. Они посягают на установленный в международном гуманитарном праве порядок ведения вооруженных конфликтов международного и немеждународного характера. Данный регламентированный порядок ведения боевых действий в вооруженных конфликтах является составной частью интересов мира и безопасности человечества и мирового правопорядка.

Соответственно перечень военных преступлений как преступлений против мира и безопасности всего человечества, установлен в актах международного уголовного права или международных актах уголовно-правового характера, и именно в этом видится разграничение предметов международного гуманитарного и международного уголовного права, причем на основе общего документа.

Общеуголовные деяния, совершаемые в рамках вооруженного конфликта и прямо указанные в актах международного права,

¹ Курс уголовного права. Особенная часть. Т. 5 / Под ред. Г. Н. Борзенкова, В. С. Комиссарова. М., 2002. С. 356—357.

приоритетно расцениваются как «военные преступления» в тех случаях, когда ответственность за их совершение вне вооруженного конфликта также установлена в международном праве.

Совершение в ходе агрессивной войны любого из военных преступлений, обладающих представленными характеристиками, является основанием для привлечения лица к ответственности как за преступление агрессии, так и за соответствующее военное преступление, что нашло отражение в решениях Нюрнбергского трибунала.

Победа человечества над фашистской агрессией во Второй мировой войне была достигнута концентрацией усилий народов антигитлеровской коалиции, ценой огромных потерь. Центральное место в ней имела Великая Отечественная война советского народа, испытавшего величайшие трудности войны, проявившего стойкость, героизм, мужество на фронте и в тылу и одержавшего Победу. Вера в добро и коллективизм лежали в основе идеологии лозунга: «Все для фронта, все для Победы!», массовый героизм стал проявлением веры и самоотверженности во имя жизни будущих поколений. Поэтому память и признательность является нашим неоплатным долгом перед павшими и живыми участниками борьбы

за мир, человечность, эстафетой поколений, проявляющейся каждодневно в наших решениях и делах. Наше знание, понимание, верность урокам исторического прошлого является условием совершенствования нашего настоящего и формирования будущего для наших потомков. Понимание и личный вклад в это — судьба нашей жизни.

Библиография

1. Великая Отечественная война 1941—1945 гг. в вопросах и ответах. — М., 1985.
2. История Великой Отечественной войны Советского Союза, 1941—1945. Т. 1. М., 1960.
3. История Второй Мировой войны в 12 томах. Т. 54. — М., 1980.
4. Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации. Особенная часть / Под ред. Ю. И. Скуратова, В. М. Лебедева. — М., 1996.
5. Курс уголовного права. Особенная часть. Т. 5 / Под ред. Г. Н. Борзенкова, В. С. Комиссарова. — М., 2002.
6. Лукашук, И. И. Международное уголовное право / И. И. Лукашук, А. В. Наумов. — М., 1999.
7. Наумов, А. В. Сближение правовых систем как итог развития уголовного права XX в. и его перспектива в XXI в. / А. В. Наумов // Государство и право. — 1998. — № 6. — С. 56—57.
8. Полторак, А. И. Нюрнбергский процесс (основные правовые проблемы) / А. И. Полторак. — М., 1966.
9. Уголовное право. Особенная часть. Т. 2. / Под ред. Л. Д. Гаухмана, С. В. Максимова. — М., 1999.
10. Уголовное право России. Часть особенная / Отв. ред. Л. Л. Кругликов. — М., 1999.

Criminal aggression and criminal liability under Russian criminal law

© **Damaskin O. V.**

chief research officer of the Institute state and law of the Russian Academy of Sciences, Professor, doctor of law, honored lawyer of the Russian Federation

Abstract: the article deals with the concept of criminal aggression, the object, General provisions, types of criminal aggression under Russian criminal law, the needs and opportunities for countering in the interests of international and national security, and the characteristics of criminal aggression based on the materials of the Second world war and the Nuremberg trials.

Keywords: criminal aggression, criminal responsibility, international security, national security.

«Белые каски» и обеспечение терроризма

© Овчаров Артем Валерьевич,

кандидат юридических наук, научный сотрудник сектора уголовного права, уголовного процесса и криминологии ИГП РАН

Аннотация. Статья посвящена рассмотрению связи организации «Сирийская гражданская оборона» («Белые каски») с террористическими организациями, действующими на территории Сирийской Арабской Республики. В статье анализируется деятельность «Белых касок» в военном конфликте на территории Сирии, изучаются данные об их связях и взаимоотношениях с террористическими группировками и рассматриваются вопросы уголовной ответственности за террористическую деятельность, совершенную в соучастии.

Ключевые слова: военный конфликт, терроризм, террористическая деятельность, гуманитарная организация, «Белые каски», уголовная ответственность, преступление.

Одной из многочисленных гражданских организаций, действующих в современном мире на территории военных конфликтов, но не входящих в состав вооруженных сил какой-либо из сторон, является организация Сирийской гражданской обороны, именующая себя Министерством чрезвычайных ситуаций на территориях сирийских боевиков («Белые каски»). Данная организация в качестве своей основной цели заявляет спасение мирного населения в зонах боевых действий, но если проанализировать историю создания рассматриваемой организации, то напрашивается однозначный вывод о том, что «Белые каски» были созданы, финансировались и тесно сотрудничали со структурами, ставящими своей задачей свержение правительства Б. Асада и создание нового режима в Сирии¹. Наибольшую известность «Белым каскам» принесли видео различных инсценировок о событиях в Сирии, фальсификации свидетельств бомбежек мирного населения авиацией Б. Асада и России и тиражирование ложных данных о применении правительственными войсками на территории Сирии химического оружия, а вовсе не деятельность по спасению мирного населения².

Та пропаганда, которую ведут «Белые каски» в отношении Сирийского Правительства и Российской Федерации, наглядно видна при просмотре их официального сайта. В частности, на нем в разделе «Underattack» опубликовано следующее: «Сирийский режим и его союзник Россия уже давно оправдывают свои действия в сирийском конфликте «борьбой с терроризмом». На самом деле они ведут войну против сирийского народа и систематически нападают на гражданское население и инфраструктуру, которая его поддерживает: школы, больницы, рынки и мечети. Вместе они несут ответственность за подавляющее большинство всех жертв среди гражданского населения в ходе конфликта»³.

Кроме того, следует отметить, что пропаганда является всего лишь одним из аспектов деятельности «Белых касок». Анализ информационных источников указывает на теснейшую взаимосвязь Сирийской гражданской обороны с различными террористическими организациями, действующими на территории Сирии. Представляется, что актуальность борьбы с терроризмом в современном мире не требует каких-либо подтверждений, а для нашего государства данная борьба имеет особую важность. «Деятельность террористических организаций, как специфической формы транснациональной организован-

¹ Подробнее об этом см.: Овчаров А. В. Правовая оценка деятельности «Белых касок» // Военное право. 2019. № 4 (56). С. 278—284.

² Там же.

³ <https://www.syriacivildefence.org/en/who-we-are/under-attack/>. Дата обращения (07.10.2020).

ной преступности, становится составной частью гибридной войны против России», — отмечается в научной литературе¹. Исследователи также указывают на наличие потребности международного антиэкстремистского, антитеррористического сотрудничества в целях объективной оценки деятельности в Сирии псевдогуманитарной организации «Белые каски» на основе получения убедительных доказательств её провокационной и дезинформационной деятельности².

В этой связи представляется целесообразным сравнить то, что декларируется «Белыми касками» как цели, задачи и направления своей деятельности, с тем, чем данная организация занимается на практике. На официальном сайте «Белых касок» www.syriacivildefence.org опубликован Кодекс поведения членов этой организации, которых они называют волонтерами. В преамбуле к данному документу сказано, что все волонтеры подписывают кодекс поведения, впервые согласованный на учредительном собрании «Белых касок» в 2014 г. Этот кодекс гарантирует, что вся работа будет проводиться в соответствии с самыми высокими стандартами независимости, эффективности и воздействия³.

Основные правила поведения «Белых касок» — это выполнение обязанностей по обеспечению реагирования на стихийные бедствия и войну в Сирии, проведение поисково-спасательных операций, а также спасение максимального количества жизней.

Далее следует текст документа, состоящий из одиннадцати пунктов⁴:

1. Человеческий императив спасения жизней стоит на первом месте.

Наш мотив — спасение максимального числа жизней гражданских лиц. Право получать гуманитарную помощь и предлагать ее является основополагающим гуманитарным принципом, которым должны пользоваться все сирийские гражданские лица. В качестве добровольцев «Белых касок» мы обязаны оказывать гуманитарную помощь всем сирийцам.

2. Поисково-спасательные меры принимаются гражданскими лицами независимо от расы получателей и без какого-либо неблагоприятного различия. Приоритеты помощи рассчитываются исходя только из человеческих потребностей. Гражданская и человеческая жизнь в одной части страны столь же ценна, как и в другой. Мы работаем во всех районах страны, к которым можем получить доступ, не опасаясь нападений или задержаний.

3. Поисково-спасательные миссии не используются для продвижения той или иной конкретной политической или религиозной позиции. Мы не будем привязывать обещание, доставку или распределение помощи к какому-либо конкретному политическому или религиозному вероисповеданию, поскольку наша работа исходит из наших гуманитарных ценностей и принципов.

4. Мы стремимся не выступать в качестве инструментов какой-либо политической партии или повесток дня, которые не совместимы с миссиями по поиску и спасению гражданских лиц нашего народа.

Мы никогда сознательно или по халатности не позволим использовать себя для сбора информации политического, военного или экономического характера для органов или организаций, которые могут служить целям, отличным от сугубо гуманитарных, в целях спасения жизней гражданских лиц и документирования нарушений прав человека для целей привлечения к ответственности.

Мы готовы получать помощь и экспертные знания для проведения поисково-спасательных операций в целях повышения профессионализма и институционального обмена знаниями и опытом.

¹ Дамаскин О. В. Транснациональная организованная преступность : монография. М.: Юрлитинформ, 2019.

² Дамаскин О. В., Холиков И. В. Актуальные вопросы правового обеспечения вооруженной борьбы в условиях современных стратегических и политических реалий // Военное право. 2019. № 3. С. 22.

³ <https://www.syriacivildefence.org/en/who-we-are/code-conduct/>. Дата обращения (08.10.2020).

⁴ Здесь и далее текст Кодекса поведения «Белых касок» приводится в переводе автора.

Мы ценим и поощряем добровольное предоставление труда и финансов учреждениями, организациями и заинтересованными лицами для поддержки нашей работы и признаем независимость действий, поощряемых такой добровольной мотивацией. В целях защиты нашей независимости мы избегаем зависимости от одного источника финансирования.

5. Отдельные гражданские защитники несут строгую ответственность за соблюдение ценностей нейтралитета, беспристрастности и гуманности, а также за соблюдение буквы и духа настоящего Кодекса поведения и всей политики «Белых касок».

Все добровольцы несут личную ответственность на самом высоком уровне. В то время как трудности, связанные с работой в зоне конфликта, понимаются как строго запрещенные, в случае наказания в виде изгнания из страны, добровольцам запрещено находиться в зоне конфликта при их обвинении:

— в растрате, коррупции, нечестности или других нарушениях, которые могут отвлечь внимание от выполнения обязанностей «Белых касок» или нанести вред репутации организации или ее членов, общин, которым он служит, и его доноров;

— в любой другой деятельности, которая может нанести ущерб репутации «Белых касок» как нейтральной, беспристрастной, независимой гуманитарной организации или противоречит духу ее ценностей и настоящему кодексу поведения.

6. Мы уважаем все культуры и обычаи.

Мы уважаем культуру, структуры и обычаи нашего сирийского народа и воздерживаемся от любых действий, которые считаются вредными для любой части сирийского народа.

7. Мы наращиваем местный потенциал

Сирийский народ и, в частности, наши добровольцы обладают огромным потенциалом. Там, где есть слабые места, мы укрепляем этот потенциал, получая техническую и профессиональную поддержку со стороны международных партнеров.

8. Мы привлекаем бенефициаров программы к управлению поисково-спасательными работами.

Помощь в реагировании на стихийные бедствия никогда не должна навязываться нашим добровольцам или сирийскому народу. Эффективная помощь и прочное восстановление могут быть наилучшим образом обеспечены в тех случаях, когда сирийское гражданское население участвует в удовлетворении потребностей, получает профессиональную и техническую подготовку и располагает необходимым потенциалом.

9. Мы транспарентно относимся к нашей ответственности перед донорами.

Все наши отношения с донорами и бенефициарами ведутся с позиции открытости и прозрачности. Мы открыто отчитываемся об эффективности и стоимости нашей деятельности. Мы работаем в соответствии с высочайшими стандартами профессионализма, чтобы свести к минимуму растрату ценных ресурсов.

10. В своей информационной и рекламной деятельности мы признаем, что гражданские сирийцы, пострадавшие от бомбардировок и боевых действий, являются достойными людьми.

В наших выступлениях перед аудиторией по всему миру мы представляем объективный образ ситуации, в которой находятся гражданские жертвы нашего народа, сохраняя при этом их достоинство. Мы сотрудничаем и координируем свою деятельность с местными, региональными и международными средствами массовой информации, которые освещают историю нападений на гражданских лиц.

11. Мы соблюдаем и выполняем международные конвенции и хартии.

Мы работаем в целях соблюдения международных конвенций и хартий, которые защищают гражданское население. Мы готовы интегрироваться в любую будущую Сирию на основе консенсусного национального соглашения, обеспечивающего правосудие и подотчетность для всех.

Теперь рассмотрим, как позиционирование столь благородных целей находит

свое реальное воплощение на практике. Ни для кого не секрет, что центры «Белых касок» в Сирии находились исключительно на территориях, подконтрольных боевикам. Анализ практики их взаимодействия позволяет сделать однозначный вывод о том, что различные группы террористов, контролируемые тот или иной район Сирии, фактически рассматривали данные центры в качестве своих структурных подразделений, выполняющих приказы террористов. В задачу таких подразделений входило инженерное обеспечение боевых позиций террористов, их продовольственное и медикаментозное обеспечение, деятельность по спасению членов террористических групп и оказанию им первой и последующей медицинской помощи, а в ряде случаев еще и осуществление разведывательной деятельности, и снабжение боевиков оружием и боеприпасами. Кроме того, состав и численность центров «Белых касок» полностью контролировались руководством террористических групп¹.

Вместе с тем, следует отметить, что взаимоотношения между центрами «Белых касок» и террористами, контролирующими территории их расположения, не исчерпывались лишь отношениями власти и подчинения. Руководящий состав «Белых касок» достаточно часто одновременно со своей «гуманитарной деятельностью» занимал руководящее положение в террористической группе, а рядовые члены одновременно являлись боевиками незаконных вооруженных формирований и принимали непосредственное участие в боевых действиях. Так, например, руководителем центра «Белых касок» в Восточной Гуте был эмир «Джейш аль-Ислам» Мухаммед Массарви².

Отношения «Белых касок» с террористами наглядно демонстрирует и явная «избирательность» оказываемой ими помощи. По сообщениям многочисленных свидетелей сотрудники «Белых касок» систематически, по специальным спискам

развозили гуманитарную помощь семьям боевиков и отказывали в ней остальным жителям. Точно такая же ситуация происходила и с оказанием медицинской помощи. На ее получение могли рассчитывать только члены террористических групп и антиправительственно настроенная часть населения³.

Таким образом «Белые каски» в своей деятельности систематически нарушали те принципы, которые они позиционируют в своем кодексе поведения. Сама же рассматриваемая организация представляет собой не просто пособника террористов, а структурные подразделения таких организаций, как «Джебхат ан-Нусра», «ДАИШ», «Джейш аль-Ислам» и других, своеобразные «службы тыла» боевиков.

На основании этих и многих других фактов 12 марта 2020 г. в Женеве на круглом столе, организованном на полях 40-й сессии Совета ООН по правам человека Фондом исследований проблем демократии был представлен 250-страничный доклад, свидетельствующий о связи организации «Белые каски» с боевиками незаконных вооруженных формирований и террористами в Сирии. Данный документ был подготовлен на основе бесед с более 100 очевидцами, включая 40 членов «Белых касок», 50 местных жителей и 15 бывших боевиков-террористов.

В докладе указывалось, что значительная часть «Белых касок» не делала секрета из своей принадлежности или симпатий к террористам или незаконным вооруженным группам, открыто восхищалась террористами-смертниками и поддерживала убийства и пытки сирийских солдат. Отмечалось, что террористы и вооруженные группы обычно разрешали автомобилям и людям, перемещавшимся с «Белыми касками», следовать без проверки. Были представлены свидетельские показания о том, что, когда сирийцы пытались получить работу в одной из структур «Белых касок», от них требовали рекомендацию от шариатских советов террористической организации «Джебхат ан-Нусра».

¹ Подробнее об этом см.: Григорьев М. С. Белые каски: пособники террористов и источники дезинформации. М. 2019. С. 34.

² Там же. С. 38.

³ Там же. С. 79, 85, 86.

Презентация доклада сопровождалась многочисленными фотоматериалами и слайдами, в нем были приведены имена и фотопортреты свидетелей. Президент Фонда М. С. Григорьев, комментируя доклад, заявил, что, собирая факты, сотрудники Фонда исследований проблем демократии более трех месяцев работали на территории Сирии. Он отметил большую помощь со стороны сирийских граждан, которые открыто беседовали и приводили конкретные фамилии, показывали места, где проводили фальсифицированные видеосъемки «Белые каски».

Следует отметить, что данный доклад вызвал определенный резонанс. Так, постоянный представитель Сирии при Женевской штаб-квартире ООН Хуссам Эдин Аала, принимавший участие в круглом столе, заявил, что презентация доклада о «Белых касках» является важным событием для ООН, потому что он показывает другой аспект происходящего в Сирии, отличающийся от кампании дезинформации, организованной внутри Совета по правам человека различными странами. Представленный в Женевском Дворце Наций документ, как считает дипломат, является попыткой показать международной общественности реальное положение дел.

Постоянный представитель Российской Федерации при Отделении ООН и других международных организациях в Женеве Геннадий Гатилов подчеркнул в своем выступлении, что западные страны, насколько нам известно, так пока и не выполнили свои обещания оперативно расселить на своей территории всех эвакуированных из Сирии членов «Белых касок». В Иордании до сих пор без определенной перспективы находятся несколько десятков членов этой организации. По мнению Гатилова, на Западе просто боятся, и совершенно обоснованно, пустить в свои страны тех, кто был причастен к серьезным преступлениям или взаимодействовал с террористами.

Гатилов подчеркнул, что в настоящее время «Белые каски» по-прежнему занимают подрывной деятельностью в Сирии. «По поступающей к нам и сирийским

коллегам информации, боевики террористических группировок и функционеры «касок» продолжают готовить провокации с использованием отравляющих веществ в непосредственной близости от Идлибской зоны деэскалации», — отметил глава российской дипломатической миссии. Цель инсценировки, по его мнению, состоит в том, чтобы попытаться обвинить правительство Сирии в нанесении химических ударов по мирному населению и тем самым сорвать возможную операцию правительственных войск по зачистке Идлиба от террористов¹.

Тем не менее, западное мировое сообщество как будто не замечает очевидных фактов. В мае 2020 г. первый заместитель помощника госсекретаря США по делам Европы и Евразии Кристофер Робинсон заявил, что Москва дискредитирует международные организации, а утверждение о том, что «Белые каски» в Сирии связаны с терроризмом назвал смехотворными². Очевидно, что подобные заявления необходимо рассматривать как продолжение реализации доктрины нового мирового беспорядка, смысл которой заключается в стремлении США к дестабилизации тех регионов мира, где существует опасность консолидации антиамериканских сил и установления этими силами устойчивого и стабильного правления³.

Между тем, несмотря на исход значительной части Белых касок из Сирии, данная организация продолжает свою деятельность. По информации Минобороны России, опубликованной в феврале 2020 г., «Белые каски» в сотрудничестве с террористами завершили съемки в Зербе в Идлибе фейкового видео о «применении» войсками Сирии химических отравляющих веществ против мирных жителей. Данные фальшивые видеоролики собирались рас-

¹ <https://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/6210703>. Дата обращения (12.10.2020).

² <https://newizv.ru/news/world/08-05-2020/ssha-obvinili-rossiyu-v-kampanii-dezinformatsii>. Дата обращения (11.10.2020).

³ Холиков И. В., Конуров А. И. Международно-правовые и военно-политические вопросы современного мироустройства // Вестник Академии военных наук. 2015. № 4 (53). С. 10.

пространять по Сети для последующего тиражирования в западных и арабских СМИ. В видеоролике инсценированы якобы «последствия» нанесения бомбового удара сирийскими ВВС неизвестным «химическим боеприпасом». Также Минобороны России подчеркнуло, что на отснятых кадрах в густом желтом дыму были зафиксированы якобы «человеческие жертвы» с признаками «отравления»¹.

В отличие от США позиция Российской Федерации в отношении якобы гуманитарной организации «Белые каски» однозначна. Официальный представитель МИД России Мария Захарова в июле 2020 г. заявила: «Западные спонсоры до сих пор не отказались от поддержки «Белых касок» и аффилированных с этой организацией структур. Со своей стороны, мы не раз отмечали, что за демонстративным фасадом гуманитарного бренда скрывается настоящее мародерство, рэкет, грабежи, целенаправленная дезинформация, инсценировки химических атак, авиа и артиллерийских ударов и просто прямое пособничество терроризму»².

Мировое сообщество обладает весьма внушительным набором правовых документов, регламентирующих противодействие терроризму в том или его виде. Это и «Международная конвенция о борьбе с бомбовым терроризмом» (Нью-Йорк, 15 декабря 1997 г.), и «Международная конвенция о борьбе с финансированием терроризма» (Нью-Йорк, 9 декабря 1999 г.), и «Шанхайская конвенция о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом» (Шанхай, 15 июня 2001 г.) и многие другие. Во всех этих документах объем понятия терроризм понимается примерно одинаково. Российский законодатель определил терроризм как идеологию насилия и практику воздействия на принятие решения органами государственной власти, органами местного самоуправления или международными организациями, связанные с устрашением населения и (или)

иными формами противоправных насильственных действий, а террористическую деятельность как организацию, планирование, подготовку, финансирование и реализацию террористического акта, подстрекательство к террористическому акту, организацию незаконного вооруженного формирования, преступного сообщества (преступной организации), организованной группы для реализации террористического акта, а равно участие в такой структуре, вербовку, вооружение, обучение и использование террористов, информационное или иное пособничество в планировании, подготовке или реализации террористического акта, а также пропаганду идей терроризма, распространение материалов или информации, призывающих к осуществлению террористической деятельности либо обосновывающих или оправдывающих необходимость осуществления такой деятельности³.

Таким образом, любое пособничество терроризму, а это именно то, чем занимаются «Белые каски», можно считать одним из проявлений террористической деятельности. В этой связи следует обратить внимание на два момента. Во-первых, любое пособничество в совершении любого преступления, и не только терроризма, свидетельствует о необходимости применения инструментария классического уголовно-правового института соучастия. Во-вторых, в ряде случаев, пособничество терроризму уже образует самостоятельный состав преступления. Так, например, в УК РФ существует ст. 205.1 «Содействие террористической деятельности». Данная статья наряду со склонением, вербовкой или иным вовлечением лица в совершение преступления террористической направленности, а равно и финансированием терроризма устанавливает уголовную ответственность за пособничество террористической деятельности, под которым понимается умышленное содействие совершению преступления советами, указаниями, предоставлением информации, средств или орудий совершения преступления либо устра-

¹ <https://www.kp.ru/online/news/3755048/>. Дата обращения (11.10.2020).

² <https://uz.sputniknews.ru/video/20200725/14624819.html>. Дата обращения (12.10.2020).

³ Федеральный закон от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму». Ст. 3.

нением препятствий к его совершению, а также обещание скрыть преступника, средства или орудия совершения преступления, следы преступления либо предметы, добытые преступным путем, а равно обещание приобрести или сбыть такие предметы.

На основании вышеизложенного, по нашему мнению, можно сделать вывод о том, что скорейшее признание мировым сообществом «Белых касок» террористической организацией и начало преследования ее членов как террористов, будет напрямую способствовать как скорейшей нормализации обстановки в Сирийской Арабской Республике, так и борьбе с мировым терроризмом в целом.

Библиография

1. Григорьев, М. С. Белые каски: пособия террористов и источники дезинформации / М. С. Григорьев. — М., 2019.
2. Дамаскин О. В. Актуальные вопросы правового обеспечения вооруженной борьбы в условиях современных стратегических и политических реалий / О. В. Дамаскин, И. В. Холиков // Военное право. — 2019. — № 3. — С. 21—28.
3. Дамаскин, О. В. Транснациональная организованная преступность / О. В. Дамаскин. — М.: Юрлитинформ, 2019.
4. Овчаров, А. В. Правовая оценка деятельности «Белых касок» / А. В. Овчаров // Военное право. — 2019. — № 4 (56). — С. 278—284.
5. Холиков, И. В. Международно-правовые и военно-политические вопросы современного мироустройства / И. В. Холиков, А. И. Конуров // Вестник Академии военных наук. — 2015. — № 4 (53). — С. 7—18.

The terrorist activities of the «White helmets»

© Ovcharov A. V.,

research fellow of sector of criminal law, criminal proceeding and criminology of the Institute of State and Law of RAS, PhD in Law

Abstract. The article is devoted to consideration of connection between «Syrian Civil Defense» organization (White Helmets) and terrorist organizations operating on the territory of Syrian Arab Republic. The article analyzes the activity of «White Helmets» in the military conflict on the territory of Syria, studies data on their connections and relations with terrorist groups and considers the questions of criminal responsibility for terrorist activity committed in complicity.

Keywords: Military conflict, terrorism, terrorist activity, humanitarian organization, White Helmets, criminal responsibility, crime, state.

Нормы международного гуманитарного права и факторы, влияющие на их соблюдение государственными и негосударственными вооруженными формированиями

© Синяева Нателла Александровна, кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой конституционного (государственного) и международного права Военного университета Министерства обороны Российской Федерации

Аннотация. В статье изложен взгляд автора на современные вооруженные конфликты, для которых характерно большое число вооруженных участников, чьи стремления и идеологии заметно различаются. Также, автор отмечает, что все чаще проявляется тенденция к тому, чтобы вести вооруженные конфликты силами коалиций, когда несколько государств объединяются или государственные вооруженные силы сотрудничают с негосударственными вооруженными формированиями для достижения конкретной общей цели. Автор считает, что в связи с этим очень важно получить более четкое представление о многочисленных и многообразных способах, которыми такие силы и группы укрепляют уважение к гуманитарным нормам (и, следовательно, сдержанность) среди своего состава, а также о том, какие внешние факторы могут на это повлиять. Лучше понимая подобные процессы и факторы влияния, государства и гуманитарные организации смогут эффективнее работать со всеми сторонами в вооруженном конфликте, чтобы обеспечить соответствующее принципам международного гуманитарного права гуманное обращение с мирными гражданами, лицами, содержащимися под стражей, ранеными и всеми другими людьми, которые пользуются защитой норм ведения войны.

Ключевые слова: негосударственные вооруженные формирования, вооруженный конфликт, кибероружие, технологии дистанционного управления, субъекты международного права.

Наметившиеся в последнее десятилетие значимые новые тенденции ставят перед гуманитарными организациями сложные задачи. Начнем с того, что за последние 20 лет количество вооруженных конфликтов значительно возросло по всему миру. Если опираться на правовую классификацию МККК, количество немеждународных вооруженных конфликтов увеличилось более чем в два раза за период с 2001 г. по 2020 г.

Число сторон в каждом из этих конфликтов также резко увеличилось. По данным МККК сегодня лишь треть конфликтов ведется между двумя сторонами: в 44 % конфликтов участвуют от трех до девяти противоборствующих сторон, в 22 % конфликтов воюет более десяти сторон. В некоторых конфликтах сотни участников: к концу войны в Ливии (октябрь 2011 г.) в одном лишь городе Мисурата было зафиксировано 236 отдельных вооруженных

групп¹; в 2014 г. «Центр Картера» насчитал более 1 000 вооруженных групп, воевавших в Сирии². Уже одно их количество мешает понять эти вооруженные группы и вступить с ними в диалог.

Вооруженные конфликты все чаще ведутся в городах. Следствием этого становится огромное число жертв среди гражданского населения и разрушение важнейших объектов инфраструктуры, таких как сети электроснабжения и водоочистные сооружения. Взаимосвязанность объектов инфраструктуры означает, что потеря одной такой службы запустит цепную реакцию, которая затронет все прочие службы и помешает устранять причинен-

¹ Brian McQuinn, *After the Fall: Libya's Evolving Armed Groups, Small Arms Survey*, Geneva, 2012, P. 13.

² Carter Center, *Syria: Countrywide Conflict Report No. 5*, Carter Center, Atlanta, February 2015.

ный ущерб¹. Применение оружия взрывного действия с большим радиусом поражения чаще носит неизбирательный характер, когда происходит в густонаселенных районах, и для гражданского населения это имеет катастрофические последствия, как это было в Алеппо, Мосуле и Ракке.

Наконец, некоторые государства все чаще предпочитают вести войну с помощью «посредников» — будь то люди или машины² — чтобы дистанцироваться от поля боя и уменьшить внутригосударственные потери, которыми им пришлось бы заплатить за прямое вмешательство. Речь может идти о материально-техническом обеспечении, обучении, консультировании воюющих сторон, о предоставлении им разведанных, авиационной поддержки или иной помощи. Хотя обычно такую поддержку получают государственные вооруженные силы, она может быть оказана и частным военным компаниям, негосударственным вооруженным группам, ополчениям и отрядам гражданской самообороны, действующим по приказу государства.

Еще большему дистанцированию способствует участвовавшее применение кибероружия и технологий дистанционного управления (например, разведывательных и боевых беспилотных летательных аппаратов), а также развитие автономных систем вооружений. Использование таких «посредников» (людей и машин) можно считать попыткой размыть ответственность за действия на поле боя, ведь государства-спонсоры отказываются отвечать за поведение своих партнеров (несмотря на то, что на них лежит юридическая обязанность обеспечивать соблюдение международного гуманитарного права). К тому же, благодаря подобной «опосредованной» войне и удаленности операторов беспилотных летательных аппаратов от их целей гораздо легче перестать видеть во врагах людей. Как писал Алекс Леверингхаус в

блоге Международного журнала Красного Креста: «вместо того чтобы положить начало эре более гуманной войны, внедрение новых технологий ведения боя, позволяющих делать это на расстоянии, на самом деле может подорвать неформальные нормы, ограничивающие насилие»³.

Мысль о том, чтобы сделать из «законов гуманности и велений общественной совести» своего рода универсальное средство защиты для всех случаев, не предусмотренных правом вооруженных конфликтов, получила выражение в Женевских конвенциях 1949 г. в положениях, касающихся денонсации (общие ст. 63, 62, 142, 158). По поводу этих положений отметим, что любая денонсация, произведенная во время конфликта, не влечет за собой никаких последствий до заключения мира и завершения операций по освобождению и репатриации покровительствуемых лиц (см. также Дополнительный протокол I, ст. 99, и Дополнительный протокол II, ст. 25). Это положение было воспроизведено в ст. 1, п. 2, Дополнительного протокола I.

Отказ от условия *si omnes* («если все согласны»), сформулированного в ст. 2 Гаагской конвенции IV 1907 г. и предусматривающего, что Положение, прилагаемое к Конвенции, применяется в вооруженном конфликте, только если все его стороны являются участниками данной Конвенции. Это условие было намеренно исключено ст. 2, ч. 3, общей для четырех Женевских конвенций; ст. 18, п. 3, Конвенции 1954 г.; ст. 1, п. 3, Дополнительного протокола I и ст. 7, п. 1, Конвенции ООН 1980 г. С одной стороны, отказ от этого условия, естественно, не означает, что государство — участник того или иного договора по праву вооруженных конфликтов связано таким документом в отношении другого государства, не являющегося участником этого соглашения, за исключением случаев, когда в последнем излагаются нормы обыч-

¹ ICRC, *Urban Services during Protracted Armed Conflict: A Call for a Better Approach to Assisting Affected People*, ICRC, Geneva,

² Andreas Krieg and Jean-Marc Rickli, “Surrogate warfare: The art of war in the 21st century?”, *Defence Studies*, January 2018, pp. 113-130.

³ Alex Leveringhaus, “Autonomous weapons mini-series: Distance, weapons technology and humanity in armed conflict”, *Humanitarian Law&Policy (blog)*, 6 October 2017.

ного права¹. С другой стороны, ст. 2, общая, в третьей части все же предусматривает, что Женевские конвенции и Дополнительный протокол I связывают государство-участник и государство, не являющееся участником одного из этих договоров, если государство, не являющееся их участником, «принимает и применяет их положения».

Однако приведенные выше положения норм международного гуманитарного права действуют только в отношении субъектов международного права и никак в отношении негосударственных вооруженных формирований, имеется ввиду с точки зрения соблюдения ими норм сдержанности, предусмотренных МГП и тем более ответственности за насилие в отношении мирных граждан, лиц, содержащихся под стражей, раненых и всеми другими людьми, которые пользуются защитой норм ведения войны.

Главной задачей для дальнейшего развития и действенности норм международного гуманитарного права является определение факторов, влияющих на развитие норм сдержанности в вооруженных государственных формированиях и вооруженных образованиях негосударственного характера.

Тем более, что в последнее десятилетие рекомендовалось подходить к обучению международного гуманитарного права как к правовому и политическому, а не нравственному вопросу: уделять основное внимание правовым нормам, а не ценностям, лежащим в их основе, поскольку было замечено, что последние меняются в зависимости от причин, которые привели к конфликту, и способов его ведения. В результате были разработаны стратегии, получившие название «интегрированного подхода».

Однако и этот подход необходимо сегодня рассматривать в свете изменений, произошедших в характере конфликтов и вооруженных групп за эти годы.

В связи с вышесказанным видится необходимым решить следующие задачи:

¹ British Zone of Germany, Supr. Crt., 13 Oct. 1949, A. D., 1949, 390–391; Crt. of App. of Trieste, 28 Jan. 1949, *ibid.*, 473.

Во-первых, необходимо углубить понимание некоторых влияющих на поведение людей процессов и механизмов, чтобы определить самые эффективные из них. Особый интерес представляют вопросы о том, как воздействует на поведение обучение нормам международного гуманитарного права и какие педагогические приемы считают наиболее эффективными сами военнослужащие. «Интегрированный подход» дает возможность оценить, какой из аспектов — знание правовых норм, обучение в области права или угроза наказания по закону — в большей степени воздействует на поведение и каково это воздействие в сравнении с влиянием неформальных норм, особенно группового конформизма.

Во-вторых, необходимо учитывать появившиеся в последние годы и становящиеся все более многочисленными негосударственные вооруженные формирования, которые не обладают вертикальной иерархической структурой, необходимой для применения «интегрированного подхода». Как нам убедить принять нормы сдержанности членов этих горизонтально организованных вооруженных формирований? Действительно ли они столь раздроблены и бесструктурны, как их часто изображают, или все же существуют четкие факторы, влияющие на их поведение? В последнем случае — как нам определить эти факторы влияния и попытаться воздействовать на них?

Что же мы понимаем под сдержанностью? Это поведение, указывающее на осознанные действия, имеющие своей целью ограничить применение насилия.

Большинство ученых², исследующих вооруженные конфликты, склонны сосредоточиваться на том, чтобы зафиксировать и понять случаи применения вооруженными людьми избыточного насилия, особен-

² См., например: Stathis N. Kalyvas, *The Logic of Violence in Civil War*, Cambridge University Press, Cambridge, 2006; Hugo Slim, *Killing Civilians: Method, Madness and Morality in War*, Columbia University Press, New York, 2008, reprinted 2010; Benjamin A. Valentino, “Why we kill: The political science of political violence against civilians”, *Annual Review of Political Science*, Vol. 17, May 2014, pp. 89–103.

но когда речь идет о нарушениях международного гуманитарного права.

К наиболее распространенным нарушениям, свидетелями которых мы становимся сегодня, относятся нападения на тех, кто не является комбатантом, несоизмеримые нападения, применение оружия неизбирательного действия, принудительное перемещение, сексуальное насилие и нападения на медицинские учреждения и медработников. Однако за последнее десятилетие работа нескольких ученых, показала, что полезно расширить рамки изучения данного вопроса, включив в них проявления или модели сдержанности. Снижение частоты или изменение типа насилия, направленного против гражданского населения в конкретном конфликте, или же проявление уважения к символу, зданию или лицу, которые находятся под защитой МГП, но прежде таким уважением не пользовались, могут пролить свет на истоки подобной сдержанности и ранее неизвестные факторы влияния на поведение. Они также могут показать, в какой степени командиры контролируют ситуацию, если их подчиненные выказывают сдержанность в одном случае, однако не делают этого в другом. Одним из таких примеров служит то, что произошло с больницей города Кодок в 2017 г.

В ходе трехдневных столкновений между вооруженными формированиями в Кодоке (Южный Судан) в апреле 2017 г. был разграблен весь город за исключением больницы. Это проявление сдержанности заметно выделяется на фоне разграбления и разрушения медицинских учреждений, характерных для конфликта, от которого страна страдает последние четыре года. Получив от всех сторон сообщения о том, что бои, вероятно, дойдут до города, сотрудники МККК эвакуировали из больницы персонал и пациентов, заперев деревянные двери на замок. К своему удивлению, по возвращении они обнаружили, что разграблена была лишь территория вокруг больницы. Замки на дверях остались на месте.

Это проявление сдержанности позволило МККК проанализировать факторы, которые могли повлиять на ситуацию. Ор-

ганизация в режиме реального времени направляла сообщения контактными лицам, принадлежавшим к разным уровням структуры командования каждой стороны, указывая, что «необходимо уважать медицинский персонал и медицинские учреждения в Кодоке, чего бы это ни стоило». Конкретная просьба пощадить больницу Кодока прозвучала в рамках более широкого и начавшегося задолго до этих событий диалога о важности соблюдения гуманитарных норм, который МККК вел с вооруженными силами и вооруженными группами в стране на самых разных уровнях.

МККК получил предварительное уведомление о необходимости эвакуировать людей из города — это свидетельствует о том, что ему удалось построить доверительные отношения со всеми сторонами. Несмотря на это, база МККК в Кодоке была разграблена, и тот же самый подход не смог предотвратить нападения на больницы в других местах, так что можно предположить, что здесь были задействованы иные факторы. Дальнейший анализ позволил сделать вывод, что одним из важных соображений, которыми был продиктован приказ пощадить больницу, стало желание удержать на месте население.

В каждом из исследований сдержанность измеряют по-разному: путем сравнения со сходными случаями, с действиями в прошлом или с другими формами насилия.

Для целей настоящей статьи сдержанность измеряется по стандартам, заданным международным гуманитарным правом. Сравнение вооруженных групп, действующих в одной и той же ситуации, и моделей насилия в исторической перспективе также помогает отслеживать изменения к лучшему в обращении с гражданскими лицами. Подлинную сдержанность не следует путать с механической сдержанностью, вызванной обстоятельствами (к примеру, нападения могут сократиться из-за массового дезертирства боевиков, перебоев в поставках оружия или сезонных изменений погоды). Кроме того, при сравнении моделей насилия и сдержанности в различных вооруженных группах необходимо

принимать во внимание разницу в их размерах, возможностях и местных условиях¹.

Хотя в настоящей статье критерием сдержанности выступают нормы МГП, в случае военных действий против повстанческих движений возникает более жесткая форма сдержанности, известная как «бесстрашная сдержанность». Таким образом признается, что, пусть даже МГП допускает некоторое число жертв среди гражданского населения, гибель мирных жителей может вступить в противоречие с самой целью военной операции и усилить поддержку повстанцев со стороны населения. Эмпирические данные, полученные в Афганистане, подтверждают это предположение, указывая на то, что вред, причиненный гражданскому населению Международными силами содействия безопасности (МССБ), усиливал поддержку «Талибана», тогда как ущерб, причиненный «Талибаном», не приводил к большей поддержке МССБ².

Вкратце необходимо упомянуть и о моделях насилия. Ведь фиксирование и анализ моделей насилия во время вооруженного конфликта могут помочь лучше понять это насилие и выявить примеры сдержанности. Модель насилия включает в себя «репертуар» (т.е. регулярно применяемый тип насилия, например, убийства или принудительное перемещение) и для каждого наблюдаемого типа действий — их объект (против кого они направлены), частоту (как часто) и используемые способы или методы (скажем, убийство с помощью мачете или поджог домов, чтобы выгнать из них жителей). Целостную модель можно разбить на субмодели по сочетанию двух переменных, например, частоты и объекта или типа и способа: это даст представление о скрытых деталях в идеологии группы или причинах, по которым она прибегает к насилию.

Анализ моделей насилия полезен для работы на местах по трем причинам. Во-первых, он указывает на изменения в поведении вооруженной группы с течением времени. Это может помочь точно установить периоды, когда репертуар или выбор объектов насилия сузился или же насилие в целом стало меньше применяться. Это, в свою очередь, позволяет нам задним числом проанализировать возможные причины изменения поведения и факторы, которые могли на него повлиять. В какой-то момент во время конфликта в Колумбии, к примеру, АНО прекратила взрывать нефтепроводы под давлением защитников окружающей среды, о которых при обычных обстоятельствах никто и не вспомнил бы, составляя перечень «агентов влияния».

Отслеживание трансформации моделей насилия вооруженной группы на протяжении некоторого времени может также помочь предсказать периоды насилия и сдержанности. Задокументировав насилие, к которому прибегала Господня армия сопротивления в 1994—2003 гг., Джессика Стантон показала, что эта группировка проявляла большую сдержанность во время мирных переговоров с правительством Уганды, однако с новым пылом возвращалась к прежнему каждый раз, когда одна из семи попыток урегулирования проваливалась³. Способность предсказывать периоды насилия и сдержанности может лечь в основу деятельности по предотвращению насилия и устранению его последствий.

Пытаясь понять, как развиваются и распространяются нормы сдержанности в вооруженных группах, автор исследует социализацию — процесс, посредством которого люди принимают нормы и правила конкретного сообщества⁴. В прошлом МККК сосредоточивался главным образом на формальных механизмах социализации в вооруженных силах и вооруженных группах, стремясь обеспечить, как мини-

¹ Elisabeth J. Wood, "Armed groups and sexual violence: When is wartime rape rare?" *Politics & Society*, Vol. 37, No. 1, March 2009, pp. 131-161.

² Jason Lyall, Graeme Blair and Kosuke Imai, "Explaining support for combatants during wartime: A survey experiment in Afghanistan", *American Political Science Review*, Vol. 107, No. 4, November 2013, pp. 679-705.

³ Jessica A. Stanton, *Violence and Restraint in Civil War: Civilian Targeting in the Shadow of International Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2016, p. 261.

⁴ См.: Jeffrey T. Checkel, "Socialization and violence: Introduction and framework", *Journal of Peace Research*, Vol. 54, No. 5, September 2017, pp. 592-605.

мум, знакомство всех членов группы с нормами МГП, включение этих норм в их практическую подготовку и подкрепление их угрозой наказания за несоблюдение. Уделялось меньше внимания неформальным нормам, которые даже в высокопрофессиональных государственных вооруженных силах могут иметь такую же силу, что и формальные. Об этом свидетельствует живучесть дедовщины и сексуального насилия в вооруженных силах Австралии и США, несмотря на согласованные усилия по их искоренению. Хорошо известно, что в вооруженных силах и полиции новобранцев знакомит с формальными нормами руководство, а затем им показывают, как толковать эти нормы в реальных ситуациях. Чем охотнее поддерживают или проводят в жизнь формальные групповые нормы те, кто стоит с человеком на одном уровне, тем больше вероятность, что он их усвоит.

Выделяют три типа социализации, которые представляют для нас интерес в рамках данной статьи. Первый (тип о) не приводит к усвоению норм, а лишь к временному их принятию из страха наказания или в расчете на награду. Два других типа ведут к усвоению норм в той или иной степени: изучение нормы и следование ей с тем, чтобы подстроиться под ожидания и поведение других членов группы, и полное усвоение нормы, так что она становится частью личности человека — «правильным поведением».

Социализация — это процесс, и посредством этого процесса людей можно побудить проявлять насилие или сдержанность. Однако насилие само по себе может быть механизмом социализации, особенно среди боевиков, которых принудительно завербовали в негосударственные вооруженные группы и заставляют совершать действия, разрывающие семейные или общественные узы и формирующие новые связи с вооруженной группой. Дара Кей Коуэн показала, как подобную роль может играть групповое изнасилование, связывая круговой порукой вынужденных новобранцев¹.

Настоящее исследование показывает, как полезно рассматривать механизмы социализации, когда ищешь пути воспитания сдержанности, как она понимается в международном гуманитарном праве, в военнослужащих и членах вооруженных групп. И это должно делаться не просто для того, чтобы привлекать внимание к правовым нормам, но содействовать их интеграции на всех иерархических уровнях вооруженных сил и вооруженных групп с вертикальной структурой.

Библиография

1. Brian McQuinn. *After the Fall: Libya's Evolving Armed Groups*, Small Arms Survey. — Geneva, 2012.
2. Andreas Krieg, Jean-Marc Rickli. *Surrogate warfare: The art of war in the 21st century?* // *Defence Studies*, January 2018, pp. 113—130.
3. Alex Leveringhaus. *Autonomous weapons mini-series: Distance, weapons technology and humanity in armed conflict* // *Humanitarian Law&Policy* (blog), 6 October 2017.
4. Stathis N. Kalyvas, *The Logic of Violence in Civil War*, Cambridge University Press, Cambridge, 2006;
5. Hugo Slim. *Killing Civilians: Method, Madness and Morality in War* // Columbia University Press, New York, 2008, reprinted 2010.
6. Benjamin A. Valentino. *Why we kill: The political science of political violence against civilians* // *Annual Review of Political Science*, Vol. 17, May 2014, pp. 89-103.
7. Elisabeth J. Wood. *Armed groups and sexual violence: When is wartime rape rare?* // *Politics & Society*, Vol. 37, No. 1, March 2009, pp. 131-161.
8. Jason Lyall, Graeme Blair and Kosuke Imai. *Explaining support for combatants during wartime: A survey experiment in Afghanistan* // *American Political Science Review*, Vol. 107, No. 4, November 2013, pp. 679-705.
9. Jessica A. Stanton. *Violence and Restraint in Civil War: Civilian Targeting in the Shadow of International Law* // Cambridge University Press, Cambridge, 2016, p. 261.
10. Jeffrey T. Checkel. *'Socialization and violence: Introduction and framework* // *Journal of Peace Research*, Vol. 54, No. 5, September 2017, pp. 592-605.
11. Dara Kay Cohen. *The ties that bind: How armed groups use violence to socialize fighters* // *Journal of Peace Research*, Vol. 54, #5, September 2017, pp. 701-714.

¹ Dara Kay Cohen, "The ties that bind: How armed groups use violence to socialize fighters", *Journal of*

Peace Research, Vol. 54, #5, September 2017, pp. 701-714.

International humanitarian law and factors affecting compliance by state and non-state armed groups

© Sinyaeva N. A.,

PhD in law, associate Professor, head of the Department of constitutional (state) and international law of The military University of the Ministry of defense of the Russian Federation

Annotation. The article presents the author's view on modern armed conflicts, which are characterized by a large number of armed participants, whose aspirations and ideologies differ markedly. The author also notes that there is an increasing tendency to conduct armed conflicts by coalition forces, when several States unite or state armed forces cooperate with non-state armed groups to achieve a specific common goal. The author believes that it is therefore very important to gain a clearer understanding of the many and varied ways in which such forces and groups foster respect for human norms (and hence restraint) among their members, as well as what external factors may influence this. By better understanding these processes and factors of influence, States and humanitarian organizations can work more effectively with all parties to armed conflict to ensure that civilians, detainees, the wounded and all other people who enjoy the protection of the rules of war are treated humanely, in accordance with the principles of international humanitarian law.

Keywords: non-state armed groups, armed conflict, cyber weapons, remote control technologies, subjects of international law.

Ответственность детей-солдат в меняющемся миропорядке

© Смирных Сергей Евгеньевич,

кандидат юридических наук, ученый секретарь Российской Ассоциации международного права, научный сотрудник сектора международного права Института государства и права РАН

Аннотация. В статье автор исследует различные аспекты ответственности детей-солдат в меняющемся миропорядке. Отмечается, что дети-солдаты могут рассматриваться как жертвы, завербованные для совершения военных действий против их воли. При этом в ряде случаев дети совершают преступления во время вооруженных конфликтов. В связи с этим вопрос о необходимости привлечения детей-солдат к ответственности в значительной степени остается открытым и требует своего решения.

Ключевые слова: дети-солдаты, ответственность, меняющийся миропорядок, вербовка, преступность, международное уголовное право.

Участие детей в боевых действиях определяет необходимость рассмотрения вопросов, связанных не только с их защитой, но и ответственностью. В большинстве случаев дети становятся жертвами незаконной вербовки и совершают военные преступления под воздействием интоксикации и насилия¹.

Международное гуманитарное право предусматривает общую защиту детей как лиц, не принимающих участия в военных действиях, и особую защиту — как наиболее уязвимых лиц. При этом под защиту попадают и дети, участвующие в военных действиях².

При этом необходимо иметь в виду, что согласно ст. 77 Дополнительного Протокола к Женевским Конвенциям от 12 августа 1949 г., касающегося защиты жертв международных вооруженных конфликтов (Протокол 1)³ дети должны пользоваться особым уважением, и им необходимо

обеспечивать защиту от любого рода непристойных посягательств. Стороны, находящиеся в конфликтах, должны обеспечивать им защиту и помощь, которые им требуются ввиду их возраста или по любой другой причине.

Стороны, находящиеся в конфликтах, должны предпринимать все практически возможные меры для того, чтобы дети, не достигшие пятнадцатилетнего возраста, не принимали непосредственного участия в военных действиях, и воздерживаться от вербовки их в свои вооруженные силы. При вербовке из числа лиц, достигших пятнадцатилетнего возраста, но которым еще не исполнилось восемнадцати лет, стороны, участвующие в конфликтах, должны стремиться отдавать предпочтение лицам более старшего возраста.

Если дети, не достигшие пятнадцатилетнего возраста, принимают участие в военных действиях и попадают во власть противной стороны, то они должны пользоваться особой защитой.

В случае арестов, задержаний или интернирования по причинам, связанным с вооруженными конфликтами, дети должны содержаться в помещениях, отделенных от помещений для взрослых, кроме тех случаев, когда семьи размещаются по отдельности.

¹ Джерыкин И. В. Международно-правовое регулирование привлечения к уголовной ответственности за военные преступления лиц, не достигших 18 лет: концептуальные основания и проблемы реализации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2020. С. 3.

² Платтнер Д. Защита детей в международном гуманитарном праве // Дети и война : Сборник статей. МККК, 1995. С. 6.

³ https://www.icrc.org/ru/doc/assets/files/2013/ap_i_rus.pdf (дата обращения: 4.09.2020).

Смертный приговор за правонарушения, связанные с вооруженными конфликтами, не должны приводиться в исполнение в отношении лиц, не достигших семнадцатилетнего возраста в то время, когда эти правонарушения были совершены.

В силу ст. 26 Статута Международного уголовного суда 1998 г. «Суд не обладает юрисдикцией в отношении любого лица, не достигшего 18-летнего возраста на момент предполагаемого совершения преступления».

При этом международное право не исключает уголовную ответственность детей в случае совершения ими преступлений геноцида, преступлений против человечности или военных преступлений¹.

При этом в современном мире в условиях вооруженных конфликтов дети все чаще предстают перед системой правосудия, как международной, так и национальной, либо в качестве жертв и свидетелей или обвиняемых.

В связи с этим вызывает интерес вопрос о детях и судебном разбирательстве во время вооруженных конфликтов путем изучения соответствующих правовых положений, научных дискуссий и ряда тематических исследований. Представляется необходимым предпринять попытку сформулировать, каким образом дети, пострадавшие от серьезных нарушений их прав во время вооруженных конфликтов, могут получить доступ к правосудию и как современная судебная система действует в отношении детей — жертв и свидетелей, а также обвиняемых.

В ходе вооруженных конфликтов дети, как девочки, так и мальчики, все чаще становятся объектами вербовки в армию, целенаправленных нападений и сексуального насилия. Разнообразие вооруженных групп и широкое распространение и доступность стрелкового оружия и легких вооружений

привели к вербовке и использованию сотен тысяч детей-солдат по всему миру. Дети, которым всего восемь лет, по разным причинам втягиваются в насилие во время вооруженных конфликтов. Некоторые из них используются командирами в качестве фронтовых комбатантов, в то время как другие выполняют вспомогательные функции.

Во время вооруженных конфликтов многие дети вынуждены становиться свидетелями ужасающих актов насилия или принимать в них участие. Они страдают от того, что становятся сиротами, подвергаются изнасилованиям, получают увечья².

Эволюция индивидуальной уголовной ответственности детей-солдат не включала в себя неспособность предотвратить преступление подчиненного до Первой мировой войны. После Первой мировой войны союзники рекомендовали создать трибунал, предназначенный для суда над лицами, которые либо отдавали приказы, либо участвовали в предотвращении нарушений законов и обычаев войны³.

Первым международным судебным разбирательством, в котором командир был обвинен в невыполнении своих обязанностей во время конфликта, стал судебный процесс над генералом Ямашитой, спровоцированный Военной комиссией Соединенных Штатов. Комиссия признала генерала Ямашиту виновным и установила строгий стандарт для определения ответственности командиров. Этот строгий стандарт распространил ответственность на командиров, которые не смогли обнаружить незаконные действия своих подчиненных.

Позднее Токийский трибунал пересмотрел эту норму, с тем чтобы ввести в заблуждение тех командиров, которые «должны были знать о действиях подчиненных». Цель Трибунала Токио в том, что

¹ Арзуманян Н., Пиццутелли Ф. Жертвы и палачи: вопросы ответственности, связанные с проблемой детей-солдат в Африке // Международный журнал Красного Креста. Дискуссия по гуманитарным вопросам: право, политика, деятельность. 2003. С. 447.

² Coomaraswamy R. The Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the Involvement of Children in Armed Conflict – Towards Universal Ratification, *International Journal of Children's Rights*. 2010. PP. 535–549, 535–536.

³ Greppi E., *Evolution of Individual Criminal Responsibility Under International Law*, *INT'L REV. RED CROSS*, no. 138, Sept. 30, 1999.

касается индивидуальной уголовной ответственности, состояла в преследовании тех, кто принимал участие в разработке или осуществлении общего плана совершения преступлений¹.

Концепция индивидуальной уголовной ответственности была в конечном итоге кодифицирована в статутах Международного трибунала по Руанде, Международного трибунала по бывшей Югославии, Международного уголовного суда, в последнем из которых этот принцип был закреплен в отношении физических лиц без различия официального статуса². В каждом из этих международных документов была установлена современная судебная практика в отношении правовых требований, касающихся индивидуальной уголовной ответственности.

Ответственность командиров теоретически распространяется на судебное преследование политиков, которые знают о преступлениях, совершаемых в рамках их юрисдикции, но не принимают никаких превентивных мер. Концепция индивидуальной уголовной ответственности также распространяется на ситуации, в которых дети-солдаты подчиняются незаконным приказам своих командиров.

Международное сообщество предприняло ряд важнейших инициатив, направленных на то, чтобы положить конец безнаказанности за серьезные нарушения в отношении детей. В Римском статуте 1998 г., на основании которого в 2002 г. был учрежден Международный уголовный суд, «призыв или вербовка детей в возрасте до 15 лет и использование их для участия в военных действиях» были признаны военными преступлениями.

Юрисдикция Международного уголовного суда охватывает преступления геноцида, преступления против человечности и военные преступления. Международный уголовный суд призван не заме-

нять национальные суды, а дополнять их. По сути, он является судом последней инстанции и будет рассматривать дела лиц только в тех случаях, когда национальные суды не могут или не желают расследовать или преследовать в судебном порядке эти преступления. Суд обладает ограниченной юрисдикцией; он может осуществлять свою юрисдикцию только в отношении лиц из государства, ратифицировавшего Римский статут, или лиц, которые предположительно совершили преступления на территории ратифицировавшего его государства. Однако Совет Безопасности ООН уполномочен передавать ситуацию прокурору, даже если государство не ратифицировало Статут Международного уголовного суда.

Государства несут главную ответственность за привлечение к ответственности лиц, совершивших правонарушения в отношении детей. На национальном уровне следует активизировать усилия по обеспечению того, чтобы преступления в отношении детей, совершенные во время вооруженных конфликтов, расследовались своевременно и тщательно, чтобы виновные привлекались к ответственности за свои действия, и чтобы были созданы механизмы для всестороннего участия и защиты детей как в судебных, так и во внесудебных процессах.

Несмотря на то, что многие дети страдают от вооруженных конфликтов, а некоторые из них являются прямыми жертвами военных преступлений, весьма незначительное меньшинство детей также вовлечено в совершение преступлений. По различным причинам дети оказываются связанными с вооруженными силами или вооруженными группировками. В некоторых ситуациях их насильно вербуют или похищают вооруженные силы.

Вербовка детей для участия в вооруженных конфликтах также происходит в контексте бедности, идеологической обработки, мести, чувства долга по защите своих семей или для выживания. Дети часто являются желанными новобранцами, потому что их можно легко запугать и внушить им любую идеологию. Им не хва-

¹ Greppi E. Evolution of Individual Criminal Responsibility Under International Law, INT'L REV. RED CROSS, no. 138, Sept. 30, 1999. P. 102.

² Gallmetzer R., Klamburg M., Address at the Lieden Univ. Summer Sch. on Int'l Criminal Law: Individual Responsibility for Crimes Under International Law. 2005.

тает умственной зрелости и рассудительности, чтобы выразить свое согласие или полностью понять последствия своих действий. В некоторых случаях их заставляют употреблять алкоголь и наркотики, а взрослых командиров подталкивают к совершению преступлений, таких как убийства, пытки и мародерство, в том числе иногда и против их собственных семей и общин.

Дети оказываются связанными с вооруженными силами или вооруженными группами по целому ряду причин. Модель насильственной вербовки в Сьерра-Леоне и Уганде, где многих детей похищали, накачивали наркотиками и избивали, чтобы они подчинялись, долгое время была типичной для детей-солдат.

Несмотря на то, что многие группы действительно похищают детей, запугивают их и принуждают присоединиться к ним, существует также ряд других факторов, которые приводят к тому, что дети оказываются вовлеченными в вооруженные конфликты. К ним относятся нищета, неустроенность, чувство идентичности, идеологическая обработка детей, отсутствие возможностей, отсутствие выбора, защита общины и т.д. Кроме того, убийства или унижение родителей, изнасилования членов семей или нападения на их общины являются движущей силой для увеличения количества детей-солдат.

Вызывает интерес вопрос о том, каким образом дети, пострадавшие от нарушений в ходе вооруженных конфликтов, могут получить доступ к правосудию. Каким образом современная система позволяет детям-свидетелям и жертвам давать показания против преступников и тех, кто несет ответственность за организацию грубых нарушений в судебной, несудебной и традиционной системах правосудия. Представляется необходимым также определить условия, при которых дети-солдаты могут привлекаться к ответственности, а также вопрос об ответственности детей-солдат, совершивших преступления в ходе вооруженных конфликтов.

Несмотря на то, что главную ответственность за судебное преследование за

международные преступления несут национальные суды, во многих государствах, затронутых вооруженными конфликтами, инфраструктура судебной системы либо практически отсутствует, либо неадекватна для выполнения этой задачи. Судьи, прокуроры, адвокаты и администраторы судов, возможно, сами сбежали или стали жертвами конфликтов, а там, где они остаются, нельзя доверять им и действовать честно и добросовестно. К тому времени, как судебная система вновь начнет функционировать, возможно, пройдет много лет, и воспоминания детей о деталях преступлений, свидетелями которых они стали, станут менее ясными.

Для того чтобы помочь государствам покончить с широко распространенной практикой безнаказанного участия детей-солдат в вооруженных конфликтах, международное сообщество создало новые механизмы привлечения к ответственности. Эти механизмы имеют две формы: суды или трибуналы, которые являются официальными органами, действующими для установления правил процедур, и более неформальные, несудебные. Дети постепенно играют в этих механизмах роль жертв и, в некоторых случаях, свидетелей.

В современном мире дети участвуют в совершении таких преступлений как геноцид, преступления против человечности и многие другие военные преступления. До недавнего времени международные преступления против детей в основном оставались безнаказанными, а исполнители таких преступлений не привлекались к ответственности, несмотря на тот факт, что государства несут ответственность за осуществление уголовной юрисдикции в отношении тех, кто несет ответственность за международные преступления.

Так, в силу ст. 2 Конвенция о предупреждении преступления геноцида и наказании за него 1948 г.¹ под геноцидом понимаются следующие действия, совершаемые с намерением уничтожить, полностью или частично, какие-либо националь-

¹ Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. Вып. XVI. М., 1957. С. 66—71.

ные, этнические, расовые или религиозные группы: убийства членов такой группы; причинение серьезных телесных повреждений или умственного расстройства членам такой группы; предумышленное создание для каких-либо групп таких жизненных условий, которые рассчитаны на полное или частичное физическое уничтожение; меры, рассчитанные на предотвращение деторождения в среде таких групп; насильственная передача детей из одних человеческих групп в другие.

Преступления против человечности включают, в частности, убийства, порабощение, пытки, преследование, депортацию или насильственное перемещение населения и насильственное исчезновение детей, когда они являются частью широкомасштабных или систематических нападений на гражданское население.

Военные преступления — это «нарушения законов и обычаев войны»¹, включая такие преступления, как умышленные убийства, пытки и унижающее или бесчеловечное обращение, нападения на гражданских лиц, вынесение приговоров без должной их обоснованности, изнасилования и другие формы сексуального насилия, а также вербовка детей в возрасте до 15 лет в вооруженные силы.

Обязательство преследовать в судебном порядке лиц, подозреваемых в совершении военных преступлений, отражено в ряде положений, имеющих обязательную силу в международных договорах. В преамбуле Римского статута Международного уголовного суда 1998 г., например, отмечается, что «каждое государство обязано осуществлять свою уголовную юрисдикцию в отношении лиц, ответственных за международные преступления».

В международном сообществе заметно изменилось отношение к возможности привлечения к ответственности за международные преступления, совершенные против детей во время вооруженных столкновений. Римский статут Международного уголовного суда 1998 г. определяет вербовку и использование детей в воз-

расте до 15 лет в военных действиях как военное преступление.

Доступ к правосудию для детей, ставших жертвами международных преступлений, может быть обеспечен как во время, так и после вооруженных конфликтов с помощью судебных, несудебных и традиционных механизмов правосудия.

Вызывает интерес вопрос об индивидуальной уголовной ответственности детей-солдат. В связи с этим следует отметить, что индивидуальная уголовная ответственность фактически является одним из основных понятий в международном уголовном праве.

Дети-солдаты в ряде случаев не в состоянии в полной мере понимать последствия своих поступков. Более того, даже если дети способны предсказать такие последствия, они могут быть недостаточно умственно развиты для того, чтобы связать такой поступок с нарушением норм международного права. Кроме того, индивидуальная уголовная ответственность детей-солдат, несмотря на ее существование в обычном международном уголовном праве, в современном мире широко не применялась².

Первым главой государства, которому были предъявлены обвинения в военных преступлениях, стал президент Слободан Милошевич в мае 1999 г. Его обвинительное заключение открыло путь для предъявления в будущем обвинений другим лидерам, которые, как было установлено, несут уголовную ответственность за свою причастность, соучастие или влияние в совершении преступлений. Его судебный процесс и другие аналогичные судебные процессы закрепили правовую теорию, не только создав долг командира по предотвращению преступлений детей-солдат во время войны, но и ответственность командира за небрежную подготовку детей-солдат, которые совершают международные преступления. Ответственность командира является дополнительной обязанностью и должна пониматься как отдельная от обязанности контролировать и дис-

¹ Лукашук И. И., Наумов А. В. Международное уголовное право. М., 1999. С. 114.

² Boas G. Forms of Responsibility in International Criminal Law. 2007. P. 145.

циплинировать войска в предотвращении международных преступлений, которая включает в себя обязанность командира действовать и наказывать после обнаружения таких преступлений.

Ответственность командира за преступления детей-солдат теоретически распространяется и на судебное преследование политиков, которые знают о преступлениях, совершаемых в рамках их юрисдикции, но не принимают никаких превентивных мер.

Для успешного привлечения детей-солдат к индивидуальной уголовной ответственности необходима политическая воля. В то время как первоначальное намерение заключалось в передаче индивидов в соответствующие трибуналы, продемонстрированное недавним потоком международных органов, военные трибуналы оказались столь же юридически приемлемыми, как и международные и национальные трибуналы¹.

Следует иметь в виду, что никто не может быть привлечен к уголовной ответственности за действия, в которых он лично не принимал участия или иным образом не участвовал. В национальных правовых системах этот принцип закреплен в конституциях, законах или судебных решениях. В международном уголовном праве этот принцип изложен, в частности, в ст. 7(1) Статута Международного суда².

Этот принцип прочно закреплен во внутреннем и межгосударственном праве и служит основой для обществ, которые уделяют большое внимание сдерживанию преступлений.

Следует иметь в виду, что акт физического лица государства, совершенный от имени этого государства, должен считаться актом, совершенным от имени государства³.

Нежелательность привлечения детей-солдат к уголовной ответственности за совершение преступлений по международному праву соответствует Конвенции о правах ребенка 1989 г. Ответственность за злодеяния должна быть возложена не на самих детей, а на их родителей или тех, кто подтолкнул детей к совершению преступлений.

В силу ст. 7 Устава Специального суда по Сьерра-Леоне⁴ суд не обладает юрисдикцией над лицами, которые на момент предполагаемого совершения преступлений не достигли 15-летнего возраста. Если перед судом предстанет лицо, которое на момент предполагаемого совершения преступления было в возрасте от 15 до 18 лет, с ним должны обращаться с достоинством и чувством уважения с учетом его молодости и желательности содействия его реабилитации, реинтеграции в общество.

Дети-солдаты должны иметь доступ к правосудию, который можно определить как способность получить справедливое и своевременное средство правовой защиты в случае нарушения прав, изложенных в национальных и международных нормах и стандартах. Надлежащий доступ детей-солдат к правосудию требует законной власти всех детей. Дети должны иметь возможность требовать реализации своих прав с помощью юридических и других услуг, таких как образование в области прав ребенка или консультации и поддержка со стороны хорошо осведомленных взрослых⁵.

Во время вооруженных конфликтов обеспечение доступа к правосудию может быть проблематичным в связи с разрушением судебной инфраструктуры и перемещением или исчезновением сотрудников судебных органов, адвокатов и прокуроров. Неофициальные, несудебные и традиционные системы правосудия также могут быть нарушены и затронуты конфликтами.

¹ Corn G.S., Aldykiewicz J.E. New Options for Prosecuting War Criminals in Internal Armed Conflicts, 32 Parameters. 2002. PP. 30, 39-42.

² Prosecutor v. Tadic, Case No. IT-94-1-A, Decision on Appeal Against Judgment, 186. Int'l Crim. Trib. for the the Former Yugoslavia July 15, 1999.

³ Schick F.B. War Criminals and the Law of the United Nations. 7 U. TORONTO L.J. 27. 1947.

⁴ https://www.un.org/ru/documents/bylaws/charter_sierra.pdf (дата обращения: 13.08.2020).

⁵ UN Common Approach to Justice for Children, March. 2008 P. 4.

Государства несут главную ответственность за обеспечение доступа к правосудию тех детей, которым был причинен вред и ущерб в результате грубых нарушений их прав. Правосудие — это широкое понятие, означающее нечто гораздо большее, чем просто судебное разбирательство в отношении правонарушителей. Доклады и исследования, проведенные с детьми, ставшими жертвами вооруженных конфликтов, свидетельствуют о том, что дети хотят, чтобы виновные в совершении серьезных преступлений в ходе вооруженных конфликтов были привлечены к ответственности.

Однако для детей правосудие включает в себя гораздо больше, чем наказание правонарушителей. Для них еще более важным является восстановление их прав, особенно социально-экономических прав, и элемент компенсации и возмещения ущерба в связи с утратой этих прав. Дети возлагают большие надежды на внесудебные процедуры отправления правосудия. Последующие исследования с участием детей, которые участвовали в таких комиссиях, подтвердили, что они ожидали, что эта форма правосудия поможет им найти свои семьи, поможет им вернуться к образованию, научит их профессии, с тем чтобы они могли найти работу и жить самостоятельно.

Какая бы система или механизм ни был создан для обеспечения доступа к правосудию после окончания вооруженного конфликта, он вряд ли оправдает эти большие ожидания. Кроме того, зачастую существует напряженность между стремлением государства к примирению и желанием детей, чтобы лица, виновные в нарушении их прав, были привлечены к ответственности за нарушения их прав человека. Вопрос о ресурсах, как финансовых, так и людских, также означает, что то, что может быть предложено детям в виде компенсации или возмещения за потерю ими детства, образования и семейной жизни, ограничено. Вполне вероятно, что и любая система не сможет обеспечить доступ к правосудию для каждого ребенка, чьи права были нарушены, не говоря уже о том,

чтобы обеспечить реальную компенсацию его потерь.

С учетом этих ограничений государствам необходимо направлять свои ресурсы на обеспечение максимального доступа детей к правосудию. Это может включать в себя предоставление детям доступа к внесудебным формам правосудия, которые могут уменьшить число голосов, которые могут быть услышаны детьми. Какие бы механизмы ни создавались, они должны учитывать более широкие последствия вооруженных конфликтов.

Руанда стала первой страной, которая привлекла лиц к ответственности за преступления геноцида, совершенные в качестве «несовершеннолетних»¹, определяемых в Уголовном кодексе Руанды как лица в возрасте 14—18 лет на момент совершения преступления. Из 120 000 лиц, арестованных и задержанных после принятия Закона Руанды о геноциде в 1996 г., более 4000 были детьми².

Вплоть до 2007 г., когда было введено отдельное положение о «смягчающих обстоятельствах для детей», лица, которые были признаны виновными в совершении геноцида, когда они были еще детьми, получали такое же наказание, как и взрослые. Несмотря на позднее признание статуса детей и смягчение наказания, не было введено никаких конкретных процедур для обвиняемых или свидетелей, которые были несовершеннолетними, в совершении геноцида.

В современном мире по разным причинам сотни тысяч детей вынуждены участвовать в вооруженных конфликтах. Во время их участия они часто подвергаются надругательствам, избиениям, эксплуатации и подталкиваются командирами к совершению преступных деяний, которые в некоторых случаях могут быть приравнены к военным преступлениям. Ино-

¹ Rakita S. et al, *Lasting Wounds: Consequences of Genocide and War for Rwanda's Children*, New York: Human Rights Watch. 2003. P. 18.

² Constance F. Morrill, *Reconciliation and the Gacaca: The Perceptions and Peace-Building Potential of Rwandan Youth Detainees*, OJPCR 6.1 Fall: 1-66 (2004), citing, amongst other sources, statistics from the Rwandan Ministry of Interior (MININTER).

гда трудно определить, является ли ребенок жертвой или исполнителем преступлений, и зачастую между ними существует лишь тонкая грань.

В связи с этим вызывает интерес изучение этих двух совершенно разных аспектов прав детей, затронутых вооруженными конфликтами. Во-первых, необходимо рассмотреть механизмы, с помощью которых дети-жертвы и свидетели могут добиваться правосудия в случае нарушения их прав, и, во-вторых, степень, в которой дети, совершающие военные преступления, должны привлекаться к ответственности за преступления, не подпадающие под действие национального или международного права, а также меры, которые должны использоваться для решения проблемы привлечения их к ответственности.

В связи с этим детям-жертвам и свидетелям должно быть разрешено участвовать в судебных процессах по делам обвиняемых в совершении военных преступлений против них. Однако для того, чтобы участие было значимым, органам прокуратуры и судам необходимо пересмотреть способы, с помощью которых дети получают и используют доказательства. В частности, судам и другим органам необходимо ввести положения, которые позволят детям давать показания в суде, и в то же время обеспечить защиту детей от любых неблагоприятных последствий в качестве повторного результата дачи показаний.

Национальное законодательство государств должно предусматривать специальные меры по поддержке и защите детей, такие как допуск к даче показаний до их записи, неразборчивость голоса и изображения, анонимность, закрытые слушания и т.д.

Международный уголовный суд ввел в действие новаторский и меняющий правила альтернативный механизм, с помощью которого дети, ставшие жертвами международных преступлений, могут получить доступ к правосудию. Индивиды могут обращаться в Международный уголовный суд с просьбой о предоставлении им статуса потерпевших. Это позволяет детям участвовать в судебном разбирательстве

без необходимости давать показания. Государствам рекомендуется ввести это понятие для детей в свое национальное законодательство.

Несудебные механизмы могут предоставить большому числу детей возможность доступа к правосудию и заслушивания их мнений. Государствам, выходящим из конфликта, следует рассмотреть вопрос о введении внесудебных структур, таких как комиссии по установлению истины и примирению и традиционное правосудие, с тем чтобы обеспечить более оперативное отправление правосудия и примирение.

Возмещение ущерба, независимо от того, рассчитано ли оно на отдельных детей или на общины, может быть полезным способом обеспечения правосудия для значительной части детей, затронутых вооруженными конфликтами, в частности для наиболее уязвимых его слоев. Процедура отправления правосудия выходит далеко за рамки наказания виновных и включает также признание причиненного вреда и восстановление социально-экономических прав, утраченных в ходе конфликтов, включая потерю образования и средств к существованию.

В Римском статуте Международного уголовного суда вербовка и использование детей в вооруженных силах или вооруженных группах квалифицируется как военное преступление. Государствам следует сосредоточить внимание на уголовном преследовании взрослых вербовщиков и командиров как за преступление вербовки детей, так и за преступления, которые они заставляют совершать детей. Акцент на преследование тех, кто нарушает права детей, может служить мощным сдерживающим фактором для взрослых преступников и предотвращать дальнейшие нарушения.

Государствам необходимо выполнять свои обязательства по Конвенции о правах ребенка 1989 г. в отношении определения минимального возраста наступления уголовной ответственности, ниже которого детей нельзя судить, независимо от того, совершили ли они эти деяния на самом деле или нет. Кроме того, государствам следует рассмотреть вопрос об освобождении

детей в возрасте до 18 лет от уголовной ответственности за преступления, совершенные в период их нахождения в составе вооруженных сил или вооруженных групп, в силу их возраста, порядка подчиненности и принудительного характера их вербовки.

Захват детей в плен и попадание их в военные группировки могут представлять собой принуждение, так как у детей-солдат остается мало выбора, кроме как совершать преступления. Детям-солдатам кажется очевидным и логичным предположить, что если они не будут сражаться, то их убьют.

Если государства решат задерживать и преследовать детей-солдат за преступные деяния по национальному или международному праву, совершенные в период их связи с вооруженными силами или вооруженными группами, условия содержания под стражей должны соответствовать международным стандартам, а также должны быть обеспечены судебные гарантии, удовлетворяющие различные потребности девочек и мальчиков. Организации Объединенных Наций следует предоставить беспрепятственный доступ к центрам содержания под стражей детей для контроля за соблюдением этих важных гарантий и представления докладов по этому вопросу.

Государства не должны использовать административное освобождение из-под стражи детей в возрасте до 15 лет и только в качестве крайней меры в отношении детей в возрасте до 18 лет. Вместо этого государствам следует изыскивать более подходящие и функциональные способы обращения с детьми, вовлеченными в вооруженные конфликты, без заключения их под стражу, что может отрицательно сказаться на их психосоциальном развитии и менталитете. Детей следует защищать от содержания под стражей и судебной системы, применяя широкий спектр программ реституционного правосудия и общинные программы, избегая тем самым лишения свободы и поощряя реинтеграцию в их общинные структуры.

Существуют более эффективные способы, чем заключение под стражу и уго-

ловное преследование, позволяющие детям смириться со своим прошлым и совершенными ими действиями. Государствам следует внедрять в национальное законодательство и практику его применения альтернативные механизмы, которые в первую очередь учитывают наилучшие интересы детей и способствуют реинтеграции детей в общество, включая установление истины, традиционные церемонии и программы реинтеграции.

Вызывает интерес вопрос об уголовной ответственности детей-солдат, выполняющих приказы своих командиров. Представляется, что выполнение детьми-солдатами приказов своих командиров во время вооруженных конфликтов не может исключать привлечение их к ответственности, а представляет собой лишь смягчающее обстоятельство.

Так, Г. Лаутерпахт полагал, что солдаты — не роботы и подчиненные несут ответственность, хотя и до определенной степени, за приказы, которые они выполняют¹.

В силу ст. 8 Устава Международного военного трибунала для суда и наказания главных военных преступников европейских стран оси 1945 г.² тот факт, что подсудимый действовал по распоряжению правительства или приказу начальника, не освобождает его от ответственности, но может рассматриваться как довод для смягчения наказания.

Вопрос о ссылке на приказы вышестоящих начальников в качестве оправдания не имеет в международном праве ни обоснования, ни точной формулировки. Поэтому этот вопрос должны решать государства, учитывая особенности национального законодательства.

В заключение следует отметить, что для улучшения правового положения детей-солдат представляется необходимым принять Конвенцию ООН «О международном ювенальном суде», которая за-

¹ Lauterpacht G. Uppenheim's International Law. Vol. II. 6th ed. № 2. p. 454.

² Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. Вып. XI. М., 1955. С. 165—172.

крепляла бы положения об основаниях и порядке привлечения детей-солдат к ответственности за совершенные ими преступления во время вооруженных конфликтов.

Библиография

1. Арзуманян, Н. Жертвы и палачи: вопросы ответственности, связанные с проблемой детей-солдат в Африке / Н. Арзуманян, Ф. Пиццутелли // Международный журнал Красного Креста. Дискуссия по гуманитарным вопросам: право, политика, деятельность. — 2003. — С. 429—462.

2. Джерыкин, И. В. Международно-правовое регулирование привлечения к уголовной ответственности за военные преступления лиц, не достигших 18 лет: концептуальные основания и проблемы реализации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / И. В. Джерыкин. — Казань, 2020. — 22 с.

3. Лукашук, И. И. Международное уголовное право / И. И. Лукашук, А. В. Наумов. — М., 1999. — 287 с.

4. Обер, М. Вопрос о приказах старших войсковых начальников и ответственности командиров / М. Обер // Пресечение нарушений международного гуманитарного права : сборник статей. МККК. М., 1998. — С. 134—135.

5. Платтенер, Д. Защита детей в международном гуманитарном праве / Д. Платтенер // Дети и война : Сборник статей. МККК, 1995. — 95 с.

6. Boas G. Forms of Responsibility in International Criminal Law. 2007. — 430 p.

7. Constance F. Morrill, Reconciliation and the Gacaca: The Perceptions and Peace-Building Potential of Rwandan Youth Detainees, OJPCR 6.1 Fall. 2004. PP. 1-66.

8. Coomaraswamy R. The Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the Involvement of Children in Armed Conflict – Towards Universal Ratification, International Journal of Children's Rights. 2010. PP. 535–549, 535-536.

9. Corn G.S., Aldykiewicz J.E. New Options for Prosecuting War Criminals in Internal Armed Conflicts, 32 Parameters. 2002. PP. 30, 39-42.

10. Gallmetzer R., Klamberg M., Address at the Lieden Univ. Summer Sch. on Int'l Criminal Law: Individual Responsibility for Crimes Under International Law. 2005. PP. 60-77.

11. Greppi E. Evolution of Individual Criminal Responsibility Under International Law, INT'L REV. RED CROSS, no. 138, Sept. 30, 1999. PP. 531-553.

12. Lauterpacht G. Uppenheim's International Law. Vol. II. 6th ed. № 2. - 940 P.

13. Rakita S. et al, Lasting Wounds: Consequences of Genocide and War for Rwanda's Children, New York: Human Rights Watch. 2003. - 80 P.

14. Schick F.B. War Criminals and the Law of the United Nations. 7 U. TORONTO L.J. 27. 1947. PP. 27—67.

The responsibility of child soldiers in a changing world order

© Smirnykh S. E.

Candidate of Law, General Secretary of the Russian Association of International Law Researcher in the International Law Sector Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences

Abstract. In this article the author explores various aspects of responsibility of child soldiers in a changing world order. It is noted that child soldiers can be seen as victims recruited to commit hostilities against their will. In some cases, children commit crimes during armed conflicts. In this regard, the issue of the need to hold child soldiers accountable remains largely open and needs to be addressed.

Keywords: child soldiers, responsibility, changing world order, recruitment, crime, international criminal law.

Виды и международно-правовая характеристика современных военных операций на море

© Холиков Иван Владимирович,
доктор юридических наук, профессор, ФГБНИУ
«Институт законодательства и сравнительного
правоведения при Правительстве Российской
Федерации

© Мамаев Абдулла Абсарович,
аспирант Института законодательства и сравни-
тельного правоведения при Правительстве Рос-
сийской Федерации

Аннотация. В статье рассматриваются основные виды современных военных операций на море, к которым относятся низкоинтенсивные гибридные конфликты, а также операции по обеспечению морской безопасности, включающие борьбу с пиратством и терроризмом. Подробно рассматриваются вопросы международно-правового регулирования данных операций, в частности, уделяется особое внимание конвенционным и обычным нормам международного морского права, международного уголовного права и международного гуманитарного права. Обосновывается ключевая роль Совета безопасности ООН и Международной морской организации в обеспечении международной морской безопасности. Предлагаются выводы о необходимости активизации деятельности государств и международных организаций по противодействию угрозам международной морской безопасности в конкретных районах Мирового океана.

Ключевые слова: международное гуманитарное право, международная морская безопасность, Международная морская организация, морской терроризм, пиратство, Совет безопасности ООН.

К основным угрозам международной морской безопасности в современном мире относятся: пиратство и захват судов, использование Мирового океана международными преступными и экстремистскими организациями в целях терроризма, наркоторговли, торговли людьми, контрабанды. Кроме того, дестабилизирующее действие могут оказывать низкоинтенсивные конфликты с участием иррегулярных морских вооруженных формирований, а иногда и обычных военно-морских сил, применяющих ассиметричные тактики или работающих во взаимодействии с государственными или негосударственными организациями.

После окончания холодной войны начала размываться четкая грань между военными операциями и операциями по поддержанию правопорядка. Выход на авансцену террористических организаций типа Аль-Каеды и события 11 сентября 2001 г. заставили мировое сообщество переоценить традиционные взгляды на вопросы войны и мира. Спустя почти два де-

сятка лет дискуссии по поводу того, относятся ли контртеррористические операции к категории вооруженных конфликтов или к категории операций по поддержанию правопорядка, так и не стихают. Одновременное устранение препятствий для глобального перемещения людей и товаров привело к резкому расширению мировой морской инфраструктуры.

С падением биполярной системы мирового порядка угроза глобальной войны уступила место новым угрозам и вызовам, в том числе на море, которые, в свою очередь, обуславливают появление новых типов операций по обеспечению морской безопасности. Операции по обеспечению морской безопасности занимают промежуточное положение между морскими военными действиями и деятельностью по поддержанию правопорядка на море. Подобно действиям по обеспечению безопасности на суше и в воздухе, данный вид операций предполагает ликвидацию угроз без

ущерба для разрешенной повседневной морской деятельности¹.

Правила, режимы и нормы, которые применяются при проведении операций по обеспечению морской безопасности, составляют предмет права морской безопасности, которое представляет собой симбиоз норм международного морского права, международного уголовного права, международного права прав человека и международного гуманитарного права, применяемого в вооруженном конфликте на море. Кроме того, оно также регулируется международными и национальными административными нормами по вопросам иммиграции, торговли и таможенного контроля.

По аналогии с вопросами применения вооруженной силы и географией военных действий в международном гуманитарном праве, право морской безопасности открывает новые вопросы, связанные с юрисдикцией операций по поддержанию правопорядка на море или применением военной силы в различных частях морей и океанов.

Говоря о современных гибридных угрозах в качестве примера, можно с легкостью представить классический морской театр военных действий с одновременным вовлечением в него международных криминальных организаций, негосударственных вооруженных групп и мятежников, а также террористов. Так летняя война 2006 г. между Израилем и Хезболла была одновременно конвенционной и асимметричной, при этом конфликт происходил и на суше, и на море, при этом одновременно, зачастую в одном месте, действовали правовые нормы и мирного и военного времени.

За последние два десятилетия нормы международного права, регулировавшие вопросы обеспечения морской безопасности, трансформировались из набора правил, целью которых являлось недопущение морской войны за счет сдерживания морских держав на максимальном расстоянии

¹ Report on the Work of the United Nations open-ended Informal consultative Process on oceans and Law of the Sea at its ninth meeting, July 25, 2008, para. 38.

друг от друга, в новую глобальную систему, нацеленную на обеспечение максимального сотрудничества в вопросах обеспечения морской безопасности за счет объединения усилий государств во имя достижения общих целей².

Ключевая роль в обеспечении морской безопасности по-прежнему принадлежит таким структурам как Совет безопасности ООН и Международная морская организация (ИМО), которая является специализированным агентством ООН. Перспектива увеличения количества морских угроз и необходимость противодействия им заставил другие организации и учреждения принять лидерство ИМО в данной сфере. Так в 2002 г. государства-члены ИМО (в том числе Российская Федерация) приняли масштабные изменения к Конвенции по безопасности человеческой жизни на море 1974 г.³, а в 2005 г. была полностью пересмотрена Конвенция о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности морского судоходства 1988 г.⁴ Спустя три года по призыву Генерального секретаря Международной морской организации Совет Безопасности ООН напрямую вмешался в борьбу с пиратством.

Морское пиратство является нарушением международного права и преступлением глобального характера. Конвенция Организации Объединенных Наций по морскому праву 1982 г. определяет морское пиратство как незаконный акт насилия или задержания, которые совершаются в личных целях, в открытом море или в любом другом месте за пределами юрисдикции государства, например неконтролируемые территории, такие, как территориальное море Сомали. Обычные нормы международного права предусматривают, что любая страна может иметь юрисдикцию в отношении пиратства, в том числе государство регистрации или флага атако-

² James Kraska, Grasping 'The Influence of Law on Sea Power', 62 naval war coll. rev., Summer 2009, at 113, 113—114.

³ <http://docs.cntd.ru/document/901765675> (дата обращения 05.11.2020)

⁴ https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/maritime.shtml (дата обращения 05.11.2020)

ванного судна, государство гражданства любой из жертв, а в некоторых случаях и прибрежное государство, и государство порта.

В соответствии со ст. 101 Конвенции ООН по Морскому праву пиратством является любое из перечисленных ниже действий:

а) любой неправомерный акт насилия, задержания или любой грабеж, совершаемый с личными целями экипажем или пассажирами какого-либо частновладельческого судна или частновладельческого летательного аппарата и направленный:

i) в открытом море против другого судна или летательного аппарата или против лиц или имущества, находящихся на их борту;

ii) против какого-либо судна или летательного аппарата, лиц или имущества в месте вне юрисдикции какого бы то ни было государства;

б) любой акт добровольного участия в использовании какого-либо судна или летательного аппарата, совершенный со знанием обстоятельств, в силу которых судно или летательный аппарат является пиратским судном или летательным аппаратом;

с) любое деяние, являющееся подстрекательством или сознательным содействием совершению действия, предусматриваемого в подпункте а или б.

В соответствии со ст. 100 Конвенции, все страны несут общую ответственность касательно сотрудничества против морского пиратства, а другие положения, которые непосредственно следуют за ст. 100, определяют полномочия стран для того, чтобы принимать меры против пиратства. Во-первых, военные корабли или суда правоохранительных органов любой страны могут перехватывать пиратские корабли. Обычно юрисдикция в отношении судна в открытом море, осуществляется исключительно государством его флага, в особых случаях, государством порта или прибрежного государства. Однако в случае с пиратством правило юрисдикционной связи с государством флага не применяется — любая страна может осуществлять юрисдикцию над пиратами, которых считают

«врагами всего человечества». Пиратские нападения происходят в любых водах, кроме 12-мильной зоны территориального моря; в пределах территориального моря, данные преступления классифицируются как «вооруженный разбой на море», и борьба с ними относится к исключительной компетенции прибрежного государства.

Военно-морские силы могут производить высадку на торговые суда с правом осмотра в соответствии со ст. 110 Конвенции в случае, если существуют разумные основания подозревать, что такое судно занимается пиратством. В некоторых случаях полномочия государственного контроля порта могут быть расширены в отношении судна, которое заявило о намерении войти в порт. Однако пиратские корабли не могут быть захвачены в 12-мильной зоне территориальных вод, в архипелажных водах (таких как, например, индонезийские) и внутренних водах (например, в гаванях) без согласия прибрежного государства, даже за преступные пиратские акты, совершенные в открытом море. В районах, где национальные воды находятся в непосредственной близости от других стран, пиратские суда могут перейти в территориальное море соседнего государства и избежать захвата, если такое соседнее государство не сможет вовремя предпринять надлежащие меры. В таких случаях государства могут договориться о сотрудничестве.

Сотни инцидентов с судами десятков государств в Аденском и Гвинейском заливах, а также в других регионах открытого моря вновь сделали из пиратства одну из главных угроз международной безопасности. Такая констатация подтверждается интенсивностью антипиратских контрмер отдельных государств и всего мирового сообщества. С 2008 г. Советом Безопасности ООН были приняты полтора десятка резолюций только лишь по одному сюжету — кризисной ситуации в Сомали, проявлением которой стал беспрецедентный разгул пиратов у берегов этой африканской страны.

Международное пиратство стало квалифицироваться в качестве угрозы для международного мира и безопасности, что имеет следствием возможное применение мер по главе VII Устава ООН. Напомним, что ранее Совет Безопасности ООН квалифицировал подобным образом лишь две негосударственные угрозы — международный терроризм (резолюции 1368 и 1373) и незаконный оборот ОМУ (резолюция 1540).

Государствам также было предложено сотрудничать в определении юрисдикции, а также в проведении расследований и уголовном преследовании пиратов. Особенно важно, чтобы после того, как в море было совершено пиратское нападение, государства координировали свою деятельность по оказанию помощи в определении актуального местоположения и оказанию материально-технической помощи подозреваемым в пиратстве лицам, жертвам и свидетелям. Резолюция Совета Безопасности ООН 1816 от 2 июня 2008 г. не обязывала ни одно государство принимать подозреваемых в пиратстве лиц, жертв или свидетелей, а вместо этого послужила источником политической легитимности, которая способствовала обеспечению более активного участия в коллективных действиях. Резолюция 1816 также разрешила одну из самых сложных проблем, связанных с борьбой с пиратством на Африканском Роге, путем признания механизма, посредством которого военно-морские силы смогли проникать в территориальные воды Сомали для преследования пиратов, которые захватывали суда и выходили на мелководье, чтобы избежать ареста. Таким образом, Совбез ООН лишил сомалийских пиратов «убежища» в территориальном море Сомали. С целью прийти к долгосрочному решению, резолюция 1816 также объединила отдельные страны, Международную морскую организацию и другие международные организации для увеличения потенциала партнерства на восточно-африканском побережье в целях создания

эффективной региональной инфраструктуры по борьбе с пиратством¹.

К сожалению, хотя Конвенция о борьбе с незаконными актами 1988 г. вступила в силу в 2008 г., включая в себя почти 150 государств-участников, она использовалась не в полной мере. Наибольшее препятствие по-прежнему заключалось в том, что государства неохотно привлекали к уголовной ответственности задержанных сомалийских пиратов, что приводило к наиболее распространенной реакции «поймать и освободить» 90 % из пойманных пиратов.

Однако практика «поймать и отпустить» сохранялась в течение 2009—2011 годов, пока государства боролись за то, чтобы подозреваемые в пиратстве, которые были захвачены в море, надлежащим образом подвергались уголовному наказанию. Резолюция 1918 от 27 апреля 2010 г. содержит поручение Генеральному секретарю ООН представить Совету Безопасности в трёхмесячный срок доклад о возможных вариантах содействия достижению цели судебного преследования и заключения в тюрьму лиц, ответственных за акты пиратства и вооруженного разбоя на море у берегов Сомали, включая, в частности, варианты, предусматривающие создание специальных национальных судебных палат с возможными международными компонентами, регионального трибунала или международного трибунала и оформление сопутствующего порядка тюремного заключения. В ответ на это, в июле 2010 г. Генеральный секретарь выпустил доклад, в котором были определены семь вариантов для рассмотрения: (1) создание регионального потенциала; (2) создание сомалийского суда в региональных государствах; (3) создание специального трибунала в региональном государстве без поддержки ООН; (4) создание специального трибунала в региональном государстве при поддержке ООН; (5) создание регионального трибунала; (6) создание международного трибунала; и (7) создание пиратского суда Совета Безопасности ООН. Таким образом, до-

¹ [https://undocs.org/ru/S/RES/1816\(2008\)](https://undocs.org/ru/S/RES/1816(2008)) (дата обращения 05.11.2020)

клад не предлагал какой-либо единый подход, скорее, был представлен обзор возможных вариантов с указанием преимуществ и недостатков каждого из них¹.

Однако значительные временные и финансовые затраты на создание и функционирование международных судов, а также сравнительно небольшое количество подозреваемых лиц, предопределило использование национальных судов как более эффективный вариант. Специальный советник Генерального секретаря ООН Джек Ланг выступил за объединение внутренних и международных судов. В докладе Ланга было рекомендовано создать специализированные сомалийские суды для подозреваемых пиратов в Сомали и в другой стране региона².

Представляется, что решение проблемы пиратства заключается не в сосредоточении самых современных боевых кораблей в каком-то отдельно взятом районе, а в создании рассеянной сети, состоящей из частных охранных служб, береговых сил безопасности и военно-морских сил. Кроме того, целесообразно более широкое задействование современных беспилотных морских систем, беспилотных летательных аппаратов для борьбы с пиратством³.

Пиратство довольно тесно переплетается с таким явлением, как терроризм. Морской терроризм, являясь одним из аспектов терроризма в широком понимании, отличается от него лишь тем, что сферой действия морских террористов являются

открытое море, береговые сооружения, территориальное море, континентальный шельф и исключительная экономическая зона, т.е. охватывается пространство как в рамках юрисдикции государств, так и за ее пределами.

Очевидно, морской терроризм также можно классифицировать и как источник военной угрозы. Принимая во внимание тот факт, что непосредственно военные угрозы можно рассматривать в широком плане как вероятность (реальную либо потенциальную) как прямого, так и опосредованного применения военной силы с позиции и силами одного государства (союза государств, военно-политических организаций террористического, сепаратистского, религиозного толка и т.п.) против другого государства, с целью нарушения его независимости и территориальной целостности, подрыва жизни общества и граждан для реализации своих целей и получения экономических, политических, а также прочих привилегий при условии завоевания противоположной стороны⁴.

К наиболее ярким примерам актов морского терроризма можно отнести нападение на американский эсминец «USS Cole» в 2000 г. возле берегов Йемена, в результате которого погибло 17 американских моряков, 30 получили ранения (ответственность на себя взяла террористическая организация «Аль-Каида»), подрыв с помощью начиненной взрывчаткой лодки, управляемой камикадзе из группировки «Тигры освобождения Тамил Илама», танкера «Silk Pride» в 2001 г. у берегов Шри-Ланки и взрыв на танкере «Limburg» в конце 2002 г. возле берегов Йемена, в результате которого было ранено 12 человек, а в море оказалось свыше 70 тыс. баррелей нефти (ответственность на себя взяла террористическая организация «Исламская армия Адена-Абина»).

При анализе соотношения морского терроризма и пиратства следует выявить общие черты данных явлений и опреде-

¹ <https://undocs.org/pdf?symbol=ru/S/2010/394> (дата обращения 05.11.2020)

² <https://undocs.org/pdf?symbol=ru/S/PV.6473> (дата обращения 05.11.2020)

³ См. подробнее: Холиков И. В., Лиховидов К. С., Плакса В. Н. Современные тенденции международно-правового регулирования вооруженных конфликтов на море // Военный академический журнал. 2019. № 4 (24). С. 144—149; Холиков И. В. Некоторые проблемные вопросы международно-правовой регламентации использования беспилотных морских систем в военных целях // Военное право. 2019. № 6. С. 276—283; Холиков И. В., Сазонова К. Л. Международно-правовая ответственность в контексте правовой регламентации военного использования беспилотных летательных аппаратов // Военное право. 2017. № 4 (44). С. 217—226.

⁴ Холиков И. В. Международно-правовые аспекты противодействия военным угрозам в современных условиях // Современное право. 2003. № 6. С. 27—31.

лить различия между ними. Так, общей чертой, которая характерна как для пиратства, так и для морского терроризма, является тактика поведения, рассчитанная на то, чтобы вызвать сильный испуг с целью, чтобы терроризируемый был готов выполнить любое требование террористов¹. Другой общий признак заключается в том, что и те, и другие выступают как частные лица или члены организации и, во всяком случае, формально не зависят от государства, которое, в свою очередь, не несет ответственности за их действия и причиненный ими ущерб.

Как правило, пиратские нападения и террористические акты совершаются представителями т.н. «несостоявшихся государств», для которых характерен развал политических институтов, законодательной системы. Подобные государства являются реальными или потенциальными очагами конфликтов.

Кроме того, объектами нападений как пиратов, так и морских террористов служат суда, имущество пассажиров и членов экипажа, а в конечном счете — свобода морей и безопасность мореплавания, являющиеся основополагающими принципами международного права.

Различия же между этими явлениями заключаются в целях, которые преследуют исполнители. Для пиратов первоочередная задача заключается в получении денежной прибыли, обогащении, т.е. пираты преследуют личные цели. Цель морских террористов заключается в запугивании властей, как правило, с целью выполнения политических требований². Другими словами, цели террористов носят явно выраженный политический характер. Кроме того, пираты избегают афиширования своих действий и прибегают к силе в последнюю очередь, морские террористы, как правило, стремятся к афишированию творимого ими насилия.

¹ Михеева Д. А. Международно-правовая база борьбы с морским пиратством // Правовая культура. 2014. № 4 (19). С. 67.

² Крикунов А. В. Современный морской терроризм // Военный дипломат. 2008. № 2. С. 141.

Однако на практике границы между этими явлениями зачастую оказываются размытыми. Единственное, что можно смело утверждать, — морской терроризм незначительно отличается от известного с незапамятных времен пиратства. В последнее время становится все сложнее определить четкую грань между ними. Так, например, в Сомали между пиратами и террористическими организациями давно существуют прочные связи. Регионы современного пиратства — Аденский залив, Аравийское море, Индийский океан и Южно-Китайское море — привлекают к себе все большее внимание террористических организаций. Используя пиратскую тактику, террористы стремятся распространить джихад и на морские рубежи.

Важным аспектом также является международно-правовой статус террористических организаций. Данный вопрос существенно осложняется тем, что подобные образования зачастую находятся, подобно Аль-Каиде или ИГИЛ, одновременно на территории нескольких государств, что неизбежно затрагивает сферу национальной юрисдикции данных государств. В странах с высоким уровнем внутренней нестабильности, в особенности, переживших революции и гражданские войны, подобные организации начинают развиваться на весьма благодатной почве, представляя растущую угрозу региональной безопасности³.

Использование операций по поддержанию мира в борьбе с пиратством превращает морскую угрозу в войну, а не в правоохранительную операцию. Данный вопрос также актуализирует необходимость выполнения требований норм международного гуманитарного права. Существующие нормы МГП обладают доста-

³ См. подробнее: Холиков И. В., Сазонова К. Л. Международно-правовые последствия включения «войны с международным терроризмом» в перечень правомерных оснований индивидуальной и коллективной самообороны (на примере борьбы с ИГИЛ) // Военное право. 2015. № 3 (35); Дамаскин О.В. Транснациональная организованная преступность: проблемы международной и национальной безопасности : монография. М.: Юрлитинформ. 2019.

точным потенциалом в регулировании вопросов, связанных с вооруженными конфликтами, и не нуждаются в совершенствовании, однако проблема их реализации зачастую кроется в недостаточно эффективных механизмах международно-правовой ответственности, обусловленных политической конъюнктурой субъектов международного права¹. Государства должны принимать меры, необходимые для пресечения всех действий, противоречащих Конвенциям, хотя и не являющихся серьезными нарушениями. Кроме того, как в международных, так и в немеждународных конфликтах выявляется наличие нормы обычного МГП о судебном преследовании лиц, виновных в совершении военных преступлений². В частности, государства несут основную ответственность за расследование сообщений о нарушениях и судебное преследование лиц, обвиняемых в совершении серьезных нарушений МГП. Это обязательство требует от государств разработки четкой нормативной базы, прочных правовых механизмов и эффективных мер, чтобы обеспечить привлечение к ответственности в целях предотвращения серьезных нарушений МГП и наказания лиц, признанных виновными в их совершении³.

Таким образом, как пиратство, так и морской терроризм в широком понимании составляют основные угрозы международной морской безопасности. Особую опасность представляет симбиоз пиратства и различных преступных группировок. Беспокоят сообщения о связях пиратов с террористами. Пиратство, как источник подпитки исламистских террористов в районе Африканского Рога, может привести к эс-

калации террористической деятельности и ее распространению по миру.

При этом основную роль в борьбе с данными преступлениями играют международные организации. Доказательством этому являются действия по объединению и координации усилий международного сообщества в целях сдерживания и пресечения пиратства, предотвращения загрязнения окружающей среды, обеспечения более эффективной защиты судов, и проведения единой политики для государств — участников ООН, заинтересованных в обеспечении безопасности, и борьбе с пиратством и вооруженным разбоем на море.

Деятельность международных организаций, в первую очередь ООН и Международной морской организации, оказывает непосредственное влияние на формирование международно-правовых основ и дальнейшего развития механизмов и форм сотрудничества государств в деле борьбы с угрозами международной морской безопасности. В этой связи примечательны усилия Совета Безопасности ООН по противодействию пиратства в водах Сомали, нашедшие отражение в его многочисленных резолюциях.

Несмотря на созданный многоуровневый организационный механизм международных институтов, сотрудничающих в области борьбы с пиратством, а также активную деятельность государств и международных организаций по противодействию угрозам международной морской безопасности в конкретных районах Мирового океана, проблемы сохраняются что свидетельствует о недостаточности существующих мер борьбы с ним.

Библиография

1. Дамаскин, О.В. Военные аспекты международного гуманитарного права / О. В. Дамаскин, И. В. Холиков // Военное право. — 2017. — № 2. — С. 214—221.
2. Дамаскин, О. В. Современные проблемы международного гуманитарного права / О. В. Дамаскин, И. В. Холиков // Современное право. — 2017. — № 5. — С. 108—109.
3. Дамаскин, О. В. Транснациональная организованная преступность: проблемы международной и национальной безопасности : монография О. В. Дамаскин. — М.: Юрлитинформ. 2019. — 344 с.

¹ Холиков И. В. Нормы международного гуманитарного права и практика их реализации в современных условиях // Сборник научных статей по материалам Международного научно-практического семинара. Оренбург: Оренбургский государственный университет, 2014. С. 307.

² Дамаскин О. В., Холиков И. В. Военные аспекты международного гуманитарного права // Военное право. 2017. № 2, С. 214—221.

³ Дамаскин О. В., Холиков И. В. Современные проблемы международного гуманитарного права // Современное право. 2017. № 5. С. 108—109.

4. Крикунов, А. В. Современный морской терроризм / А. В. Крикунов // Военный дипломат. — 2008. — № 2. — С. 139—142.

5. Михеева, Д. А. Международно-правовая база борьбы с морским пиратством / Д. А. Михеева // Правовая культура. — 2014. — № 4 (19). — С. 65—68.

6. Холиков, И. В. Международно-правовая ответственность в контексте правовой регламентации военного использования беспилотных летательных аппаратов / И. В. Холиков, К. Л. Сазонова // Военное право. — 2017. — № 4 (44). — С. 217—226.

7. Холиков, И. В. Международно-правовые аспекты противодействия военным угрозам в современных условиях / И. В. Холиков // Современное право. — 2003. — № 6. — С. 27—31.

8. Холиков, И. В. Некоторые проблемные вопросы международно-правовой регламентации использования беспилотных морских систем в военных целях / И. В. Холиков // Военное право. — 2019. — № 6. — С. 276—283.

9. Холиков, И. В. Нормы международного гуманитарного права и практика их реализации в современных условиях / И. В. Холиков // Сборник научных статей по материалам Международного научно-практического семинара. — Оренбург: Оренбургский государственный университет, 2014.

10. Холиков, И. В. Современные тенденции международно-правового регулирования вооруженных конфликтов на море / И. В. Холиков, К. С. Лиховидов, В. Н. Плакса // Военный академический журнал. — 2019. — № 4 (24). — С. 144-149;

11. Холиков, И. В. Международно-правовые последствия включения «войны с международным терроризмом» в перечень правомерных оснований индивидуальной и коллективной самообороны (на примере борьбы с ИГИЛ) / И. В. Холиков, К. Л. Сазонова // Военное право. — 2015. — № 3 (35). — С. 158—166.

12. James Kraska, Grasping 'The Influence of Law on Sea Power', 62 naval war coll. rev., Summer 2009, at 113, 113—114

Types and International-legal characteristics of modern naval operations

© **Kholikov I. V.**,

Doctor of Legal Sciences, Professor, Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation

© **Mamaev A. A.**,

Post Graduate Student, Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation

Abstract. The article considers main types of modern naval operations which comprise low-intensity hybrid conflicts along with naval security actions, including anti-piracy and counter-terrorist operations. The issues of military-legal regulations of this activity are studied, in particular major focus is given to conventional and customary norms of international maritime law, international criminal law and international humanitarian law. The key role of the UN Security Council and International Maritime Organization is stipulated. The conclusions on the necessity of activization of collaborative work of states and international organizations to resist the threats of international maritime security in particular areas of the World ocean are offered.

Keywords: international humanitarian law, international maritime security, International Maritime Organization, maritime terrorism, piracy, UN Security Council.

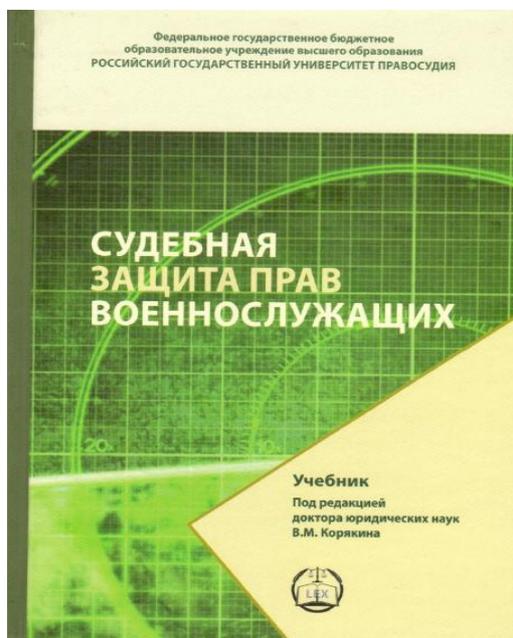
Рецензии на военно-правовые издания

Судебная защита прав военнослужащих

© **Кинашенко Игорь Александрович**,
аспирант Юридического института Российского
университета транспорта

Аннотация. Статья представляет собой рецензию на второе издание учебника «Судебная защита прав военнослужащих», подготовленного авторским коллективом преподавателей военного учебного центра при Российском государственном университете правосудия под общей редакцией доктора юридических наук, профессора В. М. Корякина. В учебнике системно изложено содержание учебного курса по одноименной учебной дисциплине, преподаваемый студентам, обучаемым по программе военной подготовки (специальность «Судебная работа»).

Ключевые слова: судебная защита; военный суд; правосудие; подсудность; защита прав военнослужащих.



В издательстве Российского государственного университета правосудия вышло в свет второе издание учебника «Судебная защита прав военнослужащих»¹, подготовленного в соответствии с тематическим планом и учебной программой подготовки специалистов по военно-учётной специальности 850100 «Судебная работа» в военном учебном центре при Российском государственном университете правосудия.

¹ Судебная защита прав военнослужащих : учебник; 2-е изд., испр. и доп. / под ред. В. М. Корякина. М. : РГУП, 2020.

Генерал-полковник юстиции в отставке Н. А. Петухов, в недавнем прошлом — председатель Военной коллегии Верховного Суда Российской Федерации, в предисловии к рецензируемому изданию подчеркивает, что право военнослужащих на судебную защиту представляет собой специфическую часть общей системы защиты прав граждан в Российской Федерации, так как с одной стороны, оно не может осуществляться в отрыве от общей системы, а с другой стороны, должно отражать специфику деятельности военной организации государства.

Учебная дисциплина «Судебная защита прав военнослужащих» является одной из основных при подготовке специалистов по военно-учётной специальности «Судебная работа», ее цель — 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 отдель-

ного 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.

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 порядок, когда личность и интересы военнослужащих защищены правовыми средствами. Выполнение этих задач возложено на военные суды, которые осуществляют судебную власть в воинских формированиях страны.

Оказать помощь студентам в изучении данного курса призван учебник «Судебная защита прав военнослужащих», подготовленный коллективом авторов — преподавателей военной кафедры под общей редакцией известного специалиста в области военного права профессора, доктора юридических наук, профессора Военного университета В. М. Корякина.

Первое издание учебника было осуществлено в 2017 г.¹ За последующие три

года произошли существенные изменения в судебной системе Российской Федерации в целом и системе военных судов, в частности. Созданы апелляционные и кассационные суды, существенно изменился институт примирительных процедур, важные изменения произошли в гражданско-процессуальном и административно-процессуальном праве. Все это потребовало от авторского коллектива переработки ранее изданного учебника и подготовки его второго издания

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, именуемая «Порядок обращения военнослужащих в суд за защитой своих прав и законных интересов», имеет практический, прикладной характер. В ней нашли отражение такие важные аспекты судебной защиты прав военнослужащих, как форма и содержание обраче-

¹ Рецензия на данное издание представлена в статье: Шурыгина Ю. А. Судебная защита прав военнослужащих как учебная дисциплина // Военное право. 2017. № 3. С. 226—229.

ния 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 должностных 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.

Достижению указанных целевых ориентиров призван способствовать рецензируемый учебник «Судебная защита прав военнослужащих». Как указано в аннотации, учебник предназначен для граждан, обучающихся программе военной подготовки по военно-учётной 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. Судебная защита прав военнослужащих : учебник; 2-е изд., испр. и доп. / под ред. В. М. Корякина. — М.: РГУП, 2020. — 295 с.

2. Шурыгина, Ю. А. Судебная защита прав военнослужащих как учебная дисциплина / Ю. А. Шурыгина // Военное право. — 2017. — № 3. — С. 226—229.

Judicial protection of the rights of military personnel

© Kinashenko I. A.,

postgraduate Law Institute of the Russian University of transport

Annotation. The article is a review of the second edition of the textbook "Judicial protection of the rights of military personnel", prepared by the author's team of teachers of the military training center at the Russian state University of justice under the General editorship of doctor of law, Professor V. M. Koryakin. In the textbook, the content of the training course on the same academic discipline, taught by students who are trained in the military training program (specialty "Judicial work"), is systematically changed.

Keywords: judicial protection; military court; justice; jurisdiction; protection of the rights of military personnel.
