



ISSN: 2074-1944

ВОЕННОЕ ПРАВО

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

№ 2 (60) 2020

Редакционный совет

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

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

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

4. **Корякин Виктор Михайлович**, доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры военной администрации, административного и финансового права Военного университета, заместитель директора Юридического института 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, ученый секретарь Института государства и права РАН

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 военной администрации, административного и финансового права Военного университета

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 (№ 705 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.voennopravo.ru/>

СОДЕРЖАНИЕ

Указатель сокращений	6
Правовое обеспечение национальной безопасности	
1. Петров И. В., Макаров Е. В. Некоторые вопросы правового регулирования технологий «искусственного интеллекта» и «интернета вещей» в области обеспечения безопасности	9
2. Чернявский А. Г., Олейник Е. П. Основные организационно-правовые формы деятельности Росгвардии по противодействию международному терроризму	16
Военные аспекты административного права	
3. Булыгина И. А. Совершенствование законодательства об обращениях граждан и нормативного правового регулирования работы с обращениями граждан в органах федеральной службы безопасности	23
4. Глухов Е. А. Специфика военного управления: правовой аспект	35
5. Денисов Д. И. Аутентичный взгляд на правила въезда (пребывания) в пограничную зону гражданами Российской Федерации	43
6. Зайков Д. Е. Перечень коррупционно-опасных должностей работников военных организаций: обновленное содержание со старыми проблемами	51
7. Овчаров О. А. От древнейшей к новейшей истории формирования церковно-правовых основ деятельности военного духовенства России (вопросы совершенствования правовой работы)	57
Социальные гарантии военнослужащих	
8. Гайдин Д. Ю., Ковтков Д. И. О законодательном обеспечении жилищных прав военнослужащих, являющихся (являвшихся) членами семьи других военнослужащих	66
9. Иванов В. Ю. К вопросу об отнесении недвижимого имущества, приобретенного в рамках накопительно-ипотечной системы жилищного обеспечения военнослужащих, к совместно нажитому	73
10. Холиков И. В., Бабайцева Е. С. Некоторые вопросы правового регулирования медицинского обеспечения войск национальной гвардии Российской Федерации	78
Воинская обязанность и военная служба	
11. Гаврюшенко П. И. Совершенствование статуса резервиста — одно из перспективных направлений институционализации воинской обязанности	87
12. Калашников В. В. Особенности правового статуса начальника военного учебного центра	90
13. Лобанов И. М. Прохождение военной службы адъюнктами (докторантами) в образовательных организациях ФСБ России: теоретический аспект	95

14. Корякин В. М., Лагашкина Ю. В. Альтернативная гражданская служба как форма реализации конституционной обязанности защищать Отечество	106
15. Мещангина Е. И. Подготовка военных кадров в интересах национальной безопасности Российской Федерации	114
16. Туганов Ю. Н., Быстров П. Г. Проблемы защиты прав военнослужащих, увольняемых на основании заключения аттестационных комиссий об их несоответствии занимаемой должности, с ходатайством об их увольнении в связи с невыполнением условий контракта	118

Военные аспекты гражданского права

17. Диканова Т. А. К проблеме обеспечения частных и публичных интересов в сфере внешнеторговой деятельности	126
18. Иванов Р. В. Сандырева Е. В. Аутсорсинг функции по подготовке конкурсной документации для осуществления закупок товаров, работ и услуг для нужд военных организаций: антикоррупционный аспект	132

Законность, правопорядок, прокурорская и судебная деятельность

19. Дикарев И. С. Вопросы совершенствования Инструкции о процессуальной деятельности органов дознания Вооруженных Сил Российской Федерации	138
20. Кинашенко И. А. Становление и развитие института судебной защиты прав военнослужащих	143
21. Кириченко Н. С. Система правового регулирования привлечения к материальной ответственности военнослужащих войск национальной гвардии Российской Федерации	149
22. Маликов С. В., Махьянова Р. М. Основные направления совершенствования и повышения эффективности тактики надзорной деятельности военного прокурора	157
23. Харитонов С. С. О некоторых аспектах привлечения военнослужащих к дисциплинарной ответственности за совершение грубых дисциплинарных проступков (по материалам судебной практики)	162

Уголовное право и криминалистика

24. Далгатова А. М. Особенности квалификации транспортных преступлений на железнодорожном транспорте	168
25. Дамаскин О. В. Молодежный экстремизм: криминологические аспекты противодействия	177
26. Попов К. И. Правомерное причинение вреда при исполнении обязанностей военной службы	187
27. Тарасов М. А. Применение военнослужащими оружия при совершении насильственных преступлений против порядка подчинённости	191

28. Утлик Э. П., Корчагин В. В.

Анализ предсмертных записок в психологической экспертизе суицидальных происшествий в Вооруженных Силах Российской Федерации 196

29. Флейта Е. Ф.

Законодательная регламентация форм и видов вины 203

Военные проблемы международного права

30. Амонулов Ш. П.

Содержание и структура военного сотрудничества между Республикой Таджикистан и Российской Федерацией на двусторонней основе 207

31. Богданов С. Л.

Трансформации «оперативного права» в операциях мирного времени как средство обеспечения легитимности при размещении вооруженных сил США за пределами национальной территории 214

32. Сибилева О. П.

Международно-правовые основы защиты гражданского населения и гражданских объектов в условиях современных вооруженных конфликтов 220

Указатель сокращений

абз. — абзац

в. — век

ВА ГШ ВС РФ — Военная академия Генерального Штаба Вооруженных Сил Российской Федерации

ВАК — Высшая аттестационная комиссия

ВВК — Военно-врачебная комиссия

ВВЭ — военно-врачебная экспертиза

ВДВ — Воздушно-десантные войска

ВВП — валовый внутренний продукт

ВВС — Военно-воздушные силы

ВПА — Военно-политическая академия

ВТО — Всемирная торговая организация

ВЧК — Всероссийская чрезвычайная комиссия

ВЭД — внешнеэкономическая деятельность

ГК РФ — Гражданский кодекс Российской Федерации

ГОСТ — государственный стандарт

ГПК РФ — Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации

гл. — глава

дис. — диссертация

ДУ ВС РФ — Дисциплинарный устав Вооруженных Сил Российской Федерации

ЕС — Европейский Союз

ЖК РФ — Жилищный кодекс Российской Федерации

ЗК РФ — Земельный кодекс Российской Федерации

КАС РФ — Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации

КГБ — Комитет государственной безопасности

КНР — Китайская Народная Республика

КоАП РФ — Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях

МВД России — Министерство внутренних дел Российской Федерации

МГБ — Министерство государственной безопасности

МГП — международное гуманитарное право

МИД России — Министерство иностранных дел Российской Федерации

Минздравсоцразвития России — Министерство здравоохранения и социального развития Российской Федерации

Минкультуры России — Министерство культуры Российской Федерации

Минобороны России — Министерство обороны Российской Федерации

Минобрнауки России — Министерство науки и высшего образования Российской Федерации

Минпромторг России — Министерство промышленности и торговли Российской Федерации

Минтруд России — Министерство труда и социального развития Российской Федерации

Минэкономразвития России — Министерство экономического развития Российской Федерации

Минэнерго России — Министерство энергетики Российской Федерации

МККК — Международный Комитет Красного Креста

млн. — миллион

млрд. — миллиард

МОТ — Международная организация труда

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

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

НДС — налог на добавленную стоимость

НИИ — научно-исследовательский институт.

НИС — накопительно-ипотечная система жилищного обеспечения военнослужащих

НК РФ — Налоговый кодекс Российской Федерации

ОДКБ — Организация Договора о коллективной безопасности

ОМП — оружие массового поражения

ООН — Организация Объединенных Наций

ООО — общество с ограниченной ответственностью

ОРД — оперативно-розыскная деятельность

ОРМ — оперативно-розыскные мероприятия

п. — пункт

ПАО — публичное акционерное общество

ПВО — противовоздушная оборона

подп. — подпункт

РАН — Российская академия наук

Росгвардия — Федеральная служба войск национальной гвардии Российской Федерации

Росстандарт — Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии

Росстат — Федеральная служба государственной статистики

Росфинмониторинг — Федеральная служба по финансовому мониторингу

РСФСР — Российская Советская Федеративная Социалистическая Республика

руб. — рубль, рублей

СК России — Следственный комитет Российской Федерации

СК РФ — Семейный кодекс Российской Федерации

СМИ — средства массовой информации

СМО — Совет министров обороны

СНГ — Содружество Независимых Государств

СНК — Совет Народный Комиссаров

СОРМ — система технических средств для обеспечения функций оперативно-розыскных мероприятий

СССР — Союз Советских Социалистических Республик

ст. — статья

США — Соединенные Штаты Америки

тыс. — тысяча

УВС ВС РФ — Устав внутренней службы Вооруженных Сил Российской Федерации

УГиКС ВС РФ — Устав гарнизонной и караульной службы Вооруженных Сил Российской Федерации

УК РФ — Уголовный кодекс Российской Федерации

УПК РФ — Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации

ФАС России — Федеральная антимонопольная служба

ФГКУ — федеральное государственное казенное учреждение

ФГКУ «Росвоенипотека» — федеральное государственное казенное учреждение «Федеральное управление накопительно-ипотечной системы жилищного обеспечения военнослужащих»

ФСБ России — Федеральная служба безопасности Российской Федерации

ФСКН России — Федеральная служба Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков

ФТС России — Федеральная таможенная Российской Федерации

ЦЖЗ — целевой жилищный займ

ЦИК — Центральный исполнительный комитет

ч. — часть

ЮАР — Южно-Африканская Республика

Правовое обеспечение национальной безопасности

Некоторые вопросы правового регулирования технологий «искусственного интеллекта» и «интернета вещей» в области обеспечения безопасности

© Петров И. В.,

кандидат юридических наук, доцент кафедры уголовного права и национальной безопасности Новосибирского государственного университета экономики и управления «НИНХ»

© Макаров Е. А.,

научный сотрудник Вневедомственного института безопасности и сыска

Аннотация. В статье осуществлен правовой анализ новых для российского законодательства категории: «Искусственный интеллект», «Интернет вещей», «Большие данные», а также возможность их применения в рамках проведения оперативно-розыскных мероприятий и иных общественных отношений.

Ключевые слова: искусственный интеллект, интернет вещей, большие данные, оперативно-розыскные мероприятия, персональные данные.

В 21 в. технологии искусственного интеллекта как одной из перспективных направлений, становятся мощным инструментом не только в таких сферах как медицина, бизнес, образование и т.п., но и в борьбе с преступностью и угрозами личности, обществу и государству. Рассмотрим возможные тенденции развития отечественного законодательства в данной области, а также зарубежный опыт в области обеспечения безопасности по средствам искусственного интеллекта, в том числе и «Интернет вещей». Для понимания сущности и возможностей современных IT технологий в рамках данной статьи необходимо рассмотреть три категории: «Искусственный интеллект (Artificial intelligence)», «Интернет вещей (Internet of things)» и «Большие данные (Big data).

В начале 1980-х гг. ученые в области теории вычислений Барр и Файгенбаум предложили следующее определение искусственного интеллекта: «Искусственный интеллект — это область информатики, которая занимается разработкой интеллектуальных компьютерных систем, то есть систем, обладающих возможностями, ко-

торые мы традиционно связываем с человеческим разумом, — понимание языка, обучение, способность рассуждать, решать проблемы»¹. В толковом словаре по искусственному интеллекту он определяется как свойство интеллектуальных систем выполнять творческие функции, которые традиционно считаются прерогативой человека². На наш взгляд, сегодня содержания данных определений недостаточно, потому что они дают узкое, поверхностное представление о данной категории. В 2019 г. ПАО «Сбербанк» разработал федеральный проект «Искусственный интеллект», на основе которого появилось два нормативных правовых акта: Указ Президента Российской Федерации от 10 октября 2019 г. № 490 «О развитии искусственного интеллекта в Российской Федерации» где искусственный интеллект понимается как, комплекс технологических решений, позволяющий имитировать когнитивные

¹ Режим доступа: <http://www.tadviser.ru>

² Аверкин А. Н., Гаазе-Рапопорт М. Г., Поспелов Д. А. Толковый словарь по искусственному интеллекту. М.: Радио и связь, 1992. С. 7.

функции человека (включая самообучение и поиск решений без заранее заданного алгоритма) и получать при выполнении конкретных задач результаты, сопоставимые, как минимум, с результатами интеллектуальной деятельности человека. Такое толкование искусственного интеллекта является более детальным и соответствует уровню развития современных технологий, а также может быть использовано в разработке федерального законодательства. Исходя из вышесказанного, для решения современных задач требуется машинное мышление, которое сможет самостоятельно принимать решения минимум как среднестатистический человек, а также в этом определении, на наш взгляд отражена перспектива будущего, где возможности искусственного интеллекта будут превосходить возможности человеческого мозга. Хочется отметить, что Росстандартом уже приняты попытки стандартизировать искусственный интеллект: в декабре 2019 г. были утверждены первые национальные стандарты в области искусственного интеллекта — ГОСТ Р 58776-2019 «Средства мониторинга поведения и прогнозирования намерений людей. Термины и определения» и ГОСТ Р 58777-2019 «Воздушный транспорт. Аэропорты. Технические средства досмотра. Методика определения показателей качества распознавания незаконных вложений по теневым рентгеновским изображениям». Данные стандарты вступают в силу с 1 сентября 2020 г.

В настоящее время для понимания направлений развития искусственного интеллекта выделяют следующие направления, а именно:

- 1) компьютерное зрение;
- 2) обработка естественного языка;
- 3) распознавание и синтез речи;
- 4) рекомендательные системы и интеллектуальные системы поддержки принятия решений;
- 5) перспективные методы и технологии в искусственном интеллекте;
- 6) нейропротезирование;

7) нейроинтерфейсы, нейростимуляция и нейросенсинг¹.

Теперь необходимо рассмотреть понятие «Интернет вещей», направления использования и развития данной категории, а также возможности, которые можно будет использовать в том числе и в обеспечении безопасности. Данный термин не новый. Он был введен в 1999 г. пионером технологий бренд-менеджером Procter and Gamble К. Эштоном, потом 2007 г. он описал данную дефиницию в своей статье: «Если бы у нас были компьютеры, которые бы знали все, что только можно знать о вещах, используя данные, которые они собирали без нашей помощи, мы могли бы отслеживать и считать все, и значительно сократить отходы, потери и затраты. Мы бы знали, когда продукцию необходимо заменить, отремонтировать или отозвать со складов магазинов и каков процент ее износа»². На современном этапе развития данной технологии в рамках IoT Summit Russia 7 июня 2016 г., Санкт-Петербург компанией РУССОФТ в Открытой концепции «Интернет вещей: правовые аспекты» были рассмотрены различные толкования понятия «Интернет вещей»:

1. Интернет вещей — «глобальная инфраструктура для информационного общества, обеспечивающая современные услуги путем присоединения (физического и виртуального) вещей на основе существующих и развивающихся, функционально совместимых информационно-коммуникационных технологий»;

2. Интернет вещей — «долгосрочная технология и направление развития рынка, основанные на соединении объектов повседневной деятельности с сетью Интернет. Объединенные объекты обмениваются информацией об их физическом окружении, накапливают и обрабатывают ее, для того чтобы повышать ценность сервисов,

¹ Дорожная карта развития «сквозной» цифровой технологии «Нейротехнологии и искусственный интеллект» // Доступ из инф.-правовой базы «Гарант» (дата обращения 18.01.2020).

² Основы борьбы с киберпреступностью и кибертерроризмом : хрестоматия / сост. В. С. Овчинский. М.: Норма, 2017. С. 430—431.

оказываемых конечным пользователям, от частных лиц до компаний и общества в целом»;

3. Интернет вещей означает «вещи» такие как устройства или датчики, отличные от компьютеров, смартфонов или планшетов, которые соединяются, взаимодействуют или передают информацию друг с другом или друг от друга посредством Интернета»¹.

Однако наиболее точное, по нашему мнению, определение дано в Концепции построения и развития узкополосных беспроводных сетей связи «Интернета вещей» на территории Российской Федерации, утвержденной приказом Роскомнадзора от 29 марта 2019 г. № 113, потому что оно отображает не только сущность технологии, но и отражает истинную задачу данной категории (сбор и хранение больших данных (Big Data). «Интернет вещей» (IoT) является совокупностью сетей межмашинных коммуникаций и систем хранения/обработки больших данных, в которых за счет подключения датчиков и актуаторов (исполнительных механизмов) к сети реализуется цифровизация различных процессов и объектов.

Так как же рядовому юристу или сотруднику органов исполнительной власти рассматривать категорию «Интернет вещей»? Нам это видится так: под руководством человека или машинного алгоритма через современные гаджеты, датчики, сенсоры и т.п. будет накапливаться в определенных хранилищах огромное количество данных, которые в профессиональной среде называются «большие данные».

Термин «Большие данные» (Big Data) был дан в 2008 г. Клиффордом Линчем, который описывал взрывной рост объемов мировой информации и отмечал, что освоить их помогут новые инструменты и более развитые технологии². Считаем важ-

ным отметить, что в России под категорией «большие данные»³ понимаются технологии обработки данных, а не только объект исследования.

Если же рассмотреть зарубежный опыт использования вышеуказанных технологий, то имеющиеся открытые материалы говорят о положительных и отрицательных факторах развития в том числе и в области обеспечения безопасности. Так В. С. Овчинский в своих трудах отмечает: «Валютой сегодняшнего мира становятся данные. ... Новым явлением стала тотальная оцифровка личной и социальной жизни, а также широчайшее распространение централизованных хранилищ цифровых идентичностей. ... Широкое распространение «больших данных», Интернета и «облачных» технологий формирует такой принципиально новый вид преступности, как управление поведением жертвы. ... Уже в 2015 г. правоохранительными органами стран — членов ЕС зарегистрировано несколько сотен случаев взлома «умных домов, использование как орудия убийств автомобилей, насыщенных интернет компонентами, и даже взлома и захвата управления над вооруженными ракетами и военными дронами»⁴.

В отчете The Internet Organised Crime Threat Assessment (ИОСТА) за 2014 г. отмечалось, что стремительное совершенствование технологий «Интернет вещей» ставит правоохранительные органы в новые условия функционирования. Страны — члены ЕС вступают в новый этап развития информационно-телекоммуникационных технологий и киберсреды. Этот этап не так заметен, как появление Интернета. Однако фактически он представляет собой переход от Интернета к единой цифровой среде, когда стирается грань между реальностью и виртуальностью⁵.

¹ Открытая концепция «Интернет вещей: правовые аспекты (Российская Федерация)» версия 1.0. для обсуждения Санкт-Петербург 26.05.2016.

² Режим доступа: <https://www.uplab.ru/blog/big-data-technologies/> (дата обращения 18.01.2020).

³ Режим доступа: <https://ru.wikipedia.org> (дата обращения 18.01.2020).

⁴ Основы борьбы с киберпреступностью и кибертерроризмом. С. 125—127.

⁵ Режим доступа: <https://www.europol.europa.eu/activities->

Продолжая мысль, хотим привести в качестве примеров опыт использования искусственного интеллекта и «Интернет вещей» правоохранительными органами и спецслужбами различных государств. Так 27 января 2019 г. благодаря искусственному интеллекту была задержана Лао Рончжи, которая разыскивалась 20 лет за грабежи граждан КНР¹. 18 мая 2017 г. в Лондоне была разработана нейронная сеть Visual Analytics for sense-making in Criminal Intelligence analysis (VALCRI), способная изучать массивы данных, хранящихся в полицейской базе данных, собирать доказательственную базу, анализировать допросы подозреваемых². Facebook использует искусственный интеллект Meta для обработки данных и анализа информации с целью сортировки правдивых новостей от «желтой» прессы³. В России тоже есть подобный опыт, а именно в декабре 2018 г. житель города Кемерово прошел мимо уличной камеры, подключенной к системе распознавания лиц и сверке с фотографиями из базы МВД. Алгоритм «узнал» его, как человека, находящегося в розыске за грабежи. Через секунду полицейский получил Push-уведомление в приложение на смартфоне⁴. В «Российской газете» сообщалось, что ученые на основе искусственного интеллекта разработали математическую модель на основе испанского опыта, которая была протестирована на 300 мате-

риалах, где машина предсказала появление коррупции с вероятностью 80 %⁵.

Далее рассмотрим и проанализируем в рамках правового поля изученные категории («искусственный интеллект», «Интернет вещей», «Big Data»), как некую совокупность технологий и программного обеспечения, которая должна стать мощным инструментом выявления, пресечения и предупреждения преступности и угроз безопасности России.

Уже сегодня устройства «Интернет вещей» собирают и передают огромное количество данных на серверы о людях и окружающем мире. Теперь встает вопрос о законности сбора, хранения и обработки таких данных. В Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных» было внесено понятие «обезличивание персональных данных» — действия, в результате которых становится невозможным без использования дополнительной информации определить принадлежность персональных данных конкретному субъекту персональных данных⁶. Продолжая эту мысль, необходимо отметить возможность сбора, хранения распространения и использования информации о частной жизни гражданина государственных, общественных или иных публичных интересах, которая закреплена в ч. 1 ст. 152.2 ГК РФ. Получается, согласно законодательству оперативные подразделения правоохранительных органов в интересах обеспечения безопасности общества и государства могут получать персональные данные, но, к сожалению, на практике даже этих норм недостаточно для реализации оперативно-розыскных мероприятий (ОРМ), потому что все ОРМ, в которых искусственный интеллект и «Интернет вещей» могли бы использоваться как мощный инструмент, согласно ст. 8 Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности» в настоящее время разрешено проводить

services/main-reports/internet-organised-crime-threat-assessment-ioc-2014 (дата обращения 18.01.2020).

¹ Режим доступа: <http://startface.net/interesnye/28094-v-kitae-iskusstvennyy-intellekt-za-sekundy-otyskal-prestupnicu-kotoruyu-ne-mogli-nayti-20-let.html> (дата обращения 18.01.2020).

² Захарова О. И., Никулина Т. В. Искусственный интеллект на страже информационной безопасности // Аспирант и соискатель. 2017. № 3. С. 77—79.

³ Режим доступа: <https://www.vedomosti.ru/technology/articles/2016/12/02/667876-facebook-iskusstvennii-intellekt> (дата обращения 18.01.2020).

⁴ Режим доступа: <https://tass.ru/obschestvo/6149649> (дата обращения 18.01.2020).

⁵ Медведев Ю. Машина откаты не берет // Рос. газ 2018. 17 апр.

⁶ Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных».

только в рамках дел оперативного учета с разрешения суда.

Хотим отметить, что в отечественном законодательстве отсутствует категория «обезличенные данные», под которую должны попадать «большие данные». Данная категория нетождественна категории «обезличенные персональные данные», так как отражает информацию о всем окружающем нас мире и протекающих в нем процессах и явлениях, а не информацию об определенном лице и его частной жизни. Введение данного термина в законодательство и устранение коллизий позволит правоохранительным органам и спецслужбам без потери времени осуществлять свою деятельность.

По нашему мнению, есть два варианта использования совокупности искусственного интеллекта и «Интернет вещей»: первый вариант заключается в том, что под руководством искусственного интеллекта в автоматическом режиме с устройств, относящихся к «Интернет вещей», будут собираться «Большие данные» и с помощью того же искусственного интеллекта анализироваться для получения оперативно значимой информации, которая впоследствии возможно станет основанием для заведения дел оперативного учета, возбуждения административного или уголовного производства; во втором варианте искусственный интеллект и «Интернет вещей» будут являться инструментами реализации таких ОРМ, как «снятие информации с технических каналов связи», «получение компьютерной информации», «отождествление личности», «оперативный эксперимент», «контроль почтовых отправлений, телеграфных и иных сообщений» и «исследование предметов и документов».

Для первого варианта необходимо создать нормативную базу на уровне федерального законодательства, определить правосубъектность искусственного интеллекта, а также его полномочия и сферы применения, на законодательном уровне обязать производителей устройств «Интернет вещей» присваивать уникальные идентификационные номера адресов (мас-адреса) для идентификации источника ин-

формации, а также для отслеживания неправомерного воздействия на систему искусственного интеллекта — «Интернет вещей». В данных проектах законов обязательно предусмотреть возможность использования описанной совокупности в оперативно-розыскной деятельности.

Во втором варианте все сложнее. Сегодня согласно ст. 64 Федерального закона от 7 июля 2003 г. № 126-ФЗ «О связи» и постановления Правительства Российской Федерации от 18 февраля 2005 г. № 87 «Об утверждении перечня наименований услуг связи, вносимых в лицензии, и перечней лицензионных условий» операторы связи обязаны устанавливать оборудование для функционирования системы (комплекс технических средств и мер, предназначенных для проведения оперативно-розыскных мероприятий в сетях телефонной, подвижной и беспроводной связи и радиосвязи). Данная система, по нашему мнению, имеет очень много недостатков: данное оборудование дорогостоящее и в России мало поставщиков последнего, поэтому провайдерам и операторам связи проще и дешевле заплатить административный штраф, предусмотренный ч. 3 ст. 14.1 КоАП РФ, производителем оборудования для СОРМ является фирма Nokia и в СМИ уже сообщалось об утечке персональных данных от провайдера к производителю¹. Вышесказанное свидетельствует о возможности раскрытия методов, тактических особенностей проведения ОРМ и государственных секретов к иностранным организациям, а также российским гражданам, которые не имеет допуска к таким сведениям. Если искусственный интеллект рассмотреть, как кибероружие, (например, Илон Маск называет его основной угрозой для человечества, настаивая на необходимости регулирования его развития²), то становится очевидным, что в рамках законодательства о СОРМ оно будет находиться в частных руках. Нам же видится следующее решение данной проблемы:

¹ Режим доступа: <http://www.tadviser.ru/index.php/> (дата обращения 18.01.2020).

² Higgins T. Elon Mask Lays Out Worst-Case Scenario for AI Treat // The Wall Street Journal. 2017. July 15.

— во-первых, необходимо создать специализированные подразделения в правоохранительных органах, в распоряжении которых будет соответствующее оборудование и специалисты для накапливания и обработки «Больших данных» по средствам в том числе и «Интернет вещей», исключая сбора и хранения такой информации у поставщиков услуг связи;

— во-вторых, рассмотреть возможность отказа от СОРМ и создания инновационных систем на основе сетей специального назначения для получения «Больших данных» через возможности «Интернет вещей».

В своей статье И. А. Филиппова отобразила опыт Японии, цитируем: «Нельзя прогнозировать с максимальной степенью точности все риски развития искусственного интеллекта (слишком много «слепых пятен»), а отказ от исследований и дальнейшего развития технологий невозможен в планетарном масштабе (различные государства по-разному регламентируют возможности для исследований). Поэтому для достижения лучшего результата представляется японский опыт сочетания оценки *ex ante* и *ex post* — предварительной оценки воздействия вариантов регулирования и фактической оценки по итогам введения в действие. В Японии создаются так называемые «Токки зоны», позволяющие изготовителям роботов провести практические испытания на дорогах и в общественных местах»¹. В Российской Федерации подобный опыт можно использовать на территории где действует на основании ст. 11 Федерального закона от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» режим контртеррористической операции либо в рамках испытаний соответствующих технологий DPI².

В качестве вывода хотим отметить, что анализ отечественного законодательства и

зарубежного опыта в сфере регламентации искусственного интеллекта и «Интернет вещей» показывает, что государства пытаются, прежде всего, обеспечить интересы экономической, финансовой и научной отраслей. Так И. А. Филиппова отмечает, что комплексного регулирования искусственного интеллекта пока не осуществляется ни в одной стране мира³, может это и логично на данном этапе развития науки, однако в условиях быстроразвивающихся технологий, по нашему мнению, необходимо дальнейшее развитие и более широкая правовая регламентация в том числе и в области обеспечения безопасности вышеуказанных категорий.

В связи с этим возможные направления для правового регулирования технологий «Искусственного интеллекта» и «Интернет вещей» в области обеспечения безопасности, по нашему мнению, следующие:

1. По возможности подготовить проект федерального закона, который в будущем мог бы регламентировать «Интернет вещей», предусмотреть возможность сбора и обработки информации через возможности «Интернет вещей» и искусственного интеллекта;

2. По объективным причинам отказаться от возможного внедрения СОРМ в технологию «Интернет вещей». В Федеральный закон «О связи» внести изменения, которые позволят федеральной службе безопасности на базе сетей спецназначения внедрить информационно-телекоммуникационные технологии для обеспечения работоспособности системы искусственный интеллект — «Интернет вещей»;

3. В Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» дополнить нормой, содержащей определение «обезличенные данные»;

4. В Федеральный закон об оперативно-розыскной деятельности внести изменения, позволяющие

¹ Филиппова И. А. Правовое регулирование искусственного интеллекта: регулирование в России, иностранные исследования и практика // Государство и право. 2018. № 9. С. 79—88

² Режим доступа: <http://okknews.ru/dpi/> (дата обращения: 20.01.2020).

³ Филиппова И. А. Указ. соч.

оперативным подразделениям с использованием искусственного интеллекта и «Интернет вещей» проводить ОРМ.

Библиография

1. Аверкин, А. Н. Толковый словарь по искусственному интеллекту / А. Н. Аверкин, М. Г. Гаазе-Рапопорт, Д. А. Поспелов. — М.: Радио и связь, 1992. — 256 с.
2. Захарова, О. И. Искусственный интеллект на страже информационной безопасности /

О. И. Захарова, Т.В. Никулина // Аспирант и соискатель. — 2017. — № 3. — С. 77—79.

3. Основы борьбы с киберпреступностью и кибертерроризмом: хрестоматия / сост. В. С. Овчинский. — М.: Норма, 2017. — 528 с.

4. Филиппова, И. А. Правовое регулирование искусственного интеллекта: регулирование в России, иностранные исследования и практика / И. А. Филиппова // Государство и право. — 2018. — № 9. — С. 79—88.

5. Higgins T. Elon Mask Lays Out Worst-Case Scenario for AI Treat // The Wall Street Journal. 2017. July 15.

Some issues of legal regulation "artificial intelligence" and "Internet of things" technologies in the field of security

© **Petrov I. V.**,

candidate of law, associate Professor of the Department of criminal law and national security of the Novosibirsk state University of Economics and management NINH

© **Makarov E. A.**,

research fellow of the non-Departmental Institute of security and investigation

Annotation. The article provides a legal analysis of new categories for Russian legislation: "Artificial intelligence", "Internet of things", "Big data", as well as the possibility of their application in the framework of operational search activities and other public relations.

Keywords: artificial intelligence, Internet of things, big data, search operations, personal data.

Основные организационно-правовые формы деятельности Росгвардии по противодействию международному терроризму

© Чернявский А. Г.,

доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного (государственного) и международного права Военного университета Министерства обороны Российской Федерации

© Олейник Е. П.

адъюнкт кафедры конституционного (государственного) и международного права Военного университета Министерства обороны Российской Федерации

Аннотация. В представленной статье автором исследованы некоторые аспекты практического применения Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации в противодействии международному терроризму, на основе анализа статистических данных, делается вывод об основных направлениях совершенствования ведомственной нормативной правовой базы.

Ключевые слова: Международный терроризм, закон, право, общество, Федеральная служба войск национальной гвардии Российской Федерации, противодействие.

Одним из важнейших направлений деятельности Российской Федерации, посредством которого реализуется одна из внутренних функций, является обеспечение ее внутренней безопасности, предусматривающее среди прочих направлений деятельности предотвращение преступлений террористического характера.

Следует констатировать, что одним из наиболее серьезных источников угроз общественной безопасности в Российской Федерации является террористическая деятельность, направленная в первую очередь на нарушение единства и территориальной целостности нашей страны, дестабилизацию внутривластной и социальной ситуации в стране.

Росгвардией накоплен довольно значительный опыт практического противодействия террористическим угрозам, ликвидации последствий их совершения в различных регионах государства, а также нормативного правового регулирования этой деятельности. Вместе с тем, несмотря на имеющиеся положительные результаты работы по противодействию терроризму в нашей стране, события, происходящие в европейском, ближневосточном и других

регионах, показывают, что окончательная победа над террористическими угрозами — всё еще довольно отдаленная цель¹.

Этот вывод следует подкрепить и статистикой о совершенных преступлениях террористической направленности в нашей стране. С учетом объективных и субъективных причин, а кроме того иных условий, которые способствуют совершению террористических актов, представленный ниже цифровой показатель несомненно может меняться (исходя из особенностей официальной регистрации и учета сообщений о совершенных терактах), но будет применен как официально подтвержденный органами государственной власти.

Например, официальные статистические данные МВД России² свидетельствуют о совершении все еще довольно значительного количества преступлений терро-

¹ Чернявский А. Г., Олейник С. А. Дефиниция «Международный терроризм» в международном праве // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2018. № 4 (44) С. 326.

² Официальный сайт МВД России [Электронный ресурс] URL: <https://мвд.рф/deljatelnost/statistics> (дата обращения 03.10.2019).

ристического характера: 2015 г. — 1 538, 2016 г. — 2 227, 2017 г. — 1 871 преступлений соответственно (всего 5 636 преступлений). Сравнивая представленные данные за 2015—2017 гг. следует отметить, что количество противоправных деяний по отношению с аналогичным периодом 1997—1999 гг. (7 188 преступлений) уменьшилось лишь на 22 процента.

Подобное незначительное снижение количества совершенных преступлений террористического характера не стоит оценивать только лишь с отрицательной стороны, поскольку структура направленности террористических устремлений существенно видоизменилась за последние несколько лет.

Так, за последние несколько лет (с 2015 г.) в нашей стране отмечается значительный рост количества терактов так называемого «нелетального» характера и снижения количества «насильственных» террористических актов. В ходе проведения профилактических мероприятий (с привлечением военнослужащих и сотрудников Росгвардии) более часто осуществляются проверки сообщений о минировании и эвакуация людей из различных объектов гражданской инфраструктуры (торгово-развлекательные центры, объекты социального назначения и пр.).

Аналогичные проверочные мероприятия по фактам (в подавляющем большинстве случаев — ложных) сообщений о террористических угрозах подразделениями войск проводятся практически ежедневно¹.

Таким образом, незначительное (на фоне принимаемых организационных, правовых, социально-экономических и иных мер) снижение числа зарегистрированных преступлений террористической направленности по отношению к периоду ведения активных контртеррористических мероприятий (1990—2000-е гг.) в нашей стране позволяют сделать вывод о необходимости корректировки существующих императивов в противодействии этому противоправному явлению, в том числе

совершенствования нормативной правовой базы.

На основании Федерального закона от 3 июля 2016 г. № 226-ФЗ «О войсках национальной гвардии Российской Федерации» на войска национальной гвардии, в числе прочих, возложены также такие задачи, как:

— участие в борьбе с терроризмом и экстремизмом;

— участие в обеспечении правового режима контртеррористической операции.

Как уже выше указывалось, на территории ряда субъектов Российской Федерации в Северо-Кавказском регионе в 1990-х гг. наблюдался всплеск особо тяжких преступлений террористического характера, в ходе которых были осуществлены насильственные действия по захвату заложников, незаконному заключению людей, активно применялись публичные политические провокации и многие другие методы воздействия. Указанные события повлекли за собой принятие особых, чрезвычайных мер органами государственной власти, в том числе путем введения режима чрезвычайного положения в отдельных районах и некоторых республиках нашей страны².

Введение при этом режима чрезвычайного положения, исходя из норм действовавшего в тот период Закона «О чрезвычайном положении»³ не всегда давало возможность правомерно применять указанный институт, исходя из непосредственно легитимности применения войск и правоохранительных органов, прежде всего, в связи с определенным порядком его установления. При этом, введение правового режима чрезвычайного положения

² Олейник С. А., Чмеленко И. А. вопросы международно-правовой регламентации режима бактериологического оружия в социотехнической среде в условиях возрастающих угроз террористического характера // Войска национальной гвардии в системе обеспечения государственной и общественной безопасности : Сборник материалов научной конференции. Новосибирский военный институт им. генерала армии И.К. Яковлева войск национальной гвардии Российской Федерации. 2019. С. 63—66.

³ Закон РСФСР «О чрезвычайном положении» (утратил силу) // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР от 30.05.1991 г № 22 ст. 773

¹ Официальный сайт Росгвардии [Электронный ресурс] URL: <https://rosgvard.ru> (дата обращения 15.01.2020).

являлось невыгодным с точки зрения осуществления мероприятий как внешней, так и внутренней политики государства.

В связи с увеличением количества террористических актов и угроз подобного характера для Российской Федерации требовалось разработать особый механизм правового регулирования, который по своим свойствам является исключительным, однако не требует применения правоограничений настолько жесткого характера, как при введении чрезвычайного или военного положения.

Реализация различных мероприятий институтов особых правовых режимов осуществляется государствами на протяжении столетий, при этом среди ученых-правоведов не выработано единое понимание относительно генезиса данного явления. Вопросами, отражающими сущность спора, до настоящего времени являются:

— применяемая терминология и взаимосоответствие терминологических конструкций;

— отсутствие единого мнения среди специалистов относительно полноты и содержания непосредственно перечня таких ситуаций;

— не выработанная единая позиция относительно объема и критериев правоограничений, которые применяются в целях их ликвидации.

В качестве такого особого правового режима в нашей стране выступил правовой режим контртеррористической операции, представляющий собой основную организационно-правовую форму оперативно-боевой деятельности по борьбе с международным терроризмом подразделениями войск Росгвардии.

При этом следует уточнить, что в случае совершения террористических актов (угрозы их совершения) на соответствующих территориях нашего государства вводились правовые режимы контртеррористической операции с участием соответствующих сил и средств федеральных органов исполнительной власти (в том числе Росгвардии во взаимодействии с иными правоохранительными органами, силовы-

ми структурами и специальными службами).

В соответствии с Федеральным законом от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» режим контртеррористической операции вводится «в целях пресечения и раскрытия террористического акта, минимизации его последствий» (ч. 1 ст. 11) при этом «его пресечение иными силами или способами невозможно» (ч. 1 ст. 12). Режим контртеррористической операции, который появился в правовой действительности нашего государства всего двадцать лет назад, позволяет государству оперативно реагировать на возникающие угрозы и принимать наиболее эффективные ограничительные меры, направленные на сохранение правопорядка.

Вышеуказанный Федеральный закон (далее — Закон о противодействии терроризму) в ч. 3 ст. 11 довольно подробно указывает на возможные правоограничения (всего их насчитывается четырнадцать), которые могут применяться при введении режима контртеррористической операции, а также права и обязанности участников операции.

Отечественные исследователи, изучающие вопросы терроризма, в основном придерживаются позиции о дефиниции определения контртеррористической операции, определенной Законом о противодействии терроризму¹. Однако в научных исследованиях довольно часто поднимаются и вопросы, связанные с осмыслением правового режима контртеррористической операции, но обобщенных выводов относительно генезиса данного режима не выработано.

¹ Рачёв Д. Н. Место правового режима контртеррористической операции в системе административно-правовых режимов // Труды Академии управления МВД России. 2011. № 4 (20); Рудман Д. С. Критерии ограничения прав и свобод граждан в условиях правового режима контртеррористической операции // Труды Академии управления МВД России. 2009. № 1 (17).

Как уже указывалось в научной литературе¹, комплекс мероприятий (применительно к терминологической конструкции «контртеррористическая операция») следует рассматривать как совокупность организованных действий, направленных на достижение какой-либо цели и объединенных одной общественно значимой задачей.

Проведение контртеррористической операции предусматривает взаимодействие, координацию деятельности всех сил и средств её участников, определенных законодательно. В частности, в соответствии с действующим законодательством к обеспечению её правового режима привлекаются военнослужащие и сотрудники войск национальной гвардии Российской Федерации.

Так, на основании Федерального закона от 3 июля 2016 г. № 226-ФЗ «О войсках национальной гвардии Российской Федерации» военнослужащим (сотрудникам) Росгвардии в целях обеспечения режима контртеррористической операции предоставлено право на применение законных мер и временных ограничений.

Помимо прочего, рассматриваемый Закон о противодействии терроризму содержит также термин «специальные мероприятия», представленный в ст. 3.

Как полагают отечественные исследователи², данный термин носит общий характер и не отражает юридически значимые обстоятельства, относящиеся к правовому режиму контртеррористической операции, которые, по их мнению, следовало бы учитывать.

Особое место в антитеррористической деятельности войск занимает так называемая «специальная операция». Как отмечается вышеназванными учеными, термин «специальные мероприятия» несет

в себе определенное умолчание и предполагает догадку на проведение каких-либо мероприятий, проводимых вне правового поля, и такая формулировка может привести к неоднозначному пониманию при наличии на практике субъективного акцента.

Высказывается мнение, что к специальным мероприятиям относятся действия, направленные на осуществление оперативно-розыскной деятельности, а также меры спасательного, охранного, медицинского характера. Действующее же отечественное законодательство, открытые ведомственные нормативные правовые акты не регламентируют понятие «специальное мероприятие» вовсе.

В продолжение изучения такой юридической конструкции как специальное мероприятие, следует сказать, что одним из наиболее сложных видов деятельности подразделений Росгвардии являются специальные операции. Как полагают некоторые авторы, этот вид оперативно-боевой деятельности войск является составным элементом правового режима контртеррористической операции³.

Анализ научной литературы дает нам возможность отметить, что в теоретическом плане специальные операции характеризуются определенным специфическим контекстом.

Каждой специальной операции присущи свои особенности, которые выражаются в различии тактических приемов ведения боевых действий, составе группировки сил и средств, элементах ее боевого порядка, организационной структуре группировки и т. д. Специальная операция может распространяться на различные действия силовых структур по усмотрению руководства, т. е. спецоперацией можно объявить, например, постройку временного моста во время затопления местности, тушение лесных пожаров и др.

Как полагает Н. Е. Казинский, в качестве специальной операции необходимо считать «комплекс

¹ Киреев М. П., Беляев А. А. Контртеррористическая операция, ее правовой режим: теоретико-правовой аспект // Труды Академии управления МВД России. 2017. № 3 (43).

² Там же.

³ Там же.

оперативно-розыскных, разведывательных, контрразведывательных, предупредительных мероприятий, силовых и следственных действий, осуществляемых привлекаемыми силами по единому плану при централизованном управлении в одном или нескольких районах с целью предупреждения, пресечения и ликвидации последствий чрезвычайных обстоятельств»¹.

Из представленной дефиниции можно сделать вывод, что субъектами проведения специальных операций являются Вооруженные Силы Российской Федерации, правоохранительные органы и специальные службы, иные воинские формирования.

При этом не отмечается деятельность иных государственных органов, общественных организаций, обеспечивающих коммуникативное взаимодействие гражданского общества.

В работе О. Б. Трошина, специальная операция рассматривается как применение определенной системы тактических действий различных сил и средств, привлекаемых для решения задач специальной операции, в результате которых достигается ее конечная цель².

Подобное умозаключение с одной стороны представляется предметным и лаконичным, однако из его определения не понятен субъектный состав привлекаемых сил и средств, поскольку это понятие предусматривает, на наш взгляд, взаимодействие нескольких силовых структур, органов государственной власти и местного самоуправления, но при этом полно отражает задачи, цели проведения спецопераций. При этом представленная дефиниция нуждается в существенном

дополнении в части стратегической составляющей.

Изучение нормативных правовых актов, регламентирующих вопросы проведения контртеррористических мероприятий войсками национальной гвардии приводят нас к выводу, что императива относительно понятия «специальная операция» не выработано, таким образом реальные действия войск продолжают носить имплицитный, в правовом плане, характер.

В определении, данном А. О. Левиным³, отмечается, что специальная операция представляет собой комплекс мероприятий, проводимых в определенное время под единым руководством, направленных на обеспечение защиты прав, свобод и безопасности граждан, сопряженных с введением временных мер ограничения для предупреждения и пресечения чрезвычайного обстоятельства, а также задержанием правонарушителя. То есть в данном определении также имеется ссылка на обстоятельства чрезвычайного характера.

Как полагают М. П. Киреев и А. А. Беляев использование конструкции «определенное время» в рассматриваемом контексте неприемлемо, поскольку не соответствует нормам федерального законодательства, а кроме того период проведения спецоперации регламентирован приказами, инструкциями и иными организационно-распорядительными актами.

Более того, юридическая категория не может являться неопределенной, поскольку должна быть зафиксирована нормативно и подробно увязана с конкретным событием противоправного явления.

В Минобороны России термин «специальная операция» определен следующим образом: специальные операции войск (сил) это совокупность

¹ Основные понятия и термины по тактико-специальной подготовке в органах внутренних дел : учебное пособие (словарь) / под ред. Н. Е. Казинского. М., 2014.

² Трошин О. Б. Основы организации взаимодействия органов внутренних дел при проведении специальных операций // Вестник Московского университета МВД России. 2013. № 11.

³ Левин А. О. Правовые и организационные аспекты деятельности правоохранительных органов России при чрезвычайных обстоятельствах: монография. М., 2016.

согласованных по целям, задачам, месту и времени специальных действий войск (сил), проводимых по единому замыслу и плану для достижения определенных целей.

В настоящее время в средствах массовой информации систематически отмечается о проведении специальных операций как на ее территории нашей страны, так и за её пределами (в Сирии), что подтверждает необходимость разграничения понятий «контртеррористическая операция» и «специальная операция», не увязывающихся в общий контекст законодательства о противодействии терроризму (за пределами нашей страны в соответствии с Законом о противодействии терроризму контртеррористические операции не проводятся, не вводится режим контртеррористической операции).

Как мы полагаем, наиболее уместным является понятие контртеррористической операции в следующей редакции: контртеррористическая операция — это система специфических мер и действий оперативно-розыскного, контрразведывательного, разведывательного, предупредительного характера с применением боевой и специальной техники, оружия и специальных средств по пресечению террористического акта, преступлений террористической направленности, обезвреживанию террористов, обеспечению безопасности физических лиц, организаций и учреждений, а также по минимизации последствий¹.

В качестве дефиниции «специальная операция Росгвардии» предлагается следующая конструкция: это комплекс согласованных по целям, задачам, месту и времени разведывательных, предупредительных мероприятий, силовых действий, осуществляемых привлекаемыми силами и средствами войск национальной гвардии для выполнения возложенных на войска задач.

¹ Представленная конструкция является собирательной. (См. указанные работы А. А. Беляева, Н. Е. Казинского, М. П. Киреева).

Исходя из изложенного, полагаем необходимым закрепить определение «оперативно-боевая деятельность по противодействию международному терроризму подразделениями Росгвардии» в Законе о войсках национальной гвардии. Кроме того, необходимо законодательно оформить возможность участия войск национальной гвардии в противодействии международному терроризму за пределами территории Российской Федерации в Законе о противодействии терроризму.

Также полагаем возможным выделить в качестве самостоятельных основные организационно-правовые формы оперативно-боевой деятельности по противодействию международному терроризму подразделениями войск Росгвардии и закрепить их в ведомственной нормативной правовой базе:

— контртеррористическая операция (включающую в себя военную, полицейскую, военно-полицейскую контртеррористические операции);

— специальная операция;

Механизм при этом выбора форм и степени участия Росгвардии в процессе международного сотрудничества по вопросам противодействия международному терроризму, а кроме того и в антитеррористических международных акциях следует регламентировать теми же юридическими средствами, что и непосредственное применение Вооруженных Сил России за пределами территории нашего государства (ст. 87 и 102 Конституции Российской Федерации, нормы Закона о противодействии терроризму).

В то же время само использование силовых мер в борьбе с международным терроризмом за пределами Российской Федерации войсками национальной гвардии России должно получить законодательное обоснование.

Базисные основы военного и правоохранительного сотрудничества в сфере противодействия международному терроризму, условия и формы участия Росгвардии в международных антитеррористических операциях надлежит устанавливать с

учетом интересов нашего государства, норм международного права и действующего российского законодательства.

При этом на законодательном уровне следует закрепить правовые основания применения военной силы в ситуации ответа государства на акты международного терроризма, так и положения относительно применения Росгвардии в борьбе с антиконституционными проявлениями как на территории страны, так и за ее пределами.

Библиография

1. Киреев, М. П. Контртеррористическая операция, ее правовой режим: теоретико-правовой аспект / М. П. Киреев, А. А. Беляев // Труды Академии управления МВД России. — 2017. — № 3 (43).

2. Левин, А. О. Правовые и организационные аспекты деятельности правоохранительных органов России при чрезвычайных обстоятельствах: монография. — М., 2016.

3. Олейник, С. А. Вопросы международно-правовой регламентации режима бактериологического оружия в социотехнической среде в условиях возрастающих угроз террористического характера / С. А. Олейник, И. А. Чмеленко // Войска национальной гвардии в системе обеспечения государственной и

общественной безопасности : Сборник материалов научной конференции. — Новосибирский военный институт им. Генерала армии И.К. Яковлева войск национальной гвардии Российской Федерации. — 2019. — С. 63—66.

4. Основные понятия и термины по тактико-специальной подготовке в органах внутренних дел : учебное пособие (словарь) / под ред. Н. Е. Казинского. — М., 2014.

5. Рачёв, Д. Н. Место правового режима контртеррористической операции в системе административно-правовых режимов / Д. Н. Рачёв // Труды Академии управления МВД России. — 2011. — № 4 (20).

6. Рудман, Д. С. Критерии ограничения прав и свобод граждан в условиях правового режима контртеррористической операции / Д. С. Рудман // Труды Академии управления МВД России. — 2009. — № 1 (17).

7. Трошин, О. Б. Основы организации взаимодействия органов внутренних дел при проведении специальных операций / О. Б. Трошин // Вестник Московского университета МВД России. — 2013. — № 11.

8. Чернявский, А. Г. Дефиниция «Международный терроризм» в международном праве / А. Г. Чернявский, С. А. Олейник // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. — 2018. — № 4 (44)

The main organizational and legal forms of Rosguard's activities in countering international terrorism

© Chernjavskii A. G.,

professor of the Department of constitutional (state) and international law of the Military University of the Ministry of defense of the Russian Federation, doctor of law

© Oleynik E. P.,

adjunct of the Department of Constitutional (State) and International Law of the Military University of the Ministry of Defense of the Russian Federation

Annotation. In the presented article, the author investigated some aspects of the practical application of the Federal Service of the National Guard Troops of the Russian Federation in countering international terrorism, based on the analysis of statistical data, a conclusion is drawn on the main directions of improving the departmental regulatory framework.

Keywords: international terrorism, law, law, society, Federal Service of the National Guard Troops of the Russian Federation, counteraction.

Военные аспекты административного права

Совершенствование законодательства об обращениях граждан и нормативного правового регулирования работы с обращениями граждан в органах федеральной службы безопасности

© Булыгина И. А.,
аспирант

Аннотация. В статье рассмотрены проблемы федерального законодательства об обращениях граждан и их влияние на нормативное правовое регулирование организации рассмотрения обращений граждан в органах федеральной службы безопасности. На основе проведенного анализа сформулированы научно обоснованные предложения по совершенствованию Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», а также показаны основные направления совершенствования правового регулирования работы с обращениями граждан в органах федеральной службы безопасности.

Ключевые слова: обращение; обращения граждан; законодательство об обращениях; право на обращение; работа с обращениями граждан в органах федеральной службы безопасности.

Право граждан на обращение закреплено в ст. 33 Конституции Российской Федерации, которая гласит: «Граждане Российской Федерации имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления». Основным нормативным правовым актом, регулирующим порядок рассмотрения обращений граждан, является Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».

Название Федерального закона соответствует сформулированному в Конституции Российской Федерации праву граждан, на обращение, однако противоречит его содержанию. В соответствии с п. 3 ст. 1 данного законодательного акта его положения распространяются на правоотношения, связанные с рассмотрением обращений иностранных граждан и лиц без гражданства, таким образом расширяя круг субъектов права на обращение в органы государственной власти. Кроме того, установленный законом порядок распространяется на правоотношения, связанные с рассмотрением обращений

объединений граждан, в том числе юридических лиц, а также на правоотношения, связанные с рассмотрением обращений граждан, объединений граждан, в том числе юридических лиц, осуществляющими публично значимые функции государственными и муниципальными учреждениями, иными организациями и их должностными лицами (п. 4 ст. 1). С точки зрения юридической техники более соответствовало бы содержанию указанного Федерального закона следующее название: «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, объединений граждан, в том числе юридических лиц». Кроме того, полагаем необходимым закрепить в законе понятие «право на обращение в России» и разграничить его между различными категориями граждан.

Ю. Н. Алистратов отмечает, что «в соответствии с российским законодательством любое физическое лицо вправе обратиться в государственные органы и органы местного самоуправления, кроме случаев, прямо указанных в законе или в нормах

международного права. Ограничение права на обращение касается обращений, носящих политический характер. При этом субъектами таких обращений выступают исключительно граждане Российской Федерации»¹.

Правом на все виды обращений обладают только граждане страны, при этом ст. 45 Конституции Российской Федерации закрепляет за каждым право защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом. Из этого следует, что иностранные граждане и лица без гражданства вправе обращаться в органы государственной власти с просьбой о содействии в реализации своих прав и свобод, и других лиц, а также об их восстановлении и защите, соответственно правом на обращение с предложениями о совершенствовании Российского законодательства, работы государственных органов, с заявлениями, содержащими их критику, не могут обращаться иностранные граждане и лица без гражданства. Однако в Федеральном законе «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» такого разграничения не содержится.

Кроме того, это касается и объединений граждан. По аналогии с иностранными гражданами, на наш взгляд, общественные объединения с иностранным участием должны иметь возможность осуществлять правозащитную деятельность, способную влиять на принимаемые государственные решения, но не в ущерб национальным интересам Российской Федерации. Следовательно, обращаться в органы государственной власти они могут только по этой тематике.

Обязанность по работе с обращениями граждан возложена не только на органы государственной власти и органы местного самоуправления, но и на организации, осуществляющие публично значимые функции. Ни в одном отечественном нормативном правовом акте данный термин не

обозначается, усложняя реализацию анализируемого права и порождая правовую неопределенность. Ряд ученых рассматривает такие «функции» как действие в общих, публичных интересах², некоторые — как осуществление уполномоченными юридическими лицами, их структурными подразделениями и индивидуальными предпринимателями экономически и социально важных для населения полномочий, принятие решений, исполнение которых обязательно для лиц, к которым они обращены либо в отношении которых они реализуются, их структурными подразделениями и индивидуальными предпринимателями³.

Следует согласиться с В. Ю. Синюгиным, который полагает, что данное понятие слишком неопределенное, в нем нет общепризнанного и понятного содержания⁴, что, как верно подмечает А. А. Титов, делает невозможным определение круга субъектов, на которых возложена обязанность по исполнению этих функций⁵.

Согласно толковому словарю С. И. Ожегова, «публичный» определяется как «открытый, общественный, не частный»⁶. Таким образом, «публично значимые функции» — это деятельность, осуществляемая в интересах общества, а не конкретного частного лица или организации. В целях устранения правовой неопределенности полагаем следует четко опре-

² Джагарян С. А. Конституционная природа муниципальных учреждений и ее отражение в зеркале реформы бюджетной сферы // Сравнительное конституционное обозрение. 2013. № 3. С. 82.

³ Занин Т. В. Проблемы соотношения положений ст. 5.59 КоАП РФ и понятия «публично значимые функции» // Криминалистика. 2014. №2 (15). С. 79.

⁴ Синюгин В. Ю. Административно-правовой статус субъектов, осуществляющих публично значимые функции // Вестник Омского университета. Сер. Право. 2014. № 2. С. 83.

⁵ Титов А. А. К вопросу о совершенствовании нормативно-правовой базы, регламентирующей реализацию права граждан на обращение в органы государственной власти // Вопросы российского и международного права. 2016. Т. 6. № 12А. С. 76.

⁶ Ожегов С. И. Словарь русского языка / Изд. 4-е, испр. и доп. М., 1960. С. 622.

¹ Алистратов Ю. Н. Право петиций в Российской Федерации. М.: Манускрипт, 1997. С. 39.

делить признаки организаций, осуществляющих публично значимые функции, что будет способствовать повышению эффективности реализации права граждан на обращение.

Учеными неоднократно указывалось в качестве главного недостатка Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» отсутствие закрепленных законодательно особенностей порядка рассмотрения различных видов обращений¹. На наш взгляд, общий порядок производства по обращениям граждан государственными органами и должностными лицами должен быть установлен Федеральным законом «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» и детализирован, учитывая особенности сферы деятельности конкретных государственных органов, органов местного самоуправления в подзаконных нормативных актах.

Федеральное законодательство не содержит нормативного определения понятия «производство по обращениям граждан», ограничиваясь лишь его общими характеристиками. Анализ норм Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» позволяет условно выделить следующие стадии производства по обращениям граждан:

1. Возбуждение производства по обращению.
2. Рассмотрение обращения по существу и принятие по нему решения.
3. Исполнение решения по обращению.
4. Анализ рассмотрения обращений и контроль за их рассмотрением.

Выделение стадий рассмотрения обращений, а также процедурных особенностей, характерных для каждого этапа, позволяют рассматривать производство по обращениям как отдельный вид административного производства. Можно сказать, что производство по обращениям — это

процедура рассмотрения должностными лицами или уполномоченными органами обращений граждан в административном порядке.

Таким образом, производство по обращениям граждан — это вид административного производства, представляющий собой осуществление в особых процессуальных формах деятельности государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами по регистрации, рассмотрению и разрешению письменных обращений, обращений в форме электронного документа физических и юридических лиц, а также устных обращений граждан, полученных в ходе организации личного приёма граждан.

Производство по обращениям подразумевает и отдельную процедуру рассмотрения обращения, в зависимости от вида. Смысл жалобы состоит, прежде всего, в восстановлении или защите нарушенных прав или законных интересов обратившегося лица, либо прав, свобод или законных интересов других лиц. По каждой жалобе должны быть незамедлительно приняты меры, направленные на устранение указанных обратившимся лицом нарушений. Соответственно жалоба должна предусматривать проведение проверки и обязательное составление итоговых документов (объяснения, справки, заключения). На деле, как правило, так и происходит, однако законодательно перечень документов, которые должны быть подготовлены в ходе рассмотрения обращения не определены.

Смысл такого вида обращения, как предложение, состоит в рекомендациях по внесению изменений в существующий порядок работы государственных органов, в законодательство и подзаконные акты. Предложения должны учитываться, анализироваться, обобщаться и направляться в виде предложений соответствующим должностным лицам. Полагаем целесообразным предусмотреть правило для органов власти в отношении подготовки обобщений по предложениям граждан, в том числе в области нормативного регулирования.

¹ Корякин В. М. Работа с обращениями граждан в Вооруженных Силах Российской Федерации. М.: За права военнослужащих, 2007.

Заявление не сопряжено с привлечением кого-либо к ответственности, следовательно, процедура его рассмотрения должна быть несколько иной. Заявления представляют собой форму предупреждения нарушений, устранение возможности их совершения, соответственно необходимо сократить сроки их рассмотрения до 15 суток.

Кроме того, Федеральный закон должен содержать положения о том, когда обращение можно считать разрешенным и какими критериями следует при этом руководствоваться. Законодательством не предусмотрена ответственность за ответ на обращение «не по существу». Ст. 5.59 КоАП РФ предусматривает меры ответственности за отказ от дачи нужной информации, а ст. 5.63 КоАП РФ — за непредоставление государственной услуги. При этом статьи, которая бы устанавливала ответственность за ненадлежащее качество ответа на обращение, не имеется. Такой законодательный пробел приводит к тому, что работа с обращениями часто становится формальной и не имеет своей целью действительное взаимодействие с гражданами.

Кроме того, неотъемлемым этапом организации рассмотрения обращения является определение должностного лица, уполномоченного рассмотреть поступившее обращение и несущего ответственность за качество и полноту его рассмотрения — конкретного исполнителя обращения. В этой связи следовало бы в Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» ввести термин «исполнитель обращения», а также определить его правовое положение, то есть совокупность прав и обязанностей лица, непосредственно разбирающегося в сути конкретного обращения и осуществляющем подготовку проекта ответа на него.

Одной из главных проблем действующей системы работы с обращениями граждан является различие в подходе к рассмотрению обращений граждан в федеральных и региональных органах власти.

Данная особенность характерна и для органов федеральной службы безопасности, так как граждане все чаще стали направлять в ФСБ России заявления, жалобы и предложения по вопросам, не относящимся к компетенции органов федеральной службы безопасности, более 60 процентов которых направляются для рассмотрения на места. Они, как правило, отличаются сложностью и многоплановостью поднимаемых проблем, содержат важную информацию об особенностях обстановки в регионах, о реакции населения на работу органов власти. В них критически оценивается деятельность руководителей муниципальных образований и местного самоуправления, поднимаются вопросы, касающиеся злоупотребления служебным положением и коррупции, безразличного отношения представителей органов власти различных уровней к нуждам и проблемам населения.

Несовершенство федерального законодательства в сфере рассмотрения обращений граждан напрямую влияет на ведомственное нормативное правовое регулирование органов исполнительной власти. Подзаконные акты органов власти зачастую содержат положения раскрывающие или конкретизирующие положения федерального законодательства.

Так, по мнению В. А. Мещерягиной, законодательное регулирование конституционного права на обращение направлено на упорядочение общественных отношений в данной сфере, но не в состоянии учесть динамику и все многообразие отдельных аспектов данных правоотношений, что приводит к наличию обширной сферы подзаконного правового регулирования. Особенно это характерно для ведомственных нормативных правовых актов органов исполнительной власти как основных органов, наделенных делегированным полномочием на регламентацию реализации конституционного права на обращение. Дробление предмета конституционного права на обращение в ведомственных подзаконных актах представляется допустимым, поскольку связано с

различной компетенцией органов исполнительной власти¹.

Единый порядок приема, регистрации, рассмотрения обращений (предложений, заявлений, жалоб) граждан Российской Федерации, организации личного приема граждан, контроля за соблюдением порядка рассмотрения обращений, анализа и обобщения содержащейся в них информации, проверки состояния работы с обращениями в подразделениях ФСБ России, территориальных органах безопасности, органах безопасности в войсках, пограничных органах, других органах безопасности, авиационных подразделениях, предприятиях и учреждениях ФСБ России определяет Инструкция об организации рассмотрения обращений граждан Российской Федерации в органах федеральной службы безопасности, утвержденная приказом ФСБ России от 30 августа 2013 г. № 463 (далее — Инструкция об организации рассмотрения обращений граждан Российской Федерации в органах федеральной службы безопасности). Данная Инструкция действует в целях реализации положений Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».

Приказом ФСБ России от 22 марта 2012 г. № 120 «О внесении изменений в Регламент Федеральной службы безопасности Российской Федерации, утвержденный приказом ФСБ России от 18 сентября 2008 г. № 464» подп. «е» Регламента ФСБ России, утвержденного приказом ФСБ России от 18 сентября 2008 г. № 464 (далее Регламент — ФСБ России) изложен в новой редакции и определяет, что должностные лица органов федеральной службы безопасности в соответствии с их компетенцией и по поручению Директора ФСБ России обеспечивают в пределах своей компетенции рассмотрение индивидуальных и коллективных обращений граждан и

организаций и запросов информации о деятельности ФСБ России и подписывают ответы на них. Этим же приказом в Регламент ФСБ России введена гл. XII «Порядок предоставления информации о деятельности ФСБ России по запросам».

В соответствии с данным порядком в ФСБ России подлежат обязательному рассмотрению запросы информации о деятельности ФСБ России, поступающие в письменной форме, форме электронных сообщений или устной форме во время приема уполномоченным должностным лицом, а также по телефонам соответствующих дежурных служб либо телефонам уполномоченных должностных лиц.

Данный порядок, в том числе, содержит положения, предусмотренные Федеральным законом от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг». Так, в соответствии с п. 119 Порядка предоставления информации о деятельности ФСБ России по запросам, запросы о представлении документов и (или) информации в целях предоставления государственных и муниципальных услуг, поступившие из других федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, рассматриваются и запрашиваемые документы и (или) информация представляются в срок не более 5 рабочих дней со дня получения указанного запроса, если законодательством Российской Федерации не установлен иной срок.

Таким образом гл. XII Регламента ФСБ России «Порядок предоставления информации о деятельности ФСБ России по запросам» содержит общие положения о порядке предоставления информации по запросам, при этом включает в себя как нормы, предусмотренные Федеральным законом от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», так и Федеральным законом «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», при этом обходя вопро-

¹ Мещерягина В. А. Право граждан на обращение в органы исполнительной власти Российской Федерации: конституционно-правовой аспект : дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2018. С. 94.

сы предоставления информации по запросам в рамках правоотношений в сфере рассмотрения обращений граждан.

Отсутствие инструкции, подробно регламентирующей порядок предоставления информации по запросам, затрудняет работу сотрудников органов федеральной службы безопасности при подготовке ответа за запрос, ввиду отсутствия конкретизации порядка предоставления той или иной информации о деятельности органов федеральной службы безопасности, запрашиваемой гражданами. В связи с характерной для органов федеральной службы безопасности особенностью, связанной с ограничением права граждан на информацию в интересах безопасности государства, полагаем не лишним раскрыть подробнее порядок предоставления информации по запросу в случаях, если запрашиваемая информация относится к информации, составляющей государственную тайну, к информации ограниченного доступа, регламентировать порядок отказа в предоставлении информации о своей деятельности по запросу, в том числе, если эта информация опубликована в средствах массовой информации или размещена в сети Интернет.

Наиболее сложные вопросы возникают при получении запроса о предоставлении информации, когда лишь часть запрашиваемой информации относится к информации, составляющей государственную или служебную тайну. В практической деятельности органов безопасности нередки случаи, когда гриф ставится на весь документ, однако часть информации документа не попадает под перечень сведений, подлежащих засекречиванию. Порой возникают ситуации, когда весь документ является секретным, но он непосредственно затрагивает права и свободы обратившегося гражданина.

Доступ к информации является примером пересечения двух правоотношений: в сфере обращений граждан и в сфере доступа к информации. Реализация права на обращение является гарантией права граждан на информацию как о деятельности государственных органов и органов мест-

ного самоуправления, так и на информацию, непосредственно затрагивающую их права и свободы. Учитывая схожесть правоотношений в сфере доступа к информации и в сфере обращений граждан запрос является разновидностью обращения¹. В этой связи, полагаем целесообразным выделить отдельную главу в рамках Инструкции об организации рассмотрения обращений граждан Российской Федерации в органах федеральной службы безопасности, посвященную порядку предоставления информации о деятельности ФСБ России по запросам.

Как уже было отмечено ранее, Федеральным законом «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» статус непосредственного исполнителя обращения не определен. Не устранен этот недостаток и в ведомственной Инструкции об организации рассмотрения обращений граждан в органах федеральной службы безопасности.

Непосредственный исполнитель — должностное лицо, уполномоченное рассмотреть поступившее обращение и несущее ответственность за качество и полноту его рассмотрения, а также подготавливающее проект ответа на обращение.

При рассмотрении обращения по существу непосредственный исполнитель обязан: внимательно и всесторонне изучить содержание обращения, необходимые сведения, документы и материалы; определить их суть, установить достаточность изложенных в обращении сведений, а также имеющихся документов и материалов для выработки и принятия решения; уточнить при необходимости у гражданина дополнительные сведения или обратиться с просьбой представить отсутствующие документы; осуществить подготовку запросов для получения необходимых сведений, документов и материалов; внести руководителю, давшему поручение о рассмотрении обращения, предложения о выезде на место для проверки изложенных в обра-

¹ Булыгина И. А. Понятие, содержание, функции права на обращение в военной организации Российской Федерации и виды обращений // Военное право. 2019. № 1. С. 74.

щении фактов; изучить и проанализировать полученные сведения, документы и материалы, установить факты и обстоятельства, имеющие значение для принятия решения по обращению и пр.

Для выполнения вышеуказанных действий непосредственный исполнитель должен обладать определенным набором деловых и личных качеств, компетентностью и организаторскими способностями. Исполнитель обращения не может в одинаковой степени быть компетентным по всем вопросам, однако ему не обойтись без определенной суммы профессиональных знаний, достаточных для ясного понимания целей, квалифицированного разбирательства в конкретной ситуации и для принятия по ним обоснованных решений.

На наш взгляд, должностное лицо, являющееся непосредственным исполнителем обращения в органах безопасности, должно отвечать следующим требованиям:

- обладать компетентностью в существе поставленного в обращении вопроса и организаторскими способностями, умением проводить квалифицированный анализ ситуации;

- иметь общие знания о правилах и процедурах подачи и рассмотрения обращений;

- уметь толковать и применять законы и другие нормативные правовые акты;

- юридически правильно квалифицировать факты и обстоятельства;

- иметь опыт работы с людьми, а также развитые коммуникационные навыки (устные и письменные), чтобы более эффективно общаться с обратившимися гражданами, коллегами, сотрудниками, экспертами;

- аналитические и логические навыки, умение грамотно, ясно, точно и доступно изложить информацию в письменном виде.

Одним из главных недостатков Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», который не устранен в Инструкции об организации рассмотрения обращений граждан в органах федеральной службы

безопасности, является отсутствие процедуры рассмотрения обращений в зависимости от вида.

Коротко процедуру рассмотрения обращений граждан в зависимости от вида можно охарактеризовать следующим образом:

- при рассмотрении обращения, отнесенного к категории «предложение», оценивается целесообразность применения на практике каждой рекомендации гражданина, на основании чего делается вывод о возможности его принятия или отклонения. Принятые предложения учитываются в практической деятельности и при обобщении правоприменительной практики. О результатах рассмотрения предложения гражданину направляется ответ;

- при рассмотрении обращения, отнесенного к категории «заявление», определяется действие, на необходимость совершения которого указывает гражданин. При наличии достаточных оснований для его совершения принимаются меры для удовлетворения заявления. В ответе гражданину сообщается об удовлетворении просьбы или причинах отказа в ее удовлетворении;

- при рассмотрении обращения, отнесенного к категории «жалоба», проводится проверка обоснованности каждого довода гражданина. По результатам рассмотрения жалобы принимаются необходимые меры для восстановления нарушенных прав, свобод и законных интересов гражданина или разъясняется неправомерность предъявляемых требований (претензий), а также при необходимости порядок обжалования принятого решения.

Полагаем, что закрепление положения об обязательности проведения проверки и составлении итоговых документов по жалобе (объяснений, справок, заключений) на уровне ведомственной инструкции обеспечило бы объективность как при принятии решения о проведении проверки по жалобе (исключая вариации решения), так и при вынесении заключения об обоснованности жалобы.

Кроме того, в ходе рассмотрения жалобы для обобщения результатов проверки

необходимо предусмотреть составление мотивированного заключения в произвольной форме, но состоящее из трех частей: вводной, описательной и резолютивной. Во вводной части следует указывать: должность, звание, инициалы, фамилию сотрудника, проводившего проверку; фамилию, инициалы гражданина; предмет обжалования. В описательной части заключения указывать: объективный анализ фактов и обстоятельств, установленных по результатам проверки; сведения, документы и материалы, подтверждающие или опровергающие доводы гражданина. В резолютивной части заключения указывать: выводы о наличии (отсутствии) нарушений нормативных правовых актов Российской Федерации в действиях сотрудников; предполагаемое для принятия решение по обращению.

В случае выявления в ходе проверки нарушения прав, свобод и законных интересов граждан, недостатков и упущений в деятельности органа безопасности, злоупотребления должностными лицами служебным положением, а также необоснованности принятых ими решений, явившимися причиной жалобы в резолютивной части заключения необходимо указывать: предложения о проведении служебной проверки в отношении сотрудника, допустившего нарушение, либо применении к нему мер дисциплинарной ответственности; выводы о причинах и условиях, способствовавших совершению выявленных нарушений; предложения о мерах по устранению выявленных недостатков. Заключение должен подписывать сотрудник, проводивший проверку, а утверждать должностное лицо, уполномоченное на подписание ответа. Все эти процедурные особенности должны быть отражены в ведомственной инструкции.

Еще одной очень важной, связанной с обращениями граждан проблемой в органах федеральной службы безопасности, является ведение статистики и аналитической работы. Гл. V Инструкции об организации рассмотрения обращений граждан в органах федеральной службы безопасности посвящена проверке состояния работы

с обращениями и контролю за их рассмотрением, анализу и обобщению содержащейся в обращениях информации.

Изучение практики показывает, что результативность статистико-аналитической работы по обращениям граждан не так высока, как хотелось бы, поскольку аналитические справки по обращениям, выводы, сделанные в аналитических обзорах по обращениям, носят исключительно информативный характер. Обзоры составляются каждым органом безопасности самостоятельно, а общие статистические данные по обращениям граждан включаются в результаты оперативно-служебной деятельности федеральной службы безопасности, соответственно остаются закрытыми и недоступными для широких кругов.

В целях сокращения количества обращений, поступающих в органы федеральной службы безопасности, полагаем необходимым добавить в гл. V Инструкции об организации рассмотрения обращений граждан в органах федеральной службы безопасности пункт, согласно которому Управление делами ФСБ России обязано передавать ежеквартальные и годовые аналитические отчеты по работе с обращениями граждан в органах федеральной службы безопасности в подразделение ФСБ России, ответственное за информационное обеспечение официального сайта ФСБ России, для опубликования.

Еще одной проблемой организационного характера является необходимость правильной квалификации обращений на первоначальной стадии его рассмотрения. В этой связи полагаем, что сотрудник юридического подразделения, юрисконсульт органа безопасности должен давать обязательную первоначальную правовую оценку каждому обращению, поступившему в орган безопасности, на предмет отнесения его к правоотношениям в сфере обращений граждан, правоотношениям в сфере предоставления государственной услуги, запроса информации и т.д. Ввиду обширности законодательства в сфере обращений граждан и предоставления информации, кто как не юрист должен брать

на себя ответственность по правильному определению порядка и сроков рассмотрения того или иного обращения.

Еще одной немаловажной проблемой является тот факт, что в органы федеральной службы безопасности поступает немалое количество жалоб граждан на необоснованные, по их мнению, нарушения сотрудниками органов федеральной службы безопасности прав граждан при возбуждении и расследовании уголовных дел, осуществлении оперативно-розыскных мероприятий, в том числе в ходе оперативного сопровождения расследования уголовных дел. Нередко поступают жалобы на «необоснованность» и возможные нарушения при проведении оперативно-розыскных мероприятий, таких как оперативный эксперимент, обследование помещений, зданий, сооружений, участков местности и транспортных средств. В федеральной службе безопасности отсутствует ведомственный нормативный акт, регулирующий порядок проведения сотрудниками органов федеральной службы безопасности гласных оперативно-розыскных мероприятий.

Полагаем, что разработка и утверждение инструкции о порядке проведения сотрудниками органов федеральной службы безопасности гласных оперативно-розыскных мероприятий, включающая в себя общие положения, порядок подготовки к мероприятиям, общие условия их проведения, основания и порядок изъятия предметов и документов, позволит оптимизировать ведомственный контроль за соблюдением законности при их проведении органами федеральной службы безопасности.

На основании вышеизложенного, отмечая высокую значимость Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» как ключевого акта в системе нормативного правового регулирования права на обращение, в целях совершенствования правового регулирования и его единообразного применения в сфере обеспечения и реализации права на обращение, автором выдвигается предложение о необходимости внесения в него следующих изменений и дополнений:

— изменить название, изложив его в следующей редакции: «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, объединений граждан, в том числе юридических лиц»;

— закрепить официальное определение понятия права граждан на обращение в Российской Федерации;

— дополнить закон нормой, запрещающей иностранным гражданам и лицам без гражданства обращаться в органы государственной власти с предложениями;

— дополнить ст. 4 закона разновидностью обращения «запрос»;

— закрепить понятие «производство по обращениям граждан» и его основные стадии;

— регламентировать процедуру рассмотрения обращения в зависимости от его вида: для жалобы предусмотреть обязательное проведение проверки фактов, изложенных в обращении и составление итоговых документов (объяснений, справок, заключений); предусмотреть правила в отношении подготовки обобщений по предложениям граждан, в том числе в области нормативного регулирования;

— сократить сроки рассмотрения заявлений до 15 суток;

— закрепить критерии ответа «по существу поставленных в обращении вопросов» и ответственность за его нарушение;

— ввести термин «исполнитель обращения», закрепить требования к лицу, ответственному за непосредственное рассмотрение обращения.

Говоря о проблемах правового регулирования рассмотрения обращений граждан органами ФСБ, необходимо остановиться на проблемах, связанных с реализацией права на обращение самих сотрудников органов безопасности.

Так, широкий спектр прав, возможностей и полномочий сотрудников ФСБ России, предусмотренных Федеральным законом «О Федеральной службе безопасности Российской Федерации», необходимость обеспечения государственной безопасности требует и целого ряда ограничений их прав. Именно в целях обеспечения государственной безопасности России и были введены особые ограничения для сотрудников ФСБ России, касающиеся различных сфер жизнедеятельности: семейной и личной жизни, экономической деятельности, гражданской деятельности, также свободы информации и волеизъявления.

В первую очередь, статус работника ФСБ России серьезно ограничивает его и близких ему лиц в вопросах реализации их общегражданских прав на свободу волеизъявления и распространение информации. Так, работники ФСБ России не имеют права разглашать сведения, полученные ими во время осуществления своей профессиональной деятельности, а сам факт работы или службы в данной службе подразумевает наличие допуска к государственной тайне с соответствующими последствиями её разглашения. Кроме этого, военнослужащим ФСБ России запрещается давать оценочные суждения в средствах массовой информации, касающиеся их службы или руководства.

Следует также понимать, что в отношении отдельных должностных лиц ФСБ России могут действовать и дополнительные ограничения, связанные непосредственно с исполнением их конкретных служебных обязанностей. В целом же, наиболее строгими являются ограничения, касающиеся непосредственно военнослужащих ФСБ России, а не всех остальных сотрудников данной организации. Обусловлено это тем, что в отношении военнослужащих этой структуры действуют как общие ограничения, предусмотренные для работников ФСБ России, так и нормы, касающиеся всех военнослужащих в общем и целом, вне зависимости от органа, в котором они проходят военную службу.

В соответствии с Федеральным законом от 6 марта 2019 г. № 19-ФЗ ст. 7 Фе-

дерального закона «О статусе военнослужащих» дополнена пунктом 1.1 согласно которой военнослужащим и гражданам, призванным на военные сборы, запрещается предоставлять средствам массовой информации либо с использованием информационно-телекоммуникационной сети "Интернет" распространять или предоставлять информацию:

— позволяющую определить принадлежность или предназначение военнослужащих и граждан, призванных на военные сборы, к Вооруженным Силам Российской Федерации, другим войскам, воинским формированиям и органам;

— о других военнослужащих и гражданах, призванных на военные сборы, гражданах, уволенных с военной службы, членах их семей или их родителях, в том числе информацию, позволяющую определить место нахождения указанных лиц в определенный период другим лицам;

— о своей деятельности или деятельности других военнослужащих, граждан, призванных на военные сборы, и граждан, уволенных с военной службы, связанной с исполнением обязанностей военной службы;

— о деятельности органов военного управления или органов управления другими войсками, воинскими формированиями и органами, о деятельности объединений, соединений, воинских частей и иных организаций, входящих в состав Вооруженных Сил Российской Федерации или других войск, воинских формирований и органов, о деятельности подразделений указанных органов военного управления или органов управления, воинских частей и организаций, в том числе информацию о дислокации или передислокации органов военного управления или органов управления, объединений, соединений, воинских частей, организаций и подразделений, не отнесенную к перечню сведений, составляющих государственную тайну¹.

¹ Более подробно см.: Корякин В. М. Об ограничении прав военнослужащих в сфере оборота информации // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2019. № 1. С. 2—6.

В соответствии со ст. 7. Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» среди требований к письменному обращению указано что гражданин в обязательном порядке указывает свои фамилию, имя, отчество, почтовый адрес, по которому должны быть направлены ответ, уведомление о переадресации обращения, излагает суть предложения, заявления или жалобы, ставит личную подпись и дату.

Таким образом, в случае если обращающимся гражданином является военнослужащий, а суть его обращения затрагивает вопросы, связанные с осуществлением им его профессиональной деятельности (военной службы), возникает явное противоречие между законодательным запретом военнослужащим и сотрудникам органов безопасности раскрывать свою ведомственную принадлежность и требованием при направлении обращений в органы и организации указывать свои персональные данные — фамилию имя отчество, место жительства, род занятий и прочую личную информацию гражданина. Возникает вопрос об ограничении конституционного права военнослужащего на обращение в принципе.

Для разрешения данного противоречия, а также в целях обеспечения конституционного права военнослужащих на обращение полагаем необходимым внести дополнение в ст. 7 Федерального закона «О статусе военнослужащих», дополнив п. 1.2 абзацем следующего содержания: «Положения пункта 1.1 настоящей статьи не распространяются на военнослужащих и граждан, призванных на военные сборы, в случаях если распространение или предоставление информации, указанной в пункте 1.1 настоящей статьи, осуществляется военнослужащими и гражданами, призванными на военные сборы, в целях реализации закрепленного за ними Конституцией Российской Федерации права на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления».

По результатам всестороннего изучения проблем, связанных с рассмотрением обращений граждан,

определим следующие пути совершенствования нормативного правового регулирования организации рассмотрения обращений граждан в органах федеральной службы безопасности:

1. Внести следующие изменения и дополнения в приказ ФСБ России от 30 августа 2013 г. № 463 «Об утверждении Инструкции об организации рассмотрения обращений граждан Российской Федерации в органах федеральной службы безопасности»:

— дополнить главой, регламентирующую порядок предоставления информации о деятельности ФСБ России по запросам;

— ввести главу «Рассмотрение обращения исполнителем», в которой: ввести понятие исполнитель обращения; закрепить требования к должностному лицу, ответственному в органах безопасности за рассмотрение обращения и подготовку проекта ответа; отразить алгоритм рассмотрения обращения в зависимости от вида, в том числе особенности производства по жалобам, включающие обязательное составление итоговых документов (справки, заключения);

— дополнить гл. V пунктом, согласно которому обязать Управление делами ФСБ России передавать ежеквартальные и годовые аналитические отчеты по работе с обращениями граждан в органах федеральной службы безопасности в подразделение ФСБ России, ответственное за информационное обеспечение официального сайта ФСБ России для опубликования.

2. Дополнить Типовой должностной регламент сотрудника, замещающего должность в юридическом подразделении, юрисконсульта органа ФСБ России, пунктом, в соответствии с которым обязать его давать обязательную первоначальную правовую оценку каждому обращению, поступившему в орган безопасности, на предмет отнесения его к правоотношениям в сфере обращений граждан, предоставления

государственной услуги, запроса информации и т.д.

3. Разработать и утвердить приказом ФСБ России порядок проведения сотрудниками органов федеральной службы безопасности гласного оперативно-розыскного мероприятия обследование помещений, зданий, сооружений, участков местности и транспортных средств и перечня должностных лиц органов федеральной службы безопасности, уполномоченных издавать распоряжение о его проведении, что позволит оптимизировать ведомственный контроль за соблюдением законности при проведении органами федеральной службы безопасности гласных оперативно-розыскных мероприятий.

В заключение хотелось бы отметить, что деятельность по рассмотрению и разрешению обращений должна быть подчинена решению задач обеспечения защиты и охраны прав и свобод человека и гражданина, укрепления законности и правопорядка. Каждое обращение должно получить объективное и окончательное разрешение в том органе, к компетенции которого относится решение вопроса.

Библиография

1. Алистратов, Ю. Н. Право петиций в Российской Федерации / Ю. Н. Алистратов. — М.: Манускрипт, 1997.

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

3. Джагарян, С. А. Конституционная природа муниципальных учреждений и ее отражение в зеркале реформы бюджетной сферы / С. А. Джагарян // Сравнительное конституционное обозрение. — 2013. — № 3. — С. 82—100.

4. Занин, Т. В. Проблемы соотношения положений ст. 5.59 КоАП РФ и понятия «публично значимые функции» / Т. В. Занин // Криминалистика. — 2014. — № 2. — С. 77—79.

5. Корякин В. М. Об ограничении прав военнослужащих в сфере оборота информации // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2019. — № 1. — С. 2—6.

6. Корякин, В. М. Работа с обращениями граждан в Вооруженных Силах Российской Федерации / В. М. Корякин. — М.: За права военнослужащих, 2007. — 239 с.

7. Мещерягина, В. А. Право граждан на обращение в органы исполнительной власти Российской Федерации: конституционно-правовой аспект: дис. ... канд. юрид. наук / В. А. Мещерягина. — Екатеринбург, 2018.

8. Синюгин, В. Ю. Административно-правовой статус субъектов, осуществляющих публично-значимые функции / В. Ю. Синюгин // Вестник Омского университета. Сер. Право. — 2014. — № 2. — С. 81—85.

9. Титов, А. А. К вопросу о совершенствовании нормативно-правовой базы, регламентирующей реализацию права граждан на обращение в органы государственной власти / А. А. Титов // Вопросы российского и международного права. — 2016. — Т. 6. — № 12А — С. 76—84.

Improvement of legislation on citizens' appeals and regulatory legal regulation work with citizens' requests in the Federal security service

© Bulygina I. A.,
graduate student

Annotation. The article deals with the problems of Federal legislation on citizens' appeals and their impact on the regulatory legal regulation of the organization of consideration of citizens' appeals in the Federal security service. On the basis of the analysis, the author formulated scientifically based proposals for improving the Federal law "on the procedure for considering appeals of citizens of the Russian Federation", as well as the main directions for improving the legal regulation of working with citizens' appeals in the Federal security service.

Keywords: appeal; citizens' appeals; legislation on appeals; the right to appeal; working with citizens' appeals in the Federal security service.

Специфика военного управления (правовой аспект)

© Глухов Е. А.,

кандидат юридических наук, полковник юстиции, Санкт-Петербургский военный институт войск национальной гвардии

Аннотация. В статье рассматриваются теоретические аспекты военного управления как составной части государственного управления. Выявляются особенности военного управления в сравнении с управлением в иных сферах государственного управления. Анализируются имеющиеся противоречия в системе военного управления, отрицательно влияющие на его эффективность.

Ключевые слова: военное управление, боевая подготовка, управление боевыми действиями, военно-служебные отношения, единоначалие.

Российское законодательство дает следующее определение государственного управления — это деятельность органов государственной власти по реализации своих полномочий в сфере социально-экономического развития Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации¹. В самом общем виде управление, в том числе и военное, включает в себя основные управленческие функции: планирование, организацию деятельности, регулирование, контроль.

Целью военного управления представляется обеспечение обороны страны, а средством достижения цели является военная организация. Соответственно, деятельность органов военного управления России имеет конкретную цель — поддержание военной безопасности государства. В свою очередь, военная безопасность определяется как состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внешних и внутренних военных угроз, связанных с применением военной силы или угрозой ее применения².

Главное предназначение военнослужащего — создавать безопасность своего государства от внешних угроз, отвечая насилием (угрозой насилия) на насилие (угрозу насилия) со стороны противника. Поэтому цель функционирования почти

любого подразделения (воинской части) в повседневной деятельности есть достижение этим воинским формированием такого состояния, которое характеризуется заданными критериями боевой готовности, и пребывание в таком состоянии в течение заданного отрезка времени. Поддержание подразделения (воинской части) в установленной степени боевой готовности необходимо для того, чтобы обеспечить:

— в мирное время — переход за установленное время в более высокие степени боевой готовности и организованное вступление в боевые действия;

— в военное время — способность к немедленному выполнению поставленных боевых задач³.

На всех этих уровнях военное управление предстаёт как деятельность, обусловленная возможностью войны и применением военных методов разрешения конфликтов. Поэтому все виды воинской деятельности военнослужащего должны, прежде всего, способствовать поддержанию высокого уровня боевой готовности и боеспособности самого военнослужащего, а также воинского формирования, в котором он проходит военную службу. Исходя из этого, один из основных принципов организации боевой подготовки — *учить войска тому, что необходимо на войне*. Вся воинская деятельность имеет целью подготовить каждого военнослужащего, подразделение, воинскую часть, соедине-

¹ П. 2 ст. 3 Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

² П. 8 Военной доктрины Российской Федерации, утвержденной Президентом Российской Федерации 25 декабря 2014 г. № ПР-2976.

³ Яцук К. В., Краснов-Михальченко А. А. Воинское подразделение как организационная система // Современная наука: Актуальные проблемы теории и практики. 2016. № 1. С. 37—39.

ние к ведению реальных боевых действий. Военнослужащий должен знать свое боевое предназначение в военное время, свои обязанности по должности, которую он будет занимать по штату военного времени, и уже в мирное время готовиться к их исполнению¹.

Вместе с тем, следует различать военное управление и управление боевыми действиями, поскольку они являются различными категориями. Военное управление представляет собой в первую очередь исполнительно-распорядительную деятельность, которая осуществляется в соответствии с законодательными и иными нормативными правовыми актами для реализации государственно-властных полномочий. Управление же боевыми действиями представляет собой управленческую деятельность по командованию и управлению войсками, ведению боевых действий и выполнению поставленных боевых задач².

Исходя из этого, к специфическим проявлениям военного управления можно отнести следующие:

1. В организации военной безопасности участвуют огромные массы людей, системы управления, разнообразные воинские формирования, которые имеют различное предназначение, находятся на удалении друг от друга, имеют сложное взаимодействие. Поэтому в военной сфере управление носит централизованный характер, а сама система управления для координации всех элементов строится по иерархическому принципу. Одно и то же должностное лицо выступает в некоторых случаях как субъект управления (когда взаимодействует с подчиненными), и как объект управления (при взаимодействии) с начальством.

В отличие от руководителя коммерческой организации или государственного

учреждения сфера деятельности военного руководителя гораздо шире и включает в себя организацию боевой подготовки, образовательные, воспитательные элементы, работу по обслуживанию и применению вооружения и техники, организацию питания, вещевого, медицинского обеспечения, решения бытовых вопросов и т. д. Чрезмерная разнородность задач, функций и звеньев военных организаций затрудняет руководство воинскими коллективами, не позволяет создать единый алгоритм для всех возможных ситуаций. Отсюда следует наделение военных руководителей широким пределом усмотрения при принятии решений³.

2. Выполнение военнослужащими своих обязанностей связано с повышенным риском для их жизни (здоровья), использованием оружия, в том числе коллективного, и оружия массового поражения. Смысл военной службы заключается в защите Отечества от внешних угроз вплоть до степени самопожертвования, и командиры вправе отдавать приказы, последствиями которых возможна смерть подчиненных. В связи с этим военнослужащие, проходящие военную службу по контракту, осознанно соглашаются с большими эмоциональными и физическими нагрузками, ненормированным служебным временем, жесткой дисциплиной и ограничением своих прав. Для военнослужащих по призыву такая специфика является установленной для них законом необходимостью. Повышенная опасность для жизни и даже возможность гибели при выполнении конституционного долга по защите Отечества определяют весьма жесткий характер отношений в системе командир — подчиненный, право требования от подчиненного беспрекословного выполнения приказа в любое время суток и гораздо больший объем власти командиров по сравнению с гражданскими руководителями. Осложняет ситуацию и то, что военнослужащие по призыву изначально не позиционируются как профессионалы в занимаемой должности.

¹ Глухов Е. А. Специфика проявления бюрократических отношений в воинских формированиях // Военное право. 2018. № 6. С. 55—68.

² Мигачев Ю. И. Государственное управление в области обороны Российской Федерации (административные и информационные аспекты) // Административное право и процесс. 2017. № 9. С. 44—47.

³ Корякин В. М. Усмотрение в деятельности командира // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2007. № 2. С. 7—12.

3. Применение в военном управлении, главным образом, императивного метода. Императивный метод — метод категорического, строго обязательного, не допускающего отступлений и иной трактовки исполнения правовых предписаний, является основополагающим методом военного права¹. Императивность — это властно-повелительная форма социальной регуляции воинских правоотношений, опирающаяся на "силовое" начало, т.е. на возможность заставить, наказать, принудить и т.п.

Система императивных норм военно-служебного законодательства детально регламентирует весь уклад жизни и быт военнослужащих. Более детальная регламентация требований, предъявляемых к военнослужащим, выражается, к примеру, в том, что в системе военной службы жестко регламентированы такие отношения, которые отданы на «откуп» субъектам отношений вне военной службы. Это, например, порядок всевозможных докладов, правила ношения военной формы одежды, соблюдение правил воинской вежливости, оборудование служебных помещений, обращений за медицинской помощью, выполнение мероприятий распорядка дня и т.п.

Так, общевоинскими уставами Вооруженных Сил Российской Федерации определено, на какой высоте от пола вывешиваются таблички в помещениях, за сколько шагов до начальника выполняется воинское приветствие и на какую высоту поднимается нога при строевом шаге. Постановлением Правительства Российской Федерации определяется срок носки военного имущества, приказом Министра обороны Российской Федерации определены правила ношения военной формы одежды, порядок представления и оформления различных рапортов, их согласования и приема и т.п.

4. Военно-служебным отношениям присуща высокая степень властности и распорядительности, а также и наказуемости. В соответствии со ст. 33 УВС ВС РФ командир (начальник) наделяется всей

полной распорядительной властью по отношению к подчиненным, он вправе единолично принимать решения, отдавать соответствующие приказы. Приказ командира (начальника) должен быть выполнен беспрекословно, точно и в срок.

Повышенная требовательность к исполнителям подкрепляется более жесткими санкциями за нарушения правовых норм и приказов начальников по сравнению с обычными гражданами. В отношении военнослужащих, например, введена уголовная ответственность за невыполнение приказа и самовольное оставление воинской части (места службы), тогда как для гражданского лица указанные деяния влекут лишь дисциплинарную ответственность. Совсем не наказуемо в «гражданской среде» пользование смартфонами в рабочее время, наличие аккаунта в соцсетях с информацией о своей работе, неумение быстро бегать или метко стрелять, выезд на выходные в другой город без разрешения начальника, трудоустройство на вторую работу и т. п. Между тем, все указанные поступки влекут дисциплинарную ответственность для военнослужащих вплоть до досрочного увольнения.

Нормы ДУ ВС РФ позволяют командиру в случае открытого неповиновения подчиненного принять по отношению к нему все меры принуждения, вплоть до ареста виновного и привлечения его к уголовной ответственности, а в исключительных случаях с этой целью может быть применено оружие.

5. Весьма специфичны и методы обеспечения управления на военной службе. Как верно отмечается профессором Г. В. Атаманчуком, управление есть взаимодействие людей, поэтому в нем важное значение принадлежит способам стимулирования, активации деятельности человека со стороны субъектов управления².

Во-первых, поскольку некоторая часть личного состава военных организаций (военнослужащие по призыву) проходят военную службу вне зависимости от своего на то желания, не добровольно, а исполняя конституционную обязанность по защите

¹ Корякин В. М. Введение в теорию военного права: монография / Российский военно-правовой сборник. М.: За права военнослужащих, 2007. С. 11—118.

² Атаманчук Г. В. Теория государственного управления: учебник. М.: «Омега-Л», 2010. С. 222.

Отечества¹, то их отношения с командованием не являются частноправовыми, возникающими на основе трудового договора. Применяемые к военнослужащим по призыву меры поощрения, как правило, носят моральный характер и не влияют на размер их довольствия или объем свободного времени. Во-вторых, и наиболее распространенные дисциплинарные взыскания, применяемые к военнослужащим по призыву (выговор, строгий выговор, лишение очередного увольнения), в условиях казарменного положения и стабильности размера денежного довольствия существенно не стимулируют их к добросовестному исполнению служебных обязанностей².

Главными стимулами прохождения военной службы по контракту считались возможность получить жилье от государства и право на пенсию в довольно молодом возрасте (при выслуге 20 лет, причем в льготном исчислении). В рассматриваемом ракурсе главным для получения желаемых благ является не добросовестность и эффективность исполнения обязанностей, а само время прохождения военной службы.

6. Распространение властных отношений военных руководителей за пределы военно-служебных отношений.

Во-первых, правила воинской дисциплины и единоначалия распространяются на военнослужащих в т.ч. и на внеслужебное время, в то время как, например, требования трудовой дисциплины распространяются только на деятельность работников, связанную с исполнением трудовых функций и в период рабочего времени. Но в отличие от гражданского сотрудника военнослужащий обязан приступить к исполнению обязанностей, выполнению приказа в любое время дня и ночи, в т.ч. в выходные и праздничные дни. Причем привлечь военнослужащего к исполнению

обязанностей военной службы может любой его командир, а не только командир воинской части (руководитель организации).

Дисциплинарную ответственность военнослужащие несут за проступки, связанные с нарушением не только воинской дисциплины, но также и норм морали и воинской чести, нарушения норм законодательства за пределами исполнения обязанностей военной службы. Военнослужащий может быть наказан за те деяния, за которые никогда не накажут гражданского сотрудника (например, за незнание наизусть определения азимута, недостаточно выглаженные брюки, за шевеление в строю, за невыполнение или неправильное выполнение воинского приветствия и т.п.). В последние годы довольно распространена практика увольнения военнослужащего за совершение административных правонарушений, допущенных последним в качестве водителя автомобиля во внеслужебное время, и суды поддерживают такую практику³.

С марта 2019 г. в соответствии с п. 1.1 ст. 7 Федерального закона «О статусе военнослужащих» стали запрещены, и соответственно наказуемы случаи размещения в социальных сетях или на интернет-форумах информации о своем статусе военнослужащего, о других военнослужащих, о своей службе, фотографии в военной форме одежды и т.п.⁴

7. Взаимодействие командира и подчиненного не ограничивается лишь военно-служебными вопросами. Реализация большинства социальных гарантий военнослужащих (пенсионное, жилищное, медицинское обеспечение) происходит посредством обращения к воинским же чиновникам, а не через иные государственные (муниципальные) структуры. Военно-

¹ В соответствии с ч. 1 ст. 59 Конституции Российской Федерации защита Отечества является долгом и обязанностью гражданина Российской Федерации.

² Глухов Е. А. К чему приводит мелочный контроль (на примере военных организаций) // Гражданин и право. 2018. № 1. С. 34—42.

³ Глухов Е. А. Возможность увольнения военнослужащего за несвязанные с исполнением обязанностей военной службы правонарушения // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2018. № 7. С. 16—25.

⁴ Глухов Е. А. О дефектах юридической техники (на примере запрета военнослужащим писать про воинские отношения) // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2019. № 12. С. 82—89.

служащий просит разрешения начальника по вопросам регистрации по месту жительства по адресу воинской части, выезда за пределы населенного пункта, поездки в отпуск за границу, обязан докладывать командиру обо всех случаях, которые могут повлиять на исполнение военнотружущим его обязанностей (ст. 19 УВС ВС РФ). Буквально толкуя последнее требование, получаем, что военнотружущий в той или иной форме должен сообщать командованию о неслужбных вопросах, которые влияют на его психическое, моральное или даже финансовое состояние, т.к. в дальнейшем это может повлиять и на исполнение им службных обязанностей.

8. Увеличение полномочий органов управления и воинских руководителей происходит за счет ограничения прав и свобод подчиненных военнотружущих. Довольно высокий социальный и материальный статус офицера, довольно раннее пенсионное обеспечение по сравнению с обычными работниками негосударственного сектора, возможность получения жилья в совокупности с обязательностью беспрекословного исполнения приказа стимулируют воинских руководителей младшего и среднего звена «держаться за место», терпеть, приспособляться к начальству и практически любым его новым требованиям. К тому же приводит и возможность жестокого наказания, подчиненного за малейшее нарушение (за растегнутую пуговичку либо за незнание наизусть обязанностей военнотружущего перед построением и в строю)¹. Стремление зарекомендовать себя как благонадежного человека, вызываемое постоянной боязнью внезапного наказания и сопровождающееся не спадающим нервным напряжением, неизбежно приводит к необходимости выслуживаться, выказывать порой преувеличенное почтение к начальству.

9. Текучесть кадров. Специфика назначения военнотружущих на воинские должности выражается в том, что в ряде случаев руководитель не только ничего не знает о своем будущем подчиненном, но и не

может повлиять на комплектование подчиненного ему воинского коллектива.

Большинство воинских начальников (даже среди командиров самостоятельных воинских частей) не имеет возможности сами по своему усмотрению набирать себе подчиненных из числа старших офицеров или увольнять их. Такая ситуация происходит ввиду того, что в соответствии со ст. 11 Положения о порядке прохождения военной службы, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 16 сентября 1999 г. № 1237, и изданных в развитие данной статьи ведомственных нормативных актов² командиры полков, например, могут своими приказами назначать на воинские должности лишь до капитана включительно (т.е. до командира роты), и то лишь из числа своих имеющих подчиненных. Не подчиненных ему военнотружущих, полностью устраивающих командира полка по своим морально-деловым качествам и желающих проходить военную службу в данном полку, командир полка не имеет права назначить. Для назначения в полк на «майорские» и «подполковничьи» должности необходим приказ вышестоящего командира (начальника). А вышестоящий начальник имеет полное право назначить в полк любого другого офицера, не согласовывая такие действия с подчиненным ему командиром полка. Имеет право вышестоящий начальник и что называется «забрать», перевести добросовестного подчиненного из этого полка в другую воинскую часть, даже без желания последнего (в порядке плановой замены, ввиду службной необходимости, по ротации).

Для досрочного увольнения подчиненного офицера командир полка должен будет также направлять документы вышестоящему начальнику, который также может не удовлетворить его просьбу об увольнении, даже в связи с невыполнением таким военнотружущим условий контракта о прохождении военной службы.

² См, например, приказ Росгвардии от 1 ноября 2017 г. № 461 «О реализации должностными лицами войск национальной гвардии Российской Федерации отдельных полномочий по вопросам прохождения военной службы (службы)».

¹ Глухов Е. А. О приспособленчестве в органах власти // Гражданин и право. 2019. № 4. С. 82—91.

Увольнение же зачатого правонарушителя из числа военнослужащих по призыву ранее срока прохождения им военной службы будет означать не просто нарушение командиром полка закона, но и содержать признаки преступления «злоупотребление должностными полномочиями».

Поэтому воинские начальники вынуждены «выстраивать» свои отношения с новыми подчиненными и новыми начальниками, назначенными без их согласия; стабильность отношений в данном случае отсутствует.

10. Возможность вторжения старших руководителей и штабов в деятельность младших по служебному положению командиров (начальников). Принцип единоначалия в сфере военно-служебных отношений означает, что любой из прямых начальников нижестоящего командира вправе отдавать ему обязательные для исполнения приказы, в том числе и в устном порядке (за исключением некоторых вопросов), которые должны разрешаться на местах. Это, например, довольно распространенные случаи направления в подчиненную воинскую часть Типового распорядка дня и Типового регламента служебного времени. Это и запрет на еженедельное увольнение военнослужащих по призыву без согласования списков увольняемых с командиром воинской части. Это и запрет командиру воинской части разрешать военнослужащим, проходящим военную службу по контракту, выезжать за пределы гарнизона в периоды праздников, и т.п.

Таким образом, в настоящее время существует неопределенность по разграничению компетенций командира воинского формирования и любого его старшего начальника либо проверяющего, который также выполняет свою обязанность по контролю за подчиненными¹.

11. Слабая зависимость между результатом воинского труда и денежным довольствием военнослужащего, поскольку

результат этого труда в мирное время трудноизмерим и оценивается довольно часто субъективно по усмотрению старшего начальника, а то и просто по времени нахождения на службе.

Военнослужащему выплачивается то же самое денежное довольствие вне зависимости от его болезни, от безделья, нахождения в отпуске или наоборот исполнении обязанностей военной службы сверх установленной продолжительности служебного времени (за редким исключением). Часть отпуска также не может быть предоставлена военнослужащему в денежном выражении. При таком режиме оплаты воинского труда командир не экономит человеко-часы подчиненных, занять служебное время многочасовыми построениями, длительными инструктажами и совещаниями, т. е. тратить служебное время (свое и подчиненных) нерационально.

12. Доступность информации о военной организации вредит обороноспособности страны, поэтому в военной сфере гораздо большее количество информации носит закрытый секретный характер. Секретными являются статьи бюджета на оборону, сведения о мероприятиях боевой готовности, об укомплектованности людскими и иными ресурсами, о состоянии боевой готовности, о планах строительства и совершенствования войск и др.² Как следствие, в военной сфере отношений гораздо более затруднен общественный контроль, а информация в СМИ попадает, как правило, от самих воинских руководителей в нужном им благоприятном свете.

13. Отсутствие постороннего внешнего контроля за военной организацией означает возможность субъективизма и необъективной оценки результативности ее деятельности со стороны военного же руководства из-за желания самопиара и карьеры. Так, например, последнее десятилетие все министры обороны нашей страны в СМИ заявляли о должном уровне обороноспособности и постоянном год от года увеличении военного потенциала Воору-

¹ Глухов Е. А. Вторжение в компетенцию воинских должностных лиц в иерархической системе управления // Военное право. 2017. № 4. С. 49—53.

² Перечень сведений, отнесенных к государственной тайне, утвержденный Указом Президента Российской Федерации от 30 ноября 1995 г. № 1203.

женных Сил, о возможности выполнить все поставленные задачи. И вместе с тем, в декабре 2019 г. С. К. Шойгу доложил о том, что в 2019 г. обеспечено повышение боевых возможностей на еще 14 процентов¹, следовательно, можно предположить, что в 2018 г. боевые возможности Вооруженных Сил были на 14 % меньше, что, во-первых, противоречит прошлым докладам должностных лиц Минобороны России, а во-вторых, свидетельствует о недочетах в указанной сфере деятельности в прошлом.

Конечно же, в настоящей статье автор не указал полный перечень особенностей военного управления. Однако акцент был сделан именно на правовой составляющей управленческой деятельности и анализе специфики взаимоотношений между начальником и подчиненным.

Указанные выше специфические черты военного управления позволяют автору сделать следующие выводы:

1. Любое воинское должностное лицо (в т.ч. и руководитель определенного воинского коллектива) поставлено в гораздо большую зависимость от начальника, чем его гражданский коллега в невоенной организации.

2. Принцип единоначалия, субординации, повышенная ответственность и зависимость подчиненного от начальника положительным образом влияют на управляемость в системе военной службы. Вместе с тем, это не означает повышения эффективности военного управления, поскольку беспрекословное выполнение любого приказа не всегда приводит (или даже не должно приводить) к наступлению положительного результата. Тем более в этой схеме не учитывается соотношение затраченных усилий и ресурсов на выполнение приказа, и, что особенно важно, на правильное определение цели управляющего воздействия и способов ее достижения. В этом ракурсе наглядный пример соотношения управляемости и эффективности управления приводит Э. А. Дадашева: если командующий отдал приказ «наступить» и

войска действительно перешли в наступление — имеет место наличие первого (управляемости), но при этом, если в результате маневра войска попали в окружение, налицо отсутствие второго (эффективности управления)².

3. Поскольку система военного управления скрыта от контроля извне, то согласно правилам корпоративного поведения воинские начальники, оценивая себя сами, могут приукрашивать фактическое положение дел. Для поддержания позитивной оценки они пытаются создать видимость успешного управления, подменяя результативную работу какой-либо другой, активной, внешне легко заметной деятельностью (парадами, строительством дорог и т.п.).

4. В качестве показателей степени рациональности принимаемого решения могут быть выбраны его законность, обоснованность и своевременность.

5. Правильная расстановка приоритетов позволяет сосредоточиться на главном, при необходимости даже отказавшись от несущественного, что позволит принять наиболее верное управленческое решение. И наоборот, смещение внимания с главной цели любой военной организации (обеспечение поддержания боевой готовности на требуемом уровне) на побочные, второстепенные неминуемо приведёт и к снижению эффективности военного управления.

Подводя итог настоящей статье, считаю необходимым сослаться на п. 35 Военной доктрины Российской Федерации, где указано, что повышение эффективности функционирования системы государственного и военного управления является одной из основных задач развития военной организации. Решение этой задачи можно добиться только, правильно выбирая приоритеты управляющего воздействия, а также своевременно корректируя правовые нормы, необходимые для достижения поставленных целей.

¹ Стенограмма заседания коллегии Минобороны России от 24 декабря 2019 г. // <http://kremlin.ru/events/president/news/62401>

² Дадашева Э. А. Концептуальные подходы к эффективности управления организацией // Региональные проблемы преобразования экономики. 2009. № 2. С. 80—92.

Библиография

1. Атаманчук, Г. В. Теория государственного управления : учебник / Г. В. Атаманчук. — М.: «Омега-Л». 2010.
2. Глухов, Е. А. Возможность увольнения военнослужащего за несвязанные с исполнением обязанностей военной службы правонарушения / Е. А. Глухов // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2018. — № 7. — С. 16—25.
3. Глухов, Е. А. Вторжение в компетенцию воинских должностных лиц в иерархической системе управления / Е. А. Глухов // Военное право. — 2017. — № 4. — С. 49—53.
4. Глухов, Е. А. К чему приводит мелочный контроль (на примере военных организаций) / Е. А. Глухов // Гражданин и право. — 2018. — № 1. — С. 34—42.
5. Глухов, Е. А. О дефектах юридической техники (на примере запрета военнослужащим писать про воинские отношения) / Е. А. Глухов // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2019. — № 12. — С. 82—89.
6. Глухов, Е. А. О приспособленчестве в органах власти / Е. А. Глухов // Гражданин и право. — 2019. — № 4. — С. 82—91.
7. Глухов, Е. А. Специфика проявления бюрократических отношений в воинских формированиях / Е. А. Глухов // Военное право. — 2018. — № 6. — С. 55—68.
9. Дадашева, Э. А. Концептуальные подходы к эффективности управления организацией / Э. А. Дадашева // Региональные проблемы преобразования экономики. — 2009. — № 2. — С. 80—92.
10. Корякин, В. М. Введение в теорию военного права : монография / Российский военно-правовой сборник. — М.: За права военнослужащих, 2007.
11. Корякин, В. М. Усмотрение в деятельности командира / В. М. Корякин // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2007. — № 2. — С. 7—12.
12. Мигачев, Ю. И. Государственное управление в области обороны Российской Федерации (административные и информационные аспекты) / Ю. И. Мигачев // Административное право и процесс. — 2017. — № 9. — С. 44—47.
13. Яцук, К. В. Воинское подразделение как организационная система / К. В. Яцук, А. А. Краснов-Михальченко // Современная наука: Актуальные проблемы теории и практики. — 2016. — № 1. — С. 37—39.

Specifics of military administration (legal aspect)

© **Glukhov E. A.**,
candidate of law, Colonel of justice, Saint Petersburg military Institute of the national guard troops

Annotation. The article deals with the theoretical aspects of military administration as an integral part of state administration. Features of military management in comparison with management in other spheres of state management are revealed. The article analyzes the existing contradictions in the system of military management that negatively affect its effectiveness.

Keywords: military management, combat training, combat management, military service relations, unity of command.

Аутентичный взгляд на правила въезда (пребывания) в пограничную зону гражданами Российской Федерации

© Денисов Д. И.,
юрист

Аннотация. В настоящей исследовательской работе освещаются некоторые проблемы юридического характера в сфере правил въезда (пребывания) граждан России в пограничную зону, которые являются на настоящий момент актуальной проблемой в законодательстве о государственной границе Российской Федерации. Целью настоящей работы является правовое исследование юридических тонкостей и выявление проблем в названной сфере права. Исследование проводилось путем правового анализа действующих, а также не вступивших в юридическую силу нормативных правовых актов Российской Федерации. В заключении на направлении совершенствования законодательства о государственной границе Российской Федерации предлагаются некоторые решения выявленных проблем путем изложения законодательных норм в предложенной авторами редакции.

Ключевые слова: пограничная зона, документы, удостоверяющие личность гражданина Российской Федерации, загранпаспорт, внутренний паспорт, административная ответственность.

Охрана государственной границы есть основная деятельность пограничных органов ФСБ России. И разумеется, для обеспечения охраны государственной границы существуют определенные административные правила, режимы которых обеспечивают надлежащее исполнение основной задачи пограничных органов.

Должные условия для охраны государственной границы обеспечены установлением административно-правовых режимов, действующих на государственной границе, либо вблизи ее. Это режимы в пунктах пропуска через государственную границу, режим государственной границы и пограничный режим. Данные меры, которые установлены для охраны государственной границы, названы в законе как пограничные меры.

В настоящей работе наиболее подробно мы разберем правила пограничного режима, действующие на территориях приграничных муниципальных районов, исследуем правила въезда (пребывания) в пограничную зону гражданами Российской Федерации согласно действующим нормативным правовым актам. В ходе нашего исследования обнаружим проблемы в действующем законодательстве и предложим пути их решения.

Ни в одном законодательном акте или ведомственном приказе ФСБ России для свободного пользования не дано понятие

«пограничная зона». Таким образом, понятие «пограничная зона» становится в нашей работе дефидентом. Проанализировав Закон о государственной границе, приказ ФСБ России от 7 августа 2017 г. № 454 «Об утверждении правил пограничного режима», а также ряд приказов, которые устанавливают прохождение пограничной зоны на территории субъектов Российской Федерации по территории муниципальных образований, мы можем сформулировать дефиницию данного термина. Пограничная зона — установленная приказами ФСБ России полоса местности вдоль государственной границы Российской Федерации, предназначенная исключительно для создания благоприятных условий охраны государственной границы Российской Федерации.

Протяженность пограничной зоны от линии государственной границы в глубину страны варьируется в среднем от 5—35 км. Не следует воспринимать буквально ту часть нашего определения, в которой мы сказали «... исключительно для создания благоприятных условий охраны государственной границы Российской Федерации». В пограничной зоне могут передвигаться граждане Российской Федерации, иностранные граждане и лица без гражданства. Наравне с посещением пограничной зоны, граждане могут осуществлять там хозяйственную, промысловую, любую

другую деятельность, проводить массовые, общественно-политические, культурные и иные мероприятия. Вместе с тем, ст. 72 Конституции Российской Федерации устанавливает, что в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации находится режим пограничных зон. А это значит, что пограничная зона устанавливается в пределах территорий субъектов Российской Федерации, прилегающих к государственной границе на суше, морскому побережью Российской Федерации и т.д. Органы местного самоуправления могут вносить предложения не включать в пределы пограничной зоны санатории, различные учреждения, места массового отдыха и т.д.¹

Необходимо отметить, что в пограничной зоне действует пограничный режим, механизм которого как раз и направлен на создание «необходимых условий охраны государственной границы». Пограничный режим включает в себя следующие правила:

1) в пограничной зоне:

— въезда (прохода), временного пребывания, передвижения лиц и транспортных средств;

— хозяйственной, промысловой и иной деятельности, проведения классовых общественно-политических, культурных и других мероприятий в пределах пятикилометровой полосы местности вдоль Государственной границы на суше, морского побережья Российской Федерации, российских берегов пограничных рек, озер и иных водных объектов и на островах на указанных водных объектах, а также до рубежа инженерно-технических сооружений в случаях, если он расположен за пределами пятикилометровой полосы местности;

2) в российской части вод пограничных рек, озер и иных водных объектов, во внутренних морских водах и в территориальном море Российской Федерации:

— учета и содержания российских маломерных самоходных и несамоходных

(надводных и подводных) судов (средств) и средств передвижения по льду, их плавание и передвижения по льду;

— промысловой, исследовательской, изыскательской и иной деятельности².

В пограничной зоне действуют правила пограничного режима, которые установлены на сегодняшний день ст. 17 Закона о государственной границе, а также приказом ФСБ России от 7 августа 2017 г. № 454 «Об утверждении правил пограничного режима».

Ст. 17 Закона о государственной границе устанавливает правила въезда (проход), временного пребывания, передвижения лиц и транспортных средств в пограничной зоне, и предписывает выполнение указанных действий на основании документов, удостоверяющих личность, индивидуальных и коллективных пропусков, выдаваемых подразделениями пограничных органов ФСБ России по письменным заявлениям физических и юридических лиц.

Той же статьей урегулировано, что места въезда (прохода) в пограничную зону устанавливаются локальными приказами территориальных подразделений пограничных органов ФСБ России, которые действуют на территории субъекта Российской Федерации, по территории которого проходит пограничная зона. В местах въезда (прохода) в пограничную зону, которые установлены приказами соответствующих пограничных управлений ФСБ России, устанавливаются информационные знаки, которые информируют граждан о следовании в пограничную зону и, соответственно, действию в данной полосе местности особого административно-правового режима, который охватывает правила въезда (прохода), временного пребывания, передвижения лиц и транспортных средств в пограничной зоне.

Исследовав прохождение пограничной зоны по таким субъектам Российской Федерации как Республика Дагестан, Республика Карелия, Псковская область, Республика Алтай, мы пришли к выводу, что да-

¹ Закон Российской Федерации от 1 апреля 1993 г. № 4730-1 «О Государственной границе Российской Федерации», ст. 16.

² Там же.

леко не все возможные и актуальные места въезда оснащены информационными знаками, оповещающими граждан о въезде (проходе) в пограничную зону. Практическая сторона этого вопроса нашла отражение в том, что некоторые места въезда в пограничную зону не установлены приказами, поэтому информационные знаки в этих местах не устанавливаются.

Данная проблема усугубляется установленной административной ответственностью по ч. 1 ст. 18.2 КоАП РФ «Нарушение пограничного режима в пограничной зоне», а именно, «нарушение правил въезда (прохода) в пограничную зону, временного пребывания, передвижения лиц и транспортных средств в пограничной зоне». Дело в том, что п. 1 приказа ФСБ России от 7 августа 2017 г. № 454 устанавливает, что въезд в пограничную зону осуществляется только в местах установленного въезда в пограничную зону, то есть в местах, где установлен информационный знак, и, соответственно, его местоположение зафиксировано локальным приказом пограничного управления.

Ввиду того, что отсутствие информационных знаков не может отменить действующего административно-правового режима в пограничной зоне, считаем, что подобное положение дел не совсем соответствует принципу открытости и объективности в рамках профилактики правонарушений в соответствии с Федеральным законом от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации», так как одними из основных направлений указанного федерального закона является «предупреждение правонарушений» и «повышение уровня правовой грамотности и развитие правосознания граждан».

Пограничная служба ФСБ России, являясь полноправным субъектом профилактики правонарушений в Российской Федерации, в рамках своей компетенции имеет обязательства не только по выявлению правонарушений, но и по устранению причин, способствовавших совершению правонарушений.

Следующим актуальным вопросом в нашей работе становятся правила въезда и пребывания граждан Российской Федерации в пограничной зоне, а именно перечень документов, дающих законное посещение пограничной зоны. Мы рассмотрим данный вопрос с наиболее аутентичной позиции, соответствующей логике законодателя.

Действующие правила пограничного режима, как указывалось ранее, установлены приказом ФСБ России от 7 августа 2017 г. № 454 «Об утверждении правил пограничного режима». Наше исследование данного нормативного правового акта в части правил въезда (пребывания) в пограничную зону гражданами Российской Федерации выявило некоторые правовые несовершенства.

Граждане Российской Федерации, следующие в пограничную зону до рубежа инженерно-технических сооружений, обязаны осуществлять это на основании документов, удостоверяющих личность. На основании этих же документов граждане Российской Федерации имеют право передвигаться в пограничной зоне, а временное пребывание ограничивается лишь сроком действия документов, на основании которых они осуществили въезд в пограничную зону.

По причине того, что приказ ФСБ России от 7 августа 2017 г. № 454 устанавливает въезд (передвижение) в пограничную зону только лишь на основании документов, удостоверяющих личность, и не содержит указания на перечень документов, которые могут удостоверить личность гражданина Российской Федерации в пограничной зоне, мы решили рассмотреть эту проблему более детально и понять, какие же документы являются документами, удостоверяющими личность гражданина Российской Федерации, помимо внутреннего общегражданского паспорта гражданина Российской Федерации.

Стоит начать с того, что действующее законодательство Российской Федерации не устанавливает четко закрепленного перечня документов, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации.

В рамках рассматриваемого вопроса, наиболее значимым по юридической силе подзаконным правовым актом будет Указ Президента Российской Федерации от 13 марта 1997 г. № 232, согласно которому Президент Российской Федерации постановил: «ввести в действие паспорт гражданина Российской Федерации, являющийся основным документом, удостоверяющим личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации». «Являясь основным», но не единственным, как следует из семантического анализа данной группы слов.

Существуют и другие документы, удостоверяющие личность граждан Российской Федерации, которые предусмотрены нашим законодательством, например:

1. Удостоверение личности военнослужащего;
2. Свидетельство о рождении (гражданине до 14 лет);
3. Удостоверение личности моряка;
4. Военный билет;
5. Временное удостоверение личности гражданина Российской Федерации.

Но указанные документы удостоверяют личность гражданина Российской Федерации лишь в различных специальных и индивидуальных правовых статусах.

Во исполнение Указа Президента Российской Федерации от 13 марта 1997 г. № 232 Правительство Российской Федерации 8 июля 1997 г. издало постановление за номером № 828, согласно которому все граждане Российской Федерации, которые проживают на территории Российской Федерации, и граждане Российской Федерации, которые достигли возраста 14 лет, обязаны иметь паспорт гражданина Российской Федерации. Суть указанного постановления Правительства Российской Федерации сводится к именуемому в общеупотребительном смысле, внутреннему общегражданскому паспорту гражданина Российской Федерации (далее — внутренний паспорт).

Определенный диссонанс наблюдается в сфере удостоверения личности граждан Российской Федерации на территории России, которые постоянно проживают за

пределами нашей страны и не обязаны, в соответствии с п. 1 вышеуказанного постановления Правительства Российской Федерации, иметь тот самый внутренний паспорт гражданина Российской Федерации, который является основным документом, удостоверяющим личность гражданина России на территории нашего государства.

Наше исследование не могло обойти рассмотрение статуса такого юридически важного документа, как паспорт гражданина Российской Федерации РФ, который удостоверяет личность гражданина Российской Федерации за пределами Российской Федерации.

21 декабря 1996 г. Президент Российской Федерации в целях обеспечения конституционного права граждан Российской Федерации на свободный выезд из Российской Федерации и въезд в Российскую Федерацию, осуществления их защиты и покровительства за пределами Российской Федерации постановил ввести в действие паспорт, удостоверяющий личность гражданина Российской Федерации за пределами Российской Федерации (далее — загранпаспорт). Вместе с этим он поручил МИДу России первоочередную выдачу указанного документа гражданам, постоянно проживающим за пределами Российской Федерации¹.

Законодательством Российской Федерации консульские учреждения Российской Федерации, дислоцирующиеся в других странах, наделены полномочиями по выдаче загранпаспортов гражданам Российской Федерации, но не внутренних паспортов граждан Российской Федерации. Прием документов и выдача внутреннего паспорта гражданина Российской Федерации согласно п. 10 постановления Правительства Российской Федерации от 8 июля 1997 г. № 828 входит в компетенцию МВД России, представительства которых дислоцируются только на территории Российской Федерации. Гражданин Россий-

¹ Указ Президента Российской Федерации от 21 декабря 1996 г. № 1752 «Об основных документах, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации за пределами Российской Федерации».

ской Федерации для получения внутреннего паспорта может обратиться по месту жительства, по месту пребывания, либо по месту нахождения представительств МВД России. Стоит отметить, что законодатель не устанавливает каких-либо императивных норм в исследуемом вопросе. Гражданин Российской Федерации, проживающий за пределами Российской Федерации, имеет полное право обратиться за получением внутреннего паспорта в компетентный орган (МВД России) и надлежащим образом получить этот документ. Стоит отметить, что получение внутреннего паспорта возможно только на личном приеме в подразделениях МВД России. Более того, отказ в выдаче внутреннего паспорта гражданину Российской Федерации будет являться незаконным, так как причины отказа в выдаче паспорта гражданина Российской Федерации закреплены законодательством. То есть, при соблюдении принципа полноты

сведений, указанных в заявлении, приложении всех типов документов, необходимых для данной процедуры гражданину Российской Федерации, проживающему за пределами Российской Федерации, отказать в выдаче внутреннего паспорта компетентные органы не имеют права.

Таким образом, право получения внутреннего паспорта гражданина Российской Федерации, проживающего за границей, не является его обязанностью в отличие от гражданина Российской Федерации, постоянно проживающего на территории Российской Федерации и поставленного на регистрационный учет. То есть, реализация гражданином Российской Федерации своего права на получение внутреннего паспорта, невзирая на место его проживания, порождает обязанность его выдачи для государства. Для наглядности примера представим следующую схему:

Возникающие правовые отношения между Российской Федерацией и гражданином Российской Федерации при реализации последнего права получения внутреннего паспорта гражданина Российской Федерации



В связи с рассмотрением данного вопроса будет не лишним косвенно рассмотреть вопрос административной ответственности за проживание гражданина Российской Федерации без документа, удостоверяющего личность гражданина (паспорта), которая установлена ч. 1 ст. 19.15 КоАП РФ. Автором настоящей работы проведено небольшое исследование, в результате которого обнаружены некоторые факты неправомерного привлечения к административной ответственности граждан Российской Федерации, проживающих за границей и обратившихся на территории

Российской Федерации в территориальные органы МВД России за получением внутреннего паспорта.

Содержание описательной части диспозиции ч. 1 ст. 19.15 КоАП РФ следующее: «проживание по месту пребывания или по месту жительства в жилом помещении гражданина Российской Федерации, обязанного иметь документ, удостоверяющий личность гражданина (паспорт), без документа, удостоверяющего личность гражданина (паспорта), или по недействительному документу, удостоверяющему личность гражданина (паспорту)», а санк-

ция определена в виде административного штрафа в размере от 2 до 3 тыс. руб. Из анализа данной статьи следует, что указанная санкция в статье распространяет свое действие только лишь на круг граждан Российской Федерации, проживающих на территории Российской Федерации и имеющих регистрацию по месту жительства (пребывания). Поэтому применение административной санкции по ч. 1 ст. 19.15 КоАП РФ в отношении граждан, проживающих вне пределов Российской Федерации, будет являться крайне сомнительной со стороны правоприменителя.

В заключение вышеизложенного исследования проблемы обозначим, что статус заграничного паспорта гражданина Российской Федерации определен и не имеет равнозначной юридической силы в вопросе удостоверения личности на территории Российской Федерации в сравнении с внутренним общегражданским паспортом, так как является специальным документом, который выдается гражданам для индивидуально определенных целей (въезд в Российскую Федерацию, выезд из Российской Федерации, удостоверение личности за пределами Российской Федерации).

В ходе нашей работы мы обнаружили, что в 2003 г. был подготовлен проект федерального закона № 369593-3 «Об основных документах, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации», который мог бы внести ясность и заполнить выявленный пробел в праве. В законопроекте представлен фиксированный перечень документов, которые могли бы удостоверить личность гражданина Российской Федерации. В списке документов наравне с внутренним паспортом указан и загранпаспорт граждан. По неясным причинам законопроект, который был принят в первом чтении Государственной Думой, был отклонен 8 апреля 2011 г.

В ходе нашего исследования мы так и не нашли ни одного действующего законодательного акта, который бы регулировал правоотношения между Российской Федерацией и гражданами Российской Федерации, проживающими за рубежом, в части удостоверения личности граждан

Российской Федерации, которые временно пребывают на территории России. Наравне с этим отсутствуют правоустанавливающие нормативные правовые акты, меняющие статус загранпаспорта, который, по нашему мнению, вполне мог бы выполнять функции документа, удостоверяющего личность гражданина Российской Федерации внутри территориального суверенитета Российской Федерации. Но, очевиднее и логичнее, что предъявление загранпаспорта на территории Российской Федерации должно сопровождаться документом, подтверждающим факт проживания на территории иностранного государства для удостоверения факта проживания в другой стране и законной причины отсутствия внутреннего паспорта гражданина Российской Федерации. Документами, подтверждающими факт проживания за границей, могут быть следующие:

- вид на жительство;
- разрешение на временное проживание.

За нахождение (въезд, передвижение, проход) гражданина Российской Федерации в пограничной зоне без документа, удостоверяющего личность, то есть внутреннего паспорта гражданина Российской Федерации (свидетельство о рождении, временное удостоверение личности и т.д.), установлена административная ответственность в виде предупреждения или административного штрафа в размере от 500 до 1 000 руб. (ч. 1 ст. 18.2 КоАП РФ). Наше особое мнение заключается в том, что загранпаспорт гражданина Российской Федерации не может являться документом, на основании которого гражданин Российской Федерации может осуществить въезд (проход) в пограничную зону. Тем самым прослеживается препятствие на пути реализации своего конституционного права граждан на свободу перемещения, место пребывания на территории Российской Федерации.

По причине отсутствия нормативных правовых актов, устанавливающих перечень документов, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации, в

рамках рассматриваемой темы мы предлагаем решение путем издания ведомственных приказов органов исполнительной власти, которые закрепят статус загранпаспорта в тех или иных ситуациях. Например, органам ФСБ России необходимо издать соответствующий приказ, в котором должен быть закреплён перечень документов, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации, на основании которых граждане Российской Федерации могут осуществлять въезд в пограничную зону. И, разумеется, загранпаспорт гражданина Российской Федерации может быть включён в указанный перечень документов.

Другим путем решения может являться внесение дополнения относительно статуса загранпаспорта граждан Российской Федерации в действующий приказ ФСБ России от 7 августа 2017 г. № 454 «Об утверждении правил пограничного режима». Таким образом, в ситуации въезда (прохода) в пограничную зону статус загранпаспорта, как документа, будет изменён. Безусловно, что для въезда в пограничную зону предъявление одного лишь загранпаспорта будет недостаточным, так как основание отсутствия внутреннего паспорта необходимо будет подтвердить. Наравне с ним необходим и документ, подтверждающий проживание (вид на жительство, разрешение на временное проживание) в другой стране. Исследуя эти пути решения проблемы будет обеспечено надлежащим образом конституционное право граждан на свободное перемещение, место пребывания на территории Российской Федерации. Безусловно, что наше мнение может вызывать разнотоллки среди юристов, сталкивающихся с подобной проблематикой.

Мы считаем, что предложенная нами правовая новелла сможет внести ясность и создать единый подход в решении настоящей проблемы.

Подводя итог нашей исследовательской работы, необходимо отметить, что, на первый взгляд, понятная установленная регламентация вопросов въезда (прохода, пребывания) граждан Российской Федера-

ции в пограничную зону требует более детального и глубокого рассмотрения и проведения правового анализа. В ходе нашей работы были рассмотрены некоторые правовые проблемы в сфере правил въезда (прохода) гражданами Российской Федерации в пограничную зону. Это, в первую очередь, проблема правил установления мест въезда (прохода) в пограничную зону для граждан и их транспортных средств. А точнее, далеко не все возможные и актуальные места въезда в пограничную зону установлены нормативно и, соответственно, не оснащены информационными знаками, оповещающими граждан о въезде (проходе) в пограничную зону. Повышение актуальности увеличения мест въезда в пограничную зону обусловлено, в основном, обстоятельствами местного характера, например, сбор дикоросов, лов рыбы, охота и т.д. То есть, речь идет об основной деятельности местного населения, которую необходимо учитывать при определении мест въезда в пограничную зону. Вместе с тем, увеличение числа граждан, находящихся в пограничной зоне, может благоприятно сказываться на выявлении неизвестных, подозрительных лиц, вынашивающих намерение по нарушению режима государственной границы Российской Федерации. Другой заинтересованной стороной этого вопроса, безусловно, являются органы местного самоуправления, которым приходится сталкиваться с народными волнениями, причиной которых является массовое привлечение к административной ответственности местного населения за въезд в пограничную зону в неустановленном приказом месте. Поскольку места въезда в пограничную зону устанавливаются локальными приказами пограничных управлений по субъектам Российской Федерации, то при налаживании контактов с органами местного самоуправления указанная проблема выглядит вполне решаемой по выражению заинтересованности одной из сторон.

Наравне с проблемой установления дополнительных мест въезда в пограничную зону, в работе уделено особое внимание документам, удостоверяющим лич-

ность граждан Российской Федерации, на основании которых они осуществляют въезд (проход) в пограничную зону и законно там пребывают и передвигаются. Вникая в подробности, нами проанализирована проблема статуса заграничного паспорта граждан Российской Федерации, на основании которого в соответствии с действующим законодательством въезд (проход) в пограничную зону осуществляться не может. Вместе с тем, нами предложены возможные пути решения проблемы путем внесения дополнений в приказ

ФСБ России от 7 августа 2017 г. № 454, а также издания ведомственного приказа ФСБ России, в котором необходимо закрепить перечень документов, удостоверяющих личность граждан Российской Федерации, на основании которых они могут осуществлять въезд в пограничную зону. В данном приказе свое правовое положение займет и заграничный паспорт граждан Российской Федерации, предъявление которого будет сопряжено с предъявлением документа, подтверждающего проживание в другой стране.

Authentic view of the rules of entry (stay) in the border zone by citizens of the Russian Federation

© Denisov D. I.,
Lawyer

Annotation. This research paper highlights some legal problems in the field of rules of entry (stay) of Russian citizens in the border zone, which are currently an actual problem of legislation on the state border of the Russian Federation. The purpose of this work is legal research of legal subtleties and identification of problems in the named sphere of law. The study was carried out by legal analysis of existing and non-effective normative legal acts of the Russian Federation. In conclusion, in the direction of improving the legislation on the state border of the Russian Federation, some solutions to the identified problems are proposed by presenting the legislative norms in the proposed version of the authors.

Key words: border zone, identity documents of a citizen of the Russian Federation, foreign passport, internal passport, administrative responsibility.

Перечень коррупционно-опасных должностей работников военных организаций: обновленное содержание со старыми проблемами

© Зайков Д. Е.,

кандидат юридических наук, доцент кафедры «Гражданское право, международное частное право и гражданский процесс» Юридического института Российского университета транспорта

Аннотация. В статье анализируется правовой институт коррупционно-опасных должностей и особенности его применения к работникам организаций, создаваемых для выполнения задач, поставленных перед Министерством обороны Российской Федерации.

Ключевые слова: противодействие коррупции, работники, должности, сведения о доходах, военные организации.

Одной из значимых мер по противодействию коррупции является определение перечня коррупционно-опасных должностей, при назначении (при приеме на работу) на которые и при замещении которых лица приобретают особый правовой статус, характеризующийся возложением на них дополнительных обязанностей, установлением в отношении них ограничений и запретов в сфере антикоррупционных отношений¹. Вместе с тем, институт коррупционно-опасных должностей имеет недостаток, который в зависимости от подходов, реализуемых конкретными правоприменителями, проявляется в большей или меньшей степени. Суть указанной проблемы заключается в используемом

порядке формирования перечня коррупционно-опасных должностей.

Основная цель такого порядка — определить наличие коррупционно-опасных факторов, присущих тем или иным должностям, оценить их значимость и принять решение о наличии оснований для отнесения соответствующих должностей к коррупционно-опасным.

Причем если в отношении государственных служащих это может быть сделано достаточно оперативно и эффективно, то применительно к иным категориям лиц, особенно к работникам организаций, создаваемых для выполнения задач, поставленных перед государственными органами, это крайне сложная и трудоемкая задача, решение которой осложняется спецификой деятельности как каждой организации, так и особенностями выполняемой трудовой функции конкретным работником.

Так, в правоприменительной практике распространены два кардинально противоположных подхода к определению коррупционно-опасных должностей работников:

— либеральный, при котором к коррупционно-опасным должностям относятся только должности высшего руководства организации (как правило, руководитель

¹ Например, обязанность ежегодно подавать сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей, принимать меры по недопущению любой возможности возникновения конфликта интересов и урегулированию возникшего конфликта интересов, передавать в целях предотвращения конфликта интересов принадлежащие ценные бумаги (доли участия, паи в уставных (складочных) капиталах организаций) в доверительное управление в соответствии с гражданским законодательством Российской Федерации, запрет на открытие и владение счетами (вкладами), хранение наличных денежных средств и ценностей в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владение и (или) пользование иностранными финансовыми инструментами и др.

организации, его заместители, главный бухгалтер)¹;

— консервативный, при котором к коррупционно-опасным должностям относится максимальное количество должностей организаций².

При этом каждый из приведенных подходов имеет свои недостатки.

Либеральный — необоснованное ограничение перечня коррупционно-опасных должностей исключает возможность отнесения к таковым должностей работников, действительно отвечающих таким требованиям³. Такой подход во многом снижает эффективность принимаемых мер по противодействию коррупции и создает предпосылки для исключения обязанных субъектов антикоррупционных отношений из сферы правового регулирования противодействия коррупции.

Консервативный — в основе лежит формализм, в силу которого без надлежащей оценки должности, замещающие которые работники даже независимо от фактически выполняемых ими трудовых обязанностей и имеющихся полномочий, относятся к коррупционно-опасным⁴. При этом использование наименований конкретных должностей также влечет за собой опасность того, что лица, замещающие действительно коррупционно-опасные должности, но имеющие наименования, отличные от установленных в соответствующем перечне коррупционно-опасных должностей, будут исключены из-под дей-

ствия антикоррупционного законодательства.

Способ решения этой проблемы изложен в разъяснениях Минтруда России от 18 июля 2013 г. № 18-2/10/2-4038 «По применению Федерального закона от 3 декабря 2012 г. № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» и иных нормативных правовых актов в сфере противодействия коррупции», в силу которых формирование в организациях перечня должностей, при назначении на которые граждане и при замещении которых работники будут обязаны представлять сведения о доходах, следует осуществлять с учетом функций организации, при реализации которых могут возникать коррупционные риски. При этом необходимо учитывать серьезность коррупционного правонарушения, которое может совершить работник, замещающий соответствующую должность, не создавая необоснованного расширения данного перечня должностей.

Таким образом, формирование перечня коррупционно-опасных должностей должно осуществляться исключительно на основании оценки и анализа коррупционных рисков⁵, имеющихся в организации. К сожалению, данный подход не находит своего повсеместного применения, что приводит к негативным результатам⁶.

Указанная проблематика ярко проявляется на примере Минобороны России.

¹ См., напр.: приказ Минкультуры России от 8 мая 2014 г. № 799, приказ Минэнерго России от 12 ноября 2014 г. № 837, приказ Минпромторга России от 18 апреля 2017 г. № 1210.

² См., напр.: приказ ФСКН России от 3 апреля 2015 г. № 119; приказ МВД России от 16 декабря 2016 г. № 848.

³ Напр., должности, замещение которых предусматривает возможность выполнения обязанностей высшего руководства организации при их отсутствии, принятие решений по распоряжению материальными средствами, осуществление закупочной деятельности, проведение ревизий (проверок) и др.

⁴ Зайков Д. Е. Специфика ограничения правового статуса работников — субъектов антикоррупционных отношений // Российская юстиция. 2016. № 2. С. 23—24.

⁵ В соответствии с Рекомендациями по порядку проведения оценки коррупционных рисков в организации, утвержденными Минтрудом России 18 сентября 2019 г. оценка коррупционных рисков — общий процесс идентификации, анализа и ранжирования коррупционных рисков; анализ коррупционного риска — процесс понимания природы коррупционного риска и возможностей для его реализации посредством 1) выявления наиболее вероятных способов совершения коррупционного правонарушения при реализации бизнес-процесса («коррупционных схем») и 2) определения должностей или полномочий, критически важных для реализации каждой «коррупционной схемы».

⁶ См. подробнее: Харитонов С. С., Илий С. К. Криминологическая характеристика коррупционной преступности в военной организации государства // Военное право. 2012. № 3. С. 58—70.

Так, приказом Министра обороны Российской Федерации от 21 ноября 2019 г. № 685 (далее — приказ Минобороны России № 685) утвержден Перечень воинских должностей, должностей федеральной государственной гражданской службы в Министерстве обороны Российской Федерации, должностей работников в организациях, создаваемых для выполнения задач, поставленных перед Министерством обороны Российской Федерации, при назначении на которые и при замещении которых военнослужащие, федеральные государственные гражданские служащие и работники обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей (далее — Перечень)¹.

Это уже четвертый приказ Министра обороны Российской Федерации, регламентирующий рассматриваемые отношения². Вместе с тем, его правовой анализ, в том числе в сравнении с предшествующим ему актом — приказом Министра обороны Российской Федерации от 4 апреля 2016 г. № 175³ (далее — приказ Минобороны России № 175), позволяет сделать вывод о наличии в нем как положительных моментов, так и ряда существенных недостатков, негативно влияющих на регулируемые отношения.

Во-первых, претерпело изменение наименование Перечня, которое стало более лаконичным и в большей степени учитывающим специфику таких субъектов антикоррупционных отношений, как работники организаций, создаваемых для выполнения задач, стоящих перед Минобороны России.

Во-вторых, изменены правовые основания утверждения Перечня: если приказ Минобороны России № 175 в качестве главного из них называл Федеральный за-

кон от 3 декабря 2012 г. № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам», тем самым устанавливая цель его принятия, то приказ Минобороны России № 685 контроль за расходами лиц, замещающих коррупционно-опасные должности, и соответствующие правовые акты вообще не упоминает, ссылаясь исключительно на ст. 8 Закона о противодействии коррупции и положения указов Президента Российской Федерации, предусматривающих обязанность лиц, замещающих коррупционно-опасные должности, представлять сведения о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера⁴.

В-третьих, исключена коллизия, имевшая место в приказе Минобороны России № 175, — наименование раздела III «Должности работников в организациях, создаваемых для выполнения задач, поставленных перед Министерством обороны Российской Федерации, в воинских частях и организациях Вооруженных Сил Российской Федерации». Фактически в данном положении проводилась непонятная дифференциация: с одной стороны организации, создаваемые для выполнения задач, поставленных перед Минобороны России, а с другой — воинские части и организации Вооруженных Сил Российской Федерации. В чем заключалось приведенное различие, неизвестно, особенно с учетом того, что приказ Минобороны России № 175, исходя даже из его названия, оперировал лишь первым из указанных терминов. Решение данной проблемы оказалось до банального простым — изложить

⁴ Подп. «а» п. 2 Указа Президента Российской Федерации от 18 мая 2009 г. № 557 «Об утверждении перечня должностей федеральной государственной службы, при замещении которых федеральные государственные служащие обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей» и п. 2 Указа Президента Российской Федерации от 2 апреля 2013 г. № 309 «О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона «О противодействии коррупции».

¹ Вступил в силу 6 января 2020 г.

² Приказы Министра обороны Российской Федерации от 25 октября 2012 г. № 3313дсп; от 24 ноября 2014 г. № 865 (утр. силу).

³ Утр. силу.

наименование рассматриваемого раздела в новой редакции: «Должности работников».

В-четвертых, претерпело изменение содержание Перечня в части, касающейся должностей работников военных организаций.

Так, из Перечня исключены должности «профессор», «доцент кафедры», «старший преподаватель», «преподаватель»¹, т.е. указанные должности перестали быть коррупционно-опасными. Но что явилось причиной столь кардинального решения? Ни правовое положение, ни выполняемые обязанности, ни объем полномочий у лиц, замещающих указанные должности, не изменился.

При этом еще совсем недавно, в 2018 г., Минобороны России в Верховном Суде Российской Федерации активно доказывало обоснованность и необходимость наличия в Перечне указанных должностей педагогических работников: «Исходя из системного анализа п. 33 ст. 2 п. 2 ст. 48 Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» и должностных обязанностей профессорско-преподавательского состава, утвержденных приказом Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации от 11 января 2011 г. № 1н, требований приказа Министра обороны Российской Федерации от 15 сентября 2014 г. № 670 «О мерах по реализации отдельных положений статьи 81 Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации», согласно которым осуществление преподавательской деятельности неразрывно связано с организацией, руководством и контролем учебной, воспитательной и учебно-методической работой по соответствующим дисциплинам, контролем за обучающимися (студентами, слушателями), текущим контролем успеваемости и качества подготовки обучающихся с занесением результатов такого контроля в соответствующие документы, а также выполнение иных функций, отнесе-

ние упомянутых административным истцом должностей профессорско-преподавательского состава военных учебных заведений Министерства обороны Российской Федерации к числу должностей, исполнение обязанностей по которым связано с коррупционными рисками, соответствует критериям, установленным в разделе III Перечня должностей, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 18 мая 2009 г. № 557, а довод административного истца об обратном является несостоятельным»².

Неужели возобладал здравый смысл или повлияла позиция автора настоящей статьи, раскритиковавшего такой подход Минобороны России³?

Ответ, к сожалению, нам неизвестен, но можно констатировать тот факт, что в течение длительного времени в отношении работников, замещающих рассматриваемые должности профессорско-преподавательского состава, необоснованно⁴ были установлены ограничения их правового статуса. И это далеко не единственный пример, имевший место в практике определения Министерством обороны Российской Федерации коррупционно-опасных должностей⁵.

Следующая новация — наименование должности «начальник (заведующий) склада» изменено на «начальник склада»⁶. Сложно определить причину такого решения, так как подобное ограничение не имеет под собой объективного обоснования.

² Решение Верховного Суда Российской Федерации от 11 мая 2018 г. № ВКАПИ18-13, оставленное без изменения Определением Апелляционной коллегии Верховного Суда Российской Федерации от 14 августа 2018 г. № АПЛ18-304.

³ Зайков Д. Е. Перечень коррупционно-опасных должностей работников военных организаций: законность и обоснованность содержания // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2019. № 3. С. 13—19.

⁴ Раз уж Минобороны России признало отсутствие оснований для нахождения таких должностей в Перечне.

⁵ Аналогичная ситуация сложилась и с другими должностями: экономист, бухгалтер, юристконсульт и др.

⁶ По нашему мнению, оснований для нахождения в Перечне подобной должности не имеется.

¹ Также из Перечня исключены и аналогичные должности военнослужащих в образовательных организациях.

В соответствии с Размерами должностных окладов (тарифных ставок) гражданского персонала (работников) воинских частей и организаций Вооруженных Сил Российской Федерации, утвержденными приказом Министра обороны Российской Федерации от 18 сентября 2019 г. № 545, в военных организациях и воинских частях предусмотрена должность как «начальник склада», так и «заведующий складом» (таблица 61). Однако при указанном подходе лишь по формальному основанию многочисленные работники, замещающие должность «заведующий складом», будут исключены из числа субъектов антикоррупционной деятельности.

Также стоит обратить внимание и на следующее обстоятельство. В Перечне в качестве должностей указаны «члены военно-врачебной комиссии военных комиссариатов: врач-хирург, врач-офтальмолог, врач-невролог, врач-отоларинголог, врач-психиатр, врач-стоматолог, врач-дерматовенеролог, врач-терапевт, фельдшер».

Вместе с тем, согласно Положению о военно-врачебной экспертизе, утвержденному постановлением Правительства Российской Федерации от 4 июля 2013 г. № 565¹ (далее — Положение о ВВЭ), в дополнение к указанным специалистам в состав членов ВВК военных комиссариатов при необходимости могут быть включены врачи иных специальностей, должности которых Перечень не предусматривает. Это приведет к наличию разного правового статуса у соответствующих членов ВВК.

Кроме того, рассматриваемое положение Перечня содержит такую должность как «врач-отоларинголог», однако ни Положению о ВВЭ, ни другим правовым актам в сфере медицины² она уже неизвест-

на; правильное наименование должности — «врач-оториноларинголог». Эта проблема существует уже много лет, но так и не нашла до сих пор своего решения.

Оценивая рассматриваемую ситуацию в целом, можно констатировать, что Перечень, как и предыдущие его редакции, в части, касающейся должностей работников, является противоречивым и необъективным³, что обусловлено отсутствием необходимой оценки и анализа коррупционных рисков по соответствующим должностям. Кроме того, Перечень в силу его утверждения приказом Министра обороны Российской Федерации представляет собой крайне статичный документ, изменения в который вносятся не по мере надобности, а по мере возможности.

Например, приказ Минобороны России № 175 предусматривал, что все должности федеральной государственной гражданской службы в Управлении ракетного топлива и горючего Министерства обороны Российской Федерации, Вещевом управлении Министерства обороны Российской Федерации, Продовольственном управлении Министерства обороны Российской Федерации отнесены к коррупционно-опасным. Однако с февраля 2019 г. указанные органы военного управления перестали существовать в качестве самостоятельных, войдя в структуру Департамента ресурсного обеспечения Минобороны России (далее — ДРО МО РФ) на правах его подразделений. Тем не менее, необходимые и своевременные изменения в приказ Минобороны России № 175 в части отнесения должностей госслужащих нового органа военного управления — ДРО МО РФ так и не были внесены вплоть до его отмены (январь 2020 г.). Это привело к тому, что в течение длительного времени лица, замещающие должности госслужащих в ДРО МО РФ, во многом были ис-

¹ Напр., п. 81.

² См., напр.: приказ Минздравсоцразвития России от 23 июля 2010 г. № 541н «Об утверждении Единого квалификационного справочника должностей руководителей, специалистов и служащих», раздел «Квалификационные характеристики должностей работников в сфере здравоохранения», Номенклатуру должностей медицинских работников и фармацевтических

работников, утвержденную приказом Минздравсоцразвития России от 20 декабря 2012 г. № 1183н.

³ Неоднократные изменения, особенно в части исключения необоснованно отнесенных к коррупционно-опасным должностей, подтверждают данный вывод.

ключены из-под действия законодательства о противодействии коррупции.

Изложенное делает необходимым изменить существующий в Минобороны России подход к определению коррупционно-опасных должностей работников военных организаций.

По нашему мнению, перечень таких должностей должен вестись в каждой военной организации на основании результатов проведенной ею оценки и анализа коррупционных рисков, учитывающих специфику осуществляемой деятельности, а также конкретные полномочия и обязанности по соответствующим должностям. Общие требования к порядку проведения военными организациями оценки и анализа коррупционных рисков, коррупционно-опасные виды осуществляемой деятельности, полномочия и иные необходимые вопросы должны быть определены актом Минобороны России. Это позволит исключить общий формальный подход к

определению коррупционно-опасных должностей работников, обеспечит конкретизацию и актуальность содержания их перечня, повысит эффективность противодействия коррупции и создаст необходимые гарантии защиты прав и законных интересов работников военных организаций.

Библиография

1. Зайков, Д. Е. Специфика ограничения правового статуса работников – субъектов антикоррупционных отношений / Д. Е. Зайков // Российская юстиция. — 2016. — № 2. — С. 23—26.
2. Зайков, Д. Е. Перечень коррупционно-опасных должностей работников военных организаций: законность и обоснованность содержания / Д. Е. Зайков // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2019. — № 3. — С. 13—19.
3. Харитонов, С. С. Криминологическая характеристика коррупционной преступности в военной организации государства / С. С. Харитонов, С. К. Илий // Военное право. — 2012. — № 3. — С. 58—70.

List of corruption-dangerous positions of employees of military organizations: updated content with old problems.

© Zaykov D. E.,
candidate of law, associate Professor of the Department of Civil law, private international law and civil procedure of the Law Institute Of the Russian University of transport

Annotation. The article analyzes the legal institution of corruption-dangerous positions and features of its application to employees of organizations created to perform tasks assigned to the Ministry of defense of the Russian Federation.

Key words: anti-corruption, employees, positions, income information, military organizations.

От древнейшей к новейшей истории формирования церковно-правовых основ деятельности военного духовенства России (вопросы совершенствования правовой работы)

© Овчаров О. А.,
кандидат юридических наук

Аннотация. В статье кратко рассмотрены и проанализированы отдельные вопросы преемственности военно-религиозных правовых норм в ходе исторического развития правового регулирования деятельности военного духовенства в древнейшей и новейшей истории и совершенствования правовой работы в области государственно-церковных отношений при реализации военным духовенством своих полномочий в религиозной сфере, делаются соответствующие важные выводы.

Ключевые слова: правовая работа, право военнослужащих на свободу вероисповедания, военное духовенство, военная служба.

Институт военного духовенства является древнейшим правовым институтом, дошедшим до наших дней и восстанавливаемым на наших глазах. Что примечательно, заложенные в древнейшей истории в книгах Ветхого Завета положения, касающиеся военного духовенства, прошли через века, через всю мировую историю и восстанавливаются в новейшей истории России вместе с институтом военного духовенства. Эта преемственность поражает воображение и напоминает о непреходящем величии Божиих установлений.

Исследование ветхозаветных мест, относящихся к деятельности священников в связи с военными действиями (Быт 14.17-20; Исх 17.8-13; Чис 31.1-6; Втор 20.1-4; Чис 31.1-6, 25-31; Нав 6.1-4, 7.10-12), позволяет прийти к выводу о том, что Ветхий Завет является прочным фундаментом церковно-правовых основ, отражающих особенности деятельности военного духовенства, на протяжении всей его многовековой истории. Анализ указанных библейских положений в целом показывает, что Священное Писание определяет на примере конкретных исторических событий не только необходимость присутствия священника при войсках во время сражения, но и формы его специфической религиозной деятельности, среди которых можно выделить следующие формы:

— благословение воинов Богом Всевышним через священника;

— напоминание священником о Боге, Его всемогуществе и помощи, о даровании Им победы в сражении;

— участие в сражениях молитва о помощи в битве и о даровании победы;

— религиозное воспитание и духовно-просветительская деятельность в войсках;

— укрепление среди воинов веры в Бога и Его всемогущество;

— создание благоприятных условий в военных организациях для деятельности военного духовенства;

— вознаграждение государством военного духовенства за его религиозную деятельность в войсках.

Эти формы деятельности духовенства в армейской среде, на поле боя и его взаимоотношения в этой связи с представителями государства прошли через века и по сей день используются в практической деятельности военного духовенства в различных странах по всему миру. Цель применения этих средств — приблизить воинов к Богу, укрепить их веру, помочь им спастись, одержать победу.

Эти формы деятельности военных священников были закреплены в военном законодательстве России еще в досоветский период. С окончанием советского периода в истории России начался новый этап в формировании церковно-правовых основ деятельности военного духовенства в военных организациях, где указанные формы работы священников в войсках

начали воссоздаваться вновь. Условно этот этап в новейшей истории России можно условно разделить на 4 следующих периода:

— *подготовительный период* (1990—1994 гг.). В этот период издается ряд государственных законодательных актов, подготовивших условия для установления официальных военно-религиозных отношений и появление военного духовенства;

— *договорный период* (1994—2010 гг.). В этот период устанавливаются официальные договорные отношения между командованием и церковными структурами, в рамках которых начинается легитимная религиозная деятельность церкви в войсках и воссоздание института штатного военного духовенства;

— *статусный период* (2010—2013 гг.). Период появления первого официального правового акта государства, устанавливающего статус органов по работе с верующими военнослужащими (в штате воинских частей) и назначаемых на эти должности священнослужителей, — первый шаг по воссозданию в «новой» России института штатного военного духовенства;

— *синодальный период* (2013—нач. 2020 г.). Характеризуется появлением первого правового документа Русской Православной Церкви о военном духовенстве, устанавливающим его правовой статус, в том числе в государстве (в воинской части), и регулирующего государственно-церковные отношения в части организации и деятельности военного духовенства.

Рассмотрим эти периоды подробнее.

1. Подготовительный период (1990—1994 гг.). Принятие Закона РСФСР от 25 октября 1990 г. № 267-1 «О свободе вероисповеданий» обратило повышенное внимание государства и органов военного управления на религиозные права граждан и порядок их реализации (в т.ч. и в условиях прохождения военной службы), а также положило начало в этой связи постепенному процессу восстановления государственно-церковного сотрудничества, в том числе и в военных организациях. Сам факт

появления такого закона поставил перед органами военного управления проблему обеспечения исполнения его требований в отношении военнослужащих как в мирное, так и военное время. Решение этой проблемы (по опыту российской истории и современной мировой практики) поставило перед командованием вторую проблему — воссоздания института военного духовенства и организационно-правовых основ его деятельности в войсках.

Дальнейшее развитие правовых основ государственно-церковного сотрудничества в военных организациях (по поводу реализации свободы вероисповедания военнослужащих) получило в ст. 8 Закона Российской Федерации от 22 января 1993 г. № 4338-1 «О статусе военнослужащих», которая так и называлась «Свобода совести и вероисповедания». В этой статье законодатели постарались разрешить первую обозначенную проблему — военнослужащим предоставлялось право участвовать в богослужениях и религиозных церемониях как частным лицам (в свободное от военной службы время), использовать индивидуально религиозную символику, религиозную литературу и предметы культа, но устанавливался запрет на создание в воинских частях религиозных объединений. Это был важный шаг в сторону создания благоприятных условий для деятельности военных священников по духовному окормлению военнослужащих, их религиозному воспитанию и просвещению.

Принятие 12 декабря 1993 г. Конституции Российской Федерации ещё более укрепило правовой фундамент (для сотрудничества государства и церкви, военных организаций с военным духовенством) — на конституционном уровне. В частности, Конституция России в ст. 2 провозглашала высшей ценностью права и свободы человека, а обязанность по их признанию, соблюдению и защите возложило на государство. Теперь государство (в лице уполномоченных органов, в т.ч. в военных организациях в лице соответствующих командиров) обязано стало защищать и обеспечивать соблюдение прав и свобод гражд-

дан, в т.ч. и военнослужащих. Одним из таких прав и свобод ст. 28 Конституции России называла свободу вероисповедания, которая включала также и право исповедовать любую религию как индивидуально, так и совместно с другими, свободно иметь и распространять религиозные убеждения и действовать в соответствии с ними. Применительно к военным организациям на командиров теперь Конституцией Российской Федерации возлагалась обязанность обеспечить соблюдение указанных конституционных прав военнослужащих на свободу вероисповедания. Это обстоятельство во многом и обусловило интерес к прямому сотрудничеству в этих вопросах командования с военным духовенством, подтолкнуло к поиску соответствующих правовых форм такого сотрудничества и официальному оформлению надлежащих правоотношений сторон этого сотрудничества.

2. Договорный период (1994—2010 гг.). Юридически значимым фактом начала официальной части сотрудничества стало подписание 2 марта 1994 г. святейшим Патриархом Московским и Всея Руси Алексием II и Министром обороны Российской Федерации генералом армии П. С. Грачевым Совместного заявления о взаимодействии между Русской Православной Церковью и Вооруженными Силами России. В соответствии с его положениями был создан Координационный комитет по взаимодействию между Русской Православной Церковью и Вооруженными Силами и разработана Концепция взаимоотношений между органами военного управления и религиозными объединениями, а на Коллегии Министерства обороны в апреле того же года было принято решение ввести в войсках должности офицеров по связям с религиозными организациями¹.

Через несколько месяцев после этого события в Москве с 25 по 27 октября 1994 г. прошла Первая Всероссийская конференция «Православие и Российская Армия», в резолюции которой отмечалось,

что неотъемлемой частью церковно-армейского сотрудничества должна стать забота церкви о сохранении высокого морального духа, искони присущего российскому воинству, и о преодолении проявлений безнравственности в армейской среде². В обращении к участникам конференции заместитель Министра обороны Российской Федерации генерал-полковник В. И. Миронов отметил, что «... веками образ Православной Церкви неразрывно связывался с образом Родины — святой Руси, самого дорогого, что есть у российского солдата и офицера. Этот образ вдохновлял их на ратные подвиги, помогал преодолевать невероятные трудности войн и лихолетья»³.

Вскоре после всех этих событий 16 июля 1995 г. святейший Патриарх и Святейший Синод приняли решение о создании Синодального отдела Московского Патриархата по взаимодействию с Вооруженными Силами и правоохранительными учреждениями⁴. Впервые за 78 лет (с 1918 г.) в составе Русской Православной Церкви появилось подразделение, специально предназначенное для организации работы по удовлетворению религиозных нужд военнослужащих и других лиц, проходящих службу в военных организациях и правоохранительных органах. Это следует расценивать как большой шаг в сторону воссоздания института военного духовенства в современных государственно-правовых и церковно-правовых реалиях. Ведь за все эти годы произошли существенные изменения как в государстве, так и в Церкви.

Таким образом, были сделаны первые (со времен Октябрьской революции) шаги по организации религиозного воспитания военнослужащих в интересах укрепления обороны страны, удовлетворения духов-

² Резолюция Первой Всероссийской конференции «Православие и Российская Армия» // Ориентир. 1995. № 1. С. 28—29.

³ Возрождать лучшие традиции служения отечеству // Ориентир. 1995. № 1. С. 7.

⁴ Протоиерей Д. Смирнов. Придут ли в полки капелланы? // Российское военное обозрение. 2003. № 12. С. 35.

¹ Победа, победившая мир. 2003. № 11. С. 7.

ных потребностей воинов, реализацию их права на свободное вероисповедание. Первые реальные и эффективные организационно-правовые меры по восстановлению военного духовенства. Обоснованность и закономерная необходимость движения общества и его институтов в указанном направлении обусловлено и цифровыми данными статистических и социологических исследований, показывающими значительный рост верующих в 90-х годах XX столетия, в том числе и среди военнослужащих.

Примечательно, что вскоре после принятия Конституции России и подписания Совместного заявления о взаимодействии началась активная правовая работа по восстановлению института военного духовенства в России и даже прорабатывался вопрос о создании условий по подготовке уникальных кадров для военного духовенства. В частности, 1996 г. по ходатайству губернатора Евгения Савченко и епископа Белгородского и Старооскольского Иоанна Президентом России Б. Н. Ельциным было подписано распоряжение от 15 апреля 1996 г. № 758 «О разработке статуса полковых священников», а также дано поручение Правительства Российской Федерации о проработке вопроса о строительстве в Белгороде военно-духовного учебного заведения. Эти распоряжения и поручения удалось с большими трудностями «спустить на тормозах» ответственному в тот период в Минобороны России за связи с религиозными объединениями С. А. Мозговому, который подготовил за подписью начальника Генерального Штаба Вооруженных Сил Российской Федерации соответствующие ответы в Администрацию Президента Российской Федерации и Правительство Российской Федерации. В этих ответах была обоснована невозможность реализации этих инициатив ввиду их несоответствия Конституции России, светского характера государства и отсутствия достаточного количества верующих среди военнослужащих¹. Таким образом, первые по-

пытки по воссозданию военного духовенства и установлению его правового статуса не увенчались успехом.

В 1996 г. принимается Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ, в ст. 148 которого устанавливается уголовная ответственность за нарушение прав на свободу совести и вероисповеданий. Данная статья УК РФ предусматривает уголовную ответственность в т.ч. и за незаконное воспрепятствование деятельности религиозных организаций или проведению богослужений, других религиозных обрядов и церемоний. А ч. 4 этой статьи содержит квалифицирующий признак, когда указанные деяния совершаются лицом с использованием своего служебного положения. Данная законодательная норма также создаёт благоприятные условия для деятельности военного духовенства в войсках. Если командование будит чинить препятствия законной религиозной деятельности военного духовенства, то это командование автоматически становится на путь совершения уголовно наказуемого деяния.

Задача священника в подобной ситуации — всё это хорошенько командованию разъяснить и конфликтов на этой почве между командованием и военным духовенством должно после такого разъяснения стать меньше. Уголовный закон в данном случае стоит на страже верующих военнослужащих и военного духовенства, пытаясь устранить возможные препятствия свободе вероисповедания личного состава и деятельности военных священнослужителей посредством введения уголовной ответственности за подобную преступную деятельность командиров и начальников, не уважающих религиозные чувства и права подчиненных, а также и законы, устанавливающие и защищающие эти права.

В 1997 г. был принят Федеральный закон от 26 сентября 1997 г. № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях» в ст. 15 и 16 которых устанавливалось, что религиозные организации действуют в соответствии со

¹ Мозговой С. Взаимоотношения Армии и Церкви в Российской Федерации // The Journal of Power Institutions in Post-Soviet Societies. 2005. № 3.

своими внутренними установлениями и государство уважает эти внутренние установления, а командование воинских частей не препятствует участию военнослужащих в богослужениях, других религиозных обрядах и церемониях. Это также следует рассматривать как значительный шаг в сторону создания законодательных основ, благоприятствующих деятельности военного духовенства в войсках в соответствии с внутренними установлениями представляемой религиозной организации.

В 1998 г. в новой редакции издаётся Федеральный закон от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих». В ст. 8 этого закона не произошло существенных изменений, она осталась в прежней редакции с дополнением двух фраз. Устанавливалось, что военнослужащие не вправе использовать свои служебные полномочия для пропаганды того или иного отношения к религии и что религиозные обряды на территории воинской части могут отправляться по просьбе военнослужащих за счет их собственных средств с разрешения командира.

Подобные изменения и уточнения в законодательстве, позволяющие военным священникам на законных основаниях проводить богослужения и другие религиозные обряды прямо на территории воинской части, государственного учреждения, несмотря на протесты некоторых командиров со ссылкой на ст. 14 Конституции Российской Федерации об отделении государства от религиозных объединений. Закон прямо урегулировал эти разногласия, тем самым дав понять, что при проведении религиозных обрядов на территории воинской части нарушений ст. 14 Конституции России не происходит.

В 2003 г., спустя 10 лет с момента принятия Конституции России и Федерального закона «О статусе военнослужащих» (ст. 8) в военных организациях велась служба уже в 150 воинских храмах, в которых около 400 священнослужителей

духовно окормляло военнослужащих на достаточно регулярной основе¹.

Как видно из представленных данных, за первое десятилетие с момента официального начала официального сотрудничества военных организаций и Церкви была проделана огромная работа по воссозданию института военного духовенства, которое формировалось на внештатной основе, не получая за свой священнический труд, за укомплектование церковью необходимыми предметами религиозного назначения, за транспортные и иные расходы никакого вознаграждения от военных организаций. В качестве правовой основы в этот период формирования государственно-церковных отношений выступали (наряду с российским законодательством) соглашения о сотрудничестве между соответствующими религиозными организациями и военными структурами. Отношения эти строились на основе безвозмездных договоров, руководствуясь гражданским законодательством.

Так, например, по словам руководителя отдела Екатеринбургской епархии по взаимодействию с Вооруженными Силами и правоохранительными учреждениями, 14 октября 1994 г. впервые в России подписано Соглашение о сотрудничестве между Екатеринбургской епархией Русской Православной Церкви и Свердловским областным военным комиссаром. Всего же к 2003 г. в рамках подписанных Екатеринбургской епархией соглашений о сотрудничестве священнослужителями окормлялось 367 частей и подразделений Приволжско-Уральского военного округа и других силовых структур. При этом, в воинских частях и правоохранительных учреждениях, дислоцирующихся на территории Свердловской области, действовало 19 православных храмов, строилось 5, действовало 28 молитвенных комнат, а количество священников, окормлявших воинские части и подразделения Минобороны России, МВД России, МЧС России, составляло 160 человек, причем ни один из

¹ Протоиерей Д. Смирнов. Придут ли в полки капелланы?

них не был освобожден от повседневных служений в своих приходах¹.

По благословению Святейшего Патриарха Московского и всея Руси Алексия II в июне 2003 г. в Рязани состоялись учебно-методические сборы военного духовенства — впервые за всю послереволюционную историю православные священники были собраны для обмена опытом работы по окормлению личного состава Вооруженных Сил. На сборы прибыло 124 священника из 37 епархий Русской Православной Церкви. Эти сборы подтвердили, что православные пастыри уже широко востребованы в войсках и ведут активную работу с личным составом, принося неоценимую пользу для укрепления морально-нравственной составляющей боевой готовности армии и флота, что и было отмечено практически всеми выступавшими на сборах военными священниками².

Главный священник ВДВ протоиерей Михаил Васильев подчеркивает: «Мы не служим в армии, а служим для армии и не должны быть обузой для военных. Поэтому каждый священнослужитель проходит соответствующую подготовку. ... Для нас главное — быть там, где паства. Если наши окормляемые прыгают с парашютом, значит, и мы должны быть рядом. Мы помогаем человеку реализовать его право на свободу вероисповедания и никого при этом в храм не гоним. Военнослужащие сами приходят, а значит, чувствуют в этом необходимость»³.

Таким образом, можно констатировать, что за первое десятилетие с начала открытого сотрудничества армии и церкви и восстановления института военного духовенства (нештатного, действующего в войсках на основе заключенных безвозмездных гражданско-правовых договоров,

соглашений) с 1994 г. по 2003 г. — была проделана огромная правовая работа, работа по формированию правосознания личного состава, командования и военно-политического руководства страны, по разъяснению важности и необходимости системной совместной слаженной деятельности армии и церкви по возрождению страны, нравственному и духовному в условиях военной службы, по заключению договоров и соглашений между церковью и командованием по вопросам сотрудничества и легитимного пребывания и осуществления священнической работы военного духовенства в войсках.

Это были первые шаги, но и они уже наглядно показывают понимание командованием остроты проблемы и осознание помощи, которую может оказать взаимодействие с религиозными организациями. Но этих правовых мер было недостаточно. В Резолюции II учебно-методических сборов военного духовенства среди прочего указывалось на необходимость обеспечить силовые министерства и ведомства руководящими документами, определяющими и регламентирующими взаимоотношение Армии и Церкви⁴.

Множественность соглашений и неупорядоченность, хаотичность их заключения и исполнения не способствовали повышению результативности работы военного духовенства в военных организациях, не позволяли в полном объеме реализовать масштаб и положительный эффект этой работы в войсках.

Таким образом, постепенно назрела потребность в нормативном закреплении на федеральном уровне порядка такого взаимодействия, форм и средств его наиболее оптимального и эффективного осуществления в войсках и органах военного управления.

Проблемой законодательного закрепления правового статуса военного духовенства в правовом пространстве государства Российского была озабочена и обеспечена Русская Православная Церковь. В п. 22 Определения, принятого 6 октября

¹ Новожилов И. Армия и церковь. Сравнительный анализ взаимоотношений на примере опыта западноевропейских государств, США и России // Ориентир. 2003. № 4. С. 39.

² Победа, победившая мир. 2003. № 11. С. 1.

³ Небеса обетованные // Информационное агентство МЕДИАРЯЗАНЬ. 23.03.2012. [Электронный ресурс]. URL: <http://mediaryazan.ru/articles/detail/121847.html>. (дата обращения: 23.11.2017).

⁴ Там же. С. 5.

2004 г. Архиерейским Собором Русской Православной Церкви, указывается: «В области взаимодействия с Вооруженными Силами и правоохранительными структурами важна постановка на качественно новый уровень церковно-государственного партнерства. Для этого необходимо развитие законодательства, в том числе легитимизация военного духовенства, что соответствует исторической и мировой практике. Рекомендовано на епархиальном уровне формирование договорно-правовой базы, которая бы гарантировала Церкви стабильность отношений, например, в случаях смены руководителей или изменения позиций органов военного управления»¹.

Понимание этой проблемы ощущалось не только командованием и религиозными организациями. В 2005 г. главный военный прокурор в своем письменном обращении в адрес Святейшего Патриарха и Министра обороны предлагал «рассмотреть возможность принятия организационно-правовых норм, направленных на разработку и создание качественно новой нормативной базы, предусматривающей более активное участие священнослужителей в нравственном и патриотическом воспитании военнослужащих. Главная военная прокуратура готова оказать содействие в этой работе. Убежден в том, что такие меры будут способствовать оздоровлению морально-психологического климата в воинских коллективах Вооруженных Сил Российской Федерации»².

Такое содействие Главной военной прокуратурой военным организациям и Русской Православной Церкви в этой важной для обороны страны работе по духовному воспитанию воинов, оздоровлению и укреплению их правосознания было оказано. В частности,

¹ Определение Архиерейского Собора Русской Православной Церкви о вопросах внутренней жизни Русской Православной Церкви (документ принят на заседании 6 октября 2004 года) [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.patriarchia.ru/db/document/400442/> (дата обращения: 29.05.2019).

² Победа, победившая мир. 2005. № 7/35. С. 3.

Главная военная прокуратура подготовила и направила 10 февраля 2006 г. в Минобороны России законопроект о полковых священниках, которые должны войти в штат Вооруженных Сил, получив воинские звания. Появление в армии духовенства должно было, по мнению авторов проекта, «укрепить армейскую дисциплину, повысить уровень патриотизма в войсках, а также решить проблему армейской дедовщины». В данном проекте³ было указано, что церковь поможет армии «в укреплении войсковой дисциплины — противостоянии неуставным отношениям и борьбе с национальной и религиозной рознью»⁴. По словам бывшего в то время главного военного прокурора генерал-полковника юстиции А. Н. Савенкова целью такой меры являлось «повышение нравственного, культурного воспитания военнослужащих и борьба с неуставными отношениями в армии — дедовщиной». «Я абсолютно уверен, что в войсках должны быть военные священники», заявлял парламентским журналистам А. Н. Савенков, который при этом подчеркивал, что он готов закон о полковых священниках «аргументировано отстаивать», потому что он написан именно о военных священниках⁵.

Как сообщил генерал-лейтенант юстиции Владимир Мельников, в 2006 г. прокуратура, которая сама по себе не обладает законодательной инициативой, выступила с предложением о создании института военного духовенства. Предложение было разослано в

³ С проектом Федерального закона «О военных священниках», подготовленным Главной военной прокуратурой, можно ознакомиться на сайте по адресу: URL: <https://credo.press/63600/> (дата обращения: 20.09.2019).

⁴ Таратута Ю., Коробов П. Боевой дух укрепят святым [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.blagovest-info.ru/index.php?ss=2&s=7&id=4526&print=1> (дата обращения: 29.05.2014).

⁵ А. Савенков: Закон о полковых священниках подготовлен [Электронный ресурс] – URL: <http://www.km.ru/glavnoe/2006/02/14/obshchestvo/asa-venkov-zakon-o-polkovykh-svyashchennikakh-podgotovlen> (дата обращения: 25.12.2018).

Государственную Думу, в Министерство обороны, получило отзывы, но, «повидимому, еще не пришло время и все находится в стадии разработки», отметил В. Мельников. Прокуратура, выступая с таким предложением, основывалась на зарубежном опыте — во всех развитых государствах есть военные священники, пояснил он¹.

Встречаясь с ветеранами войны 9 мая 2006 г., в День Победы, Президент России В. В. Путин поддержал идею восстановления военного духовенства. «Государство должно обеспечить условия для отправления религиозного культа тем, кто это хочет делать. Для решения этого вопроса можно использовать и зарубежный опыт, и вспомнить наш опыт, который был неплохим и всегда эффективно работал», — сказал Президент². Однако, против этого законопроекта в обществе и СМИ быстро разгорелась бурная полемика³, в которой вынужден был принять участие в защиту указанного законопроекта и автор настоящего исследования⁴. Однако этому законопроекту в течение прошедших лет так и не суждено было стать законом и урегулировать на законодательном уровне правоотношения сторон военно-религиозных отношений между командирами и военным духовенством.

¹ России нужен закон о военных священниках [Электронный ресурс]. — URL: <http://www.miloserdie.ru/articles/rossii-nuzhen-zakon-o-voennyh-svyashhennikah> (дата обращения: 20.05.2019).

² Вчера и завтра военного духовенства в России [Электронный ресурс]. — URL: <http://www.nsad.ru/articles/vchera-i-zavtra-voennogo-duhovenstva-v-rossii> (дата обращения: 26.12.2018).

³ Совет муфтиев России выступил против проекта закона РФ "О военных священниках" [Электронный ресурс]. — URL: <http://jesuschrist.ru/mail/view.php?id=13699#.V78LkNLSLShs> (дата обращения: 25.12.2018).

⁴ Комментарий преподавателя Военного университета О. А. Овчарова по поводу экспертного заключения Совета муфтиев России на проект Федерального закона «О военных священниках» [Электронный ресурс]. — URL: http://www.kistine.ru/patriotism/patriotism_ovcharov.htm (дата обращения: 25.12.2018).

Законопроект принят не был.

В 2008 г. Архиерейский Собор вновь обратился к проблеме узаконения сложившейся уже практики армейского пастырского служения, надлежащего правового оформления присутствия военного священника в войсках на регулярной основе. В п. 16 Определения, принятого 27 июня 2008 г. Архиерейским Собором Русской Православной Церкви, сказано, что «Собор констатирует развитие взаимодействия Церкви с Вооруженными Силами и правоохранительными учреждениями разных стран, что достигается самоотверженным и бескорыстным трудом многих пастырей и мирян. В то же время сочтено необходимым поставить на регулярную основу пастырское служение в армии и в правоохранительной системе и закрепить это в законодательстве и государственной административной практике». В п. 55 данного Определения участники Собора «отмечают, что призыв священнослужителей на военную службу противоречит каноническим нормам Церкви и потому вступает в конфликт с принципом уважения государства к внутренним установлениям религиозных объединений. В то же время сочтено возможным исполнение православными пастырями своего общегражданского воинского долга через служение их в качестве военных священников»⁵.

Таким образом, не только Главная военная прокуратура, но и Церковь понимает важность и необходимость правового регламентирования взаимоотношений между государством и религиозными организациями по вопросу организации и деятельности в войсках военного духовенства, а также принимает соответствующие решения на самом высоком уровне, чтобы хоть как-то узаконить фактически повсеместно распространившуюся практику работы во-

⁵ Определение Архиерейского Собора Русской Православной Церкви «О вопросах внутренней жизни и внешней деятельности Русской Православной Церкви» (документ принят на пленарном заседании 27 июня 2008 г.) [Электронный ресурс]. — URL: <http://www.patriarchia.ru/db/text/428914.html> (дата обращения: 29.05.2019).

енного духовенства в войсках и тесное сотрудничество между командованием и священниками по вопросам духовного окормления личного состава, удовлетворения его религиозных нужд.

21 июля 2009 г. Президент Российской Федерации санкционировал введение в России института военного духовенства. Выступая на специальном совещании, Президент сообщил, что в его адрес были направлены обращения лидеров ведущих российских религиозных организаций, в которых содержались предложения по преподаванию в школах дисциплин, направленных на духовно-нравственное просвещение, а также о введении в Вооруженных Силах института капелланов. «Я принял решение поддержать оба этих обращения: идею преподавания в школах России основ религиозной культуры и светской этики, считаю также целесообразным организовать работу на постоянной основе в наших Вооруженных Силах

священнослужителей, представляющих традиционные российские конфессии», — сказал Д. А. Медведев. Вскоре после этого появилось Положение по организации работы с верующими военнослужащими Вооруженных Сил Российской Федерации, которое было утверждено Министром обороны России 24 января 2010 г. Начался новый период в новейшей истории правового регулирования военного духовенства.

Библиография

1. Мозговой, С. Взаимоотношения Армии и Церкви в Российской Федерации / С. Мозговой // *The Journal of Power Institutions in Post-Soviet Societies*. — 2005. — № 3.
2. Новожилов, И. Армия и церковь. Сравнительный анализ взаимоотношений на примере опыта западноевропейских государств, США и России / И. Новожилов // *Ориентир*. — 2003. — № 4.
3. Смирнов, Д. Придут ли в полки капелланы? / Д. Смирнов // *Российское военное обозрение*. — 2003. — № 12.

From the oldest to the most recent history of formation ecclesiastical and legal bases of activity of the military clergy of Russia (issues of improving legal work)

© Ovcharov O. A.,
candidate of legal Sciences

Abstract. The article briefly discusses and analyzes certain issues of continuity of military-religious legal norms in the course of the historical development of legal regulation of the military clergy in ancient and modern history and improvement of legal work in the field of state-Church relations when the military clergy exercise their powers in the religious sphere, and makes relevant important conclusions.

Key words: legal work, military personnel the right to freedom of religion, the military clergy, military service.

Социальные гарантии военнослужащих

О законодательном обеспечении жилищных прав военнослужащих, являющихся (являвшихся) членами семьи других военнослужащих

© Гайдин Д. Ю.,

кандидат юридических наук старший юрисконсульт, подполковник юстиции

© Ковтков Д. И.,

кандидат юридических наук, начальник отдела, государственной советник Российской Федерации 3 класса, старший научный сотрудник отдела административного законодательства и процесса Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации

Аннотация. В статье приводятся комментарии к федеральным законам от 16 октября 2019 г. № 339-ФЗ и от 2 декабря 2019 г. № 416-ФЗ, которыми были внесены изменения в ст. 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих» в части жилищного обеспечения некоторых категорий членов семей военнослужащих.

Ключевые слова: военнослужащие, члены семьи военнослужащего, жилищное обеспечение, накопительно-ипотечная система жилищного обеспечения военнослужащих.

Конституцией Российской Федерации гарантировано предоставление жилья от государства тем, кто в нем нуждается. Данная гарантия распространяется как на военнослужащих и граждан, уволенных с военной службы, так и на членов их семей, и имеет особую специфику реализации, отличающую ее от «общегражданской» гарантии (что отмечалось в многочисленных научных публикациях¹) и основанную

на том, что исполнение воинского долга сопряжено с повышенной опасностью и риском для военнослужащего и его близких, находящихся под угрозой лишиться кормильца вследствие выполнения им своих служебных обязанностей.

Основополагающие социальные права и гарантии военнослужащих закреплены в Федеральном законе от 27 мая 1998 г.

¹ См., например: Корякин В. М. Жилищное обеспечение военнослужащих. М.: За права военнослужащих, 2014; Воробьев Е. Г. Краткий научно-практический комментарий к новому Постановлению Правительства Российской Федерации о жилищном обеспечении военнослужащих // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2011. № 8. С. 30—46; Гайдин Д. Ю. Комментарии к новеллам жилищного обеспечения военнослужащих // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2016. № 1. С. 27—34; Глухов Е. А. Тернистый путь к признанию военнослужащего нуждающимся в служебных жилых помещениях // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2012. № 3. С. 32—41; Трофимов Е. Н. Значение

учетной нормы площади жилого помещения при оценке права военнослужащего на получение жилья по избранному после увольнения с военной службы месту жительства // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2013. № 12. С. 37—43; Фатеев К. В., Харитонов С. С. О некоторых проблемах злоупотребления правом на предоставление жилого помещения военнослужащему в период военной службы и его правовых последствиях // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2010. № 5 (155). С. 31—34; Харитонов С. С. Проблемы надзора и расследования органами военной юстиции уголовных дел о мошенничестве с жильем, совершаемом военнослужащими // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2018. № 10 (255). С. 67—71, и др.

№ 76-ФЗ «О статусе военнослужащих» (далее — Закон № 76-ФЗ), конкретно права и гарантии на жилищное обеспечение — в ст. 15, 15.1, 23 и 24. Однако, как приходилось неоднократно в этом убеждаться, закрепление прав и гарантий в законах не означает их применение и претворение в жизнь в соответствии с тем предполагаемым очевидным и разумным смыслом, который по сложившимся представлениям был заложен в нормах закона. В течение времени правопонимание и правоприменение меняется и всегда остается открытым вопрос о положительном либо отрицательном эффекте этих изменений.

Именно такие изменения затронули институт предоставления военнослужащим жилых помещений для постоянного проживания либо денежных средств на их приобретение или строительство, в связи с чем в целях защиты прав военнослужащих на жилищное обеспечение федеральному законодателю пришлось в ст. 15 Закона № 76-ФЗ федеральными законами от 16 октября 2019 г. № 339-ФЗ «О внесении изменений в статью 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих» (далее — Закон № 339-ФЗ) и от 2 декабря 2019 г. № 416-ФЗ «О внесении изменений в статью 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих» (далее — Закон № 416-ФЗ) вносить дополнительные уточнения, по сути явившиеся законодательным толкованием отдельных положений ст. 15 Закона № 76-ФЗ.

Так, Законом № 339-ФЗ внесены изменения в п. 15 ст. 15 Закона № 76-ФЗ, согласно которым участники накопительно-ипотечной системы жилищного обеспечения военнослужащих (далее — участники НИС), являющиеся членами семей военнослужащих или граждан, уволенных с военной службы, и совместно проживающие с ними, учитываются при признании этих военнослужащих или граждан нуждающимися в жилых помещениях.

Для ясности понимания проблемы стоит совершить небольшой исторический экскурс и напомнить, что согласно редакции абз. второго п. 15 ст. 15 Закона № 76-ФЗ, действовавшей до вступления Закона

№ 339-ФЗ в силу, на военнослужащих, являющихся членами семей участников НИС, не распространялось действие положений абз. двенадцатого п. 1, 13, 14, 16—19 ст. 15, абз. второго, третьего и четвертого п. 1 ст. 23 Закона № 76-ФЗ. То есть, согласно прежней редакции и сложившейся правоприменительной практике военнослужащие — участники НИС и члены их семей, в том числе те члены семей, которые также являются военнослужащими и подлежат обеспечению жилыми помещениями в рамках Закона № 76-ФЗ, не имели права на обеспечение жилыми помещениями для постоянного проживания либо жилищной субсидией.

То, что участники НИС не имеют права на самостоятельное обеспечение жилыми помещениями либо жилищной субсидией ни у кого сомнений не вызывало, так как они уже обеспечиваются жилыми помещениями в соответствии с Федеральным законом от 20 августа 2004 г. № 117-ФЗ «О накопительно-ипотечной системе жилищного обеспечения военнослужащих» (далее — Закон № 117-ФЗ). Но вот то, что они не могут быть обеспечены как члены семьи военнослужащего, подлежащего обеспечению в соответствии с Законом № 76-ФЗ, а также то, что члены семей участников НИС, являющиеся военнослужащими (например, родители, супруги) и подлежащие обеспечению только в соответствии с Законом № 76-ФЗ, не могут при этом реализовать свое право на обеспечение жилыми помещениями в соответствии с Законом № 76-ФЗ, вызывало обоснованные сомнения.

Однако, правоприменительная, в том числе судебная практика шла именно по пути буквального толкования закона, содержащего указанный выше запрет, что создавало социальную напряженность среди военнослужащих, влияло на привлекательность военной службы, а также нарушало один из основных принципов Закона № 117-ФЗ — поддержание доверия со стороны военнослужащих, заключивших первые контракты о прохождении военной службы до 1 января 2005 г., которые, несмотря на введение новой формы жилищ-

ного обеспечения, должны были сохранить возможность реализации своего права на жилище в соответствии с ранее сложившейся системой жилищного обеспечения, то есть в соответствии с Законом № 76-ФЗ.

Ст. 15 Закона № 76-ФЗ была дополнена пунктом 15 в 2006 г.¹ с целью реализации положений Закона № 117-ФЗ и, очевидно, в контексте того времени не подразумевала такого толкования и применения, о котором мы рассказали выше, ведь до дополнения ст. 15 Закона № 76-ФЗ в 2006 г. пунктом 15 право военнослужащего на жилищное обеспечение напрямую никак не зависело от участия членов его семьи в каких-либо программах жилищного обеспечения.

Следует отметить Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 29 сентября 2016 г. № 1884-О², в котором однозначно выражена правовая позиция, согласно которой правом на обеспечение жилым помещением обладают военнослужащие, а права членов их семей являются производными от такого права самого военнослужащего. Следовательно, они не являются самостоятельными субъектами жилищных правоотношений с государственными органами, ответственными за обеспечение военнослужащих жилыми помещениями. Отсюда можно сделать вывод, что право членов семьи военнослужащего на жилищное обеспечение не может быть прекращено либо поставлено в зависимость от того, являются они или нет членами семьи другого военнослужащего и подлежат ли обеспечению жилыми помещениями в соответствии с

иными правовыми актами или в других формах.

В 2018 г. нормы абз. второго п. 15 ст. 15 Закона № 76-ФЗ стали предметом конституционного контроля. Так, в 2015 г. военнослужащий У. и члены его семьи были исключены из списков, нуждающихся в жилом помещении, поскольку супруга заявителя является участником НИС. Военнослужащий У. оспорил конституционность п. 15 ст. 15 Закона № 76-ФЗ, поскольку он лишает его приобретенного права на получение от государства жилого помещения для постоянного проживания, предусматривая лишь возможность обеспечения его в будущем жилым помещением в рамках НИС как супруга военнослужащего-участника НИС, тем самым существенно ухудшая его положение как адресата установленных законом жилищных гарантий.

Разрешая указанное заявление, Конституционный Суд Российской Федерации постановил, во-первых, признать п. 15 ст. 15 Закона № 76-ФЗ не соответствующим Конституции Российской Федерации в той мере, в какой он в системе действующего правового регулирования препятствует реализации возникшего права военнослужащего, заключившего первый контракт о прохождении военной службы до 1 января 2005 г., продолжающего прохождение военной службы или уволенного с нее после указанной даты, на предоставление ему и членам его семьи, включая супругу (супруга), жилого помещения согласно положениям Закона № 76-ФЗ в связи с участием супруги (супруга) этого военнослужащего в НИС, независимо от волеизъявления военнослужащего и его супруги (супруга) воспользоваться таким способом осуществления права на обеспечение жилым помещением вместо участия супруги (супруга) военнослужащего в НИС, а во-вторых, федеральному законодателю внести в действующее правовое регулирование необходимые изменения с учетом правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, выраженных в ак-

¹ Федеральный закон от 8 мая 2006 № 66-ФЗ «О внесении изменений в статьи 15 и 24 Федерального закона «О статусе военнослужащих».

² Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 29 сентября 2016 г. № 1884-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Багадовой Дуни Томасовны на нарушение ее конституционных прав статьями 15 и 15.1 Федерального закона «О статусе военнослужащих», частью пятой статьи 37, статьями 45, 46, 47, частями первой и третьей статьи 52 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, статьями 56, 61, 64 и пунктом 1 статьи 65 Семейного кодекса Российской Федерации».

те по данному делу¹. Именно для обеспечения реализации указанного Постановления Конституционного Суда Российской Федерации был разработан вступивший в силу 27 октября 2019 г. Закон № 339-ФЗ.

Для устранения, признанного неконституционным и ущемляющим права военнослужащего запрета на обеспечение военнослужащего, являющегося членом семьи другого военнослужащего, включенного в реестр участников НИС, жилым помещением иным способом, нежели путем приобретения или строительства жилых помещений по программе НИС, в абз. втором п. 15 ст. 15 Закона № 76-ФЗ были исключены слова «и членов их семей». Согласно новой редакции указанного абзаца только на участников НИС не распространяется действие норм о постоянном жилищном обеспечении.

Однако федеральный законодатель, обладая дискреционными полномочиями, не ограничился правовыми позициями Конституционного Суда Российской Федерации и этим же законом значительно расширил жилищные права и гарантии участников НИС, установив, что они жилищной субсидией либо жилыми помещениями в собственность бесплатно или по договору социального найма не обеспечиваются, за исключением случаев обеспечения их жилищной субсидией или жилыми помещениями в составе членов семей военнослужащих и граждан, уволенных с военной службы, признанных нуждающимися в жилых помещениях.

Таким образом, согласно п. 15 ст. 15 Закона № 76-ФЗ (в ред. Закона № 339-ФЗ), участники НИС в случае их обеспечения жилыми помещениями либо жилищной субсидией как членов семей военнослужащих, признанных нуждающимися в жилых помещениях, не подлежат исключению из реестра участников НИС, в том числе поскольку это не предусмотрено ч. 3 ст. 9 Закона № 117-ФЗ.

¹ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 20 июля 2018 г. № 34-П «По делу о проверке конституционности пункта 15 статьи 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих» в связи с жалобой гражданина А. В. Удовиченко».

На наш взгляд, Закон № 339-ФЗ можно рассматривать одним из поворотных этапов развития нормативно-правового регулирования жилищного обеспечения военнослужащих и не иначе как поприветствовать движение законодателя в данном направлении.

Внеся Законом № 339-ФЗ изменения в п. 15 ст. 15 Закона № 76-ФЗ федеральный законодатель устранил его неконституционность. Тем не менее, сохраняется зависимость права на жилищное обеспечение военнослужащего от реализации прав в рамках НИС его супруги (супруга). Ведь жилое помещение, приобретенное с использованием накоплений для жилищного обеспечения, по-прежнему считается общим имуществом супругов, а значит, оно подлежит учету при определении наличия оснований для признания нуждающимся в жилом помещении, даже несмотря на не проживание в таком жилье военнослужащего².

Однако при наступлении оснований для возникновения права на использования накоплений для жилищного обеспечения, участник НИС имеет право использовать их как в целях приобретения жилого помещения или жилых помещений в собственность, так и в иных целях. При этом одно лишь получение участником НИС указанных денежных средств уже является исполнением государством своих обязательств по жилищному обеспечению. Соответственно, даже если участник не приобретет жилое помещение, он должен быть снят с учета нуждающихся по факту получения накоплений. Отсюда возникает вопрос: а следует ли снимать с учета также и военнослужащего, членом семьи которого является участник НИС, на том основании, что государство исполнило свои обяза-

² Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 27 сентября 2018 г. № 2365-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Коржавина Александра Васильевича на нарушение его конституционных прав положениями федеральных законов «О статусе военнослужащих» и «О накопительно-ипотечной системе жилищного обеспечения военнослужащих»; Определение Верховного Суда Российской Федерации от 24 июля 2018 г. № 18-КГ18-78.

тельства по жилищному обеспечению не только в отношении военнослужащего участника НИС, но и его супруги (супруга)?

Надо полагать, что ответ на данный вопрос мы найдем в последующей правоприменительной практике.

Кроме Закона № 339-ФЗ, еще одним важным актом, направленным на защиту жилищных прав военнослужащих, явился Закон № 416-ФЗ, вступивший в силу 13 декабря 2019 г.

Законом № 416-ФЗ абз. тринадцатый п. 1 ст. 15 Закона № 76-ФЗ изложен в новой редакции, по сути уточняющей предыдущую редакцию в части права на жилищное обеспечение военнослужащих, обеспечившихся ранее жилыми помещениями либо денежными средствами на приобретение или строительство жилых помещений в качестве членов семей других военнослужащих или иных граждан.

Данный закон был разработан по инициативе Комитета по обороне Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, чутко отреагировавшего на многочисленные обращения военнослужащих и граждан, «пострадавших» от экспансии принципа однократности жилищного обеспечения.¹ Как было указано в пояснительной записке к проекту закона, в последнее время получила распространение правоприменительная и судебная практика, в соответствии с которой военнослужащим отказывают в признании нуждающимися в получении жилья связи с тем, что ранее они обеспечивались жильем, как члены семей (в том числе несовершеннолетние) военнослужащих и других граждан, даже при наличии установленных ЖК РФ оснований для признания их нуждающимися в жилых помещениях и по прошествии 5-летнего срока с момента намеренного ухудшения жилищных условий. Такая практика основывается на формальном подходе к применению в

рассматриваемых случаях положений абз. первого п. 14 ст. 15 Закона № 76-ФЗ, устанавливающим, что право на обеспечение жилым помещением один раз предоставляется военнослужащим и членам их семей, при условии, что такие военнослужащие имеют общую продолжительность военной службы 10 лет и более, при увольнении их с военной службы по достижении ими предельного возраста пребывания на военной службе, состоянию здоровья или в связи с организационно-штатными мероприятиями, при перемене места жительства, во взаимосвязи с вышеуказанной нормой.

Это положение правоприменители и суды распространяют и на военнослужащих — бывших членов семей других граждан. По информации Управления по обеспечению деятельности арбитражных и специализированных судов Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации, военными судами в 2018 г. рассмотрено 500 дел в отношении военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей, имеющих основания для признания нуждающимися в жилых помещениях в соответствии со ст. 51 ЖК РФ, которым отказано в обеспечении жилыми помещениями по причине того, что они ранее были обеспечены жилыми помещениями в качестве членов семей других граждан. Таким образом, фактически для военнослужащих вводится дополнительное основание, не предусмотренное ст. 51 ЖК РФ, по которому они не могут признаваться нуждающимися в жилых помещениях, а именно: обеспечение таких военнослужащих жилой площадью в качестве членов семьи других граждан.

Необходимо отметить, что значительная часть военнослужащих по контракту являются потомственными военными, родители которых обеспечивались жильем от государства вместе с членами своих семей. Лишение военнослужащих права на жилье только по той причине, что они являются детьми обеспеченных ранее жильем военнослужащих, без учета положений ст. 53 и ч. 8 ст. 57 ЖК РФ, нивелирует такую важ-

¹ См. подр.: Гайдин Д. Ю. Экспансия принципа однократности жилищного обеспечения военнослужащих и размышления на тему судебного нормотворчества // Военное право. 2018. № 1. С. 113 — 122.

ную социальную гарантию для военнослужащих, как право на жилье, и создает среди этой категории граждан социальную напряженность. Такая правовая неопределенность неприемлема и подлежит устранению¹.

Следует подчеркнуть, что Законом № 416-ФЗ до конца не разрешен вопрос реализации установленных им норм в ситуации, когда военнослужащий, являясь членом семьи другого военнослужащего, признанного нуждающимся в жилых помещениях, одновременно приобретает основания для самостоятельного жилищного обеспечения, то есть он достиг необходимой общей продолжительности военной службы, имеются льготные основания для увольнения, и у него имеются основания для признания нуждающимся, определенные ст. 51 ЖК РФ, однако заявления о признании его нуждающимся в жилых помещениях он не подавал и на учет нуждающихся в жилых помещениях не принимался.

Есть мнение, что в такой ситуации военнослужащий, обеспеченный жильем как член семьи, самостоятельным правом на жилищное обеспечение уже не наделен, поскольку, обладая выбором между непосредственным обеспечением или через другого военнослужащего, он посчитал целесообразным для себя второй вариант, чем и реализовал свое право.

При этом нельзя не усмотреть признаки злоупотребления правом со стороны военнослужащего, который, имея возможность получить жилье самостоятельно, сначала дожидается обеспечения жильем как член семьи другого военнослужащего, а после требует реализации самостоятельного права на жилище. Однако насколько вышеприведенное мнение соответствует смыслу и духу закона, покажет правоприменительная практика, в том числе судебная.

Кроме этого, Законом № 416-ФЗ в п. 1 ст. 15 введен новый абзац, закрепляющий, что при признании военнослужащих нуж-

дающимися в жилых помещениях и предоставлении им и совместно проживающим с ними членам их семей жилых помещений либо денежных средств учитываются положения ст. 53 и ч. 8 ст. 57 ЖК РФ.

Таким образом, с нашей точки зрения, новой нормой однозначно определено, что:

— при признании военнослужащих и членов их семей нуждающимися в жилых помещениях действия и гражданско-правовые сделки с жилыми помещениями, совершение которых привело к уменьшению размера занимаемых жилых помещений или к их отчуждению, должны учитываться только в том случае, если на дату признания нуждающимися в жилых помещениях не истекло пяти лет со дня совершения указанных действий;

— при предоставлении жилых помещений либо денежных средств военнослужащим и членам их семей, признанным нуждающимися в жилых помещениях, учитываются действия и гражданско-правовые сделки с жилыми помещениями, совершение которых привело к уменьшению размера занимаемых жилых помещений или к их отчуждению, только в том случае, если на дату предоставления жилых помещений либо денежных средств не истекло пяти лет со дня совершения указанных действий.

Необходимо также отметить, что, по нашему мнению, гражданин, не имеющий отношения к военной службе и обеспеченный жильем в составе семьи одного военнослужащего (например, отца или матери), а впоследствии ставший членом семьи другого военнослужащего (например, супругом или супругой), при наличии оснований для признания нуждающимся должен быть принят на учет в качестве члена семьи. Если указанным гражданином были совершены действия и гражданско-правовые сделки с жилым помещением, полученным в составе первой семьи, то они подлежат учету, только если с даты их совершения не прошло пяти лет.

В завершении нашей статьи следует указать на то, что Законы № 339-ФЗ и № 416-ФЗ открывают возможность военнослужащим, которым ранее было отказа-

¹ Проект федерального закона № 757088-7 «О внесении изменений в статью 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих».

но в признании нуждающимся в жилых помещениях по причине отнесения к члену семьи военнослужащего-участника НИС, либо обеспечения жилым помещением как члена семьи военнослужащего или гражданина, повторно подать в соответствующие органы заявление о признании нуждающимся в жилых помещениях. Данное заявление подлежит удовлетворению при наличии оснований, установленных ст. 51 и с учетом положений ст. 53 ЖК РФ, даже несмотря на то, что ранее принятое решение об отказе в принятии на учет по указанным причинам было признано судом законным.

Библиография

1. Воробьев, Е. Г. Краткий научно-практический комментарий к новому постановлению Правительства Российской Федерации о жилищном обеспечении военнослужащих / Е. Г. Воробьев // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2011. — № 8. — С. 30—46.
2. Гайдин, Д. Ю. Комментарии к новеллам жилищного обеспечения военнослужащих / Д. Ю. Гайдин // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2016. — № 1. — С. 27—34.
3. Гайдин, Д. Ю. Экспансия принципа однократности жилищного обеспечения военнослужащих и размышления на тему судебного нормотворчества / Д. Ю. Гайдин // Военное право. — 2018. — № 1. — С. 113—122.
4. Глухов, Е. А. Тернистый путь к признанию военнослужащего нуждающимся в служебных жилых помещениях / Е. А. Глухов // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2012. — № 3. — С. 32—41.
5. Корякин, В. М. Жилищное обеспечение военнослужащих / В. М. Корякин. — М.: За права военнослужащих, 2014. — 256 с.
6. Трофимов, Е. Н. Значение учетной нормы площади жилого помещения при оценке права военнослужащего на получение жилья по избранному после увольнения с военной службы месту жительства / Е. Н. Трофимов // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2013. — № 12. — С. 37—43.
7. Фатеев, К. В. О некоторых проблемах злоупотребления правом на предоставление жилого помещения военнослужащему в период военной службы и его правовых последствиях / К. В. Фатеев, С. С. Харитонов // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2010. — № 5 (155). — С. 31—34.
8. Харитонов, С. С. Проблемы надзора и расследования органами военной юстиции уголовных дел о мошенничестве с жильем, совершаемом военнослужащими / С. С. Харитонов // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2018. — № 10 (255). — С. 67—71.

On the legislative support of housing rights of servicemen who are (who were) members of the family of other servicemen

© Gaidin D. Yu.,

Senior Legal Advisor, Colonel of Justice, candidate of law

© Kovtkov D. I.,

Department head, State Advisor to the Russian Federation, Grade 3, Senior Researcher, Administrative Department legislation and process Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, candidate of law

Abstract. The article provides a commentary on Federal laws No. 339-FZ of October 16, 2019 and No. 416-FZ of December 2, 2019, which amended article 15 of the Federal law "The status of military personnel" in terms of housing for certain categories of military family members.

Key words: servicemen, members of the serviceman's family, housing provision, savings and mortgage system of housing for military personnel.

К вопросу об отнесении недвижимого имущества, приобретенного в рамках накопительно-ипотечной системы жилищного обеспечения военнослужащих, к совместно нажитому

© Иванов В. Ю.,
юрист

Аннотация. В статье проанализирована судебная практика, касающаяся отнесения недвижимого имущества, приобретенного в рамках накопительно-ипотечной системы жилищного обеспечения военнослужащих к совместно нажитому имуществу, предложено внесение изменений в действующее правовое регулирование данной системы.

Ключевые слова: накопительно-ипотечная система жилищного обеспечения военнослужащих, право военнослужащих на жилище, совместно нажитое имущество, раздел имущества.

Жилищный вопрос и по настоящее время остается самым большим и острым в современной России. В условиях ограниченных возможностей федерального бюджета и в целях выполнения поставленных перед государством задач по обеспечению гарантий по реализации конституционного права военнослужащих на жилище был принят Федеральный закон от 20 августа 2004 г. № 117-ФЗ «О накопительно-ипотечной системе жилищного обеспечения военнослужащих» (далее — Закон о НИС), анализ положений которого представлен в научных публикациях военных юристов¹.

¹ См., например: Воробьев Е. Г. Краткий научно-практический комментарий к новому Постановлению Правительства Российской Федерации о жилищном обеспечении военнослужащих // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2011. № 8. С. 30—46; Гайдин Д. Ю. Комментарии к новеллам жилищного обеспечения военнослужащих // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2016. № 1. С. 27—34; Глухов Е. А. Тернистый путь к признанию военнослужащего нуждающимся в служебных жилых помещениях // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2012. № 3. С. 32 — 41; Корякин В. М. Жилищное обеспечение военнослужащих. М.: За права военнослужащих. М., 2014; Трофимов Е. Н. Значение учетной нормы площади жилого помещения при оценке права военнослужащего на получение жилья по избранному после увольнения с военной службы месту жительства // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2013. № 12. С. 37—43; Фатеев К. В., Харитонов С. С. О некоторых проблемах злоупотребления правом на предоставление жилого

Монетизировав право военнослужащих на постоянное жилье, государство возлагало на накопительно-ипотечную систему жилищного обеспечения военнослужащих (НИС) большие надежды по решению вопроса с обеспечением военнослужащих жильем. Особенностью данной системы является осуществление выплаты денежных средств военнослужащим — участникам НИС в уравнительном порядке (без учета состава семьи; места приобретения жилья; положений, указанных в п. 2 ст. 15.1 Федерального закона от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих», конструктивных и технических параметров жилого помещения). Согласно заключению комитета Государственной Думы по обороне² НИС должна была «повысить заинтересованность военнослужащих в добросовестной и долгосрочной военной службе и стабилизировать военные кадры Вооруженных Сил».

Однако из практики реализации участниками НИС своего права на жилище мы наблюдаем ситуации, которые подрывают

помещения военнослужащему в период военной службы и его правовых последствиях // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2010. № 5 (155). С. 31—34; Харитонов С. С. К вопросу обеспечения законности действий командования при увольнении военнослужащих с военной службы // Военно-юридический журнал. 2019. № 4. С. 11—14, и др.

² Утв. Решением комитета Государственной Думы от 28 июня 2004 г. № 24/1.

доверие военнослужащих к закону и действиям государства в данной сфере.

К ним можно отнести вопросы, связанные с отнесением недвижимого имущества, приобретенного в рамках НИС, к совместно нажитому.

Бракоразводные процессы в наше время является обыденностью и сопровождаются рядом юридических последствий, в т.ч. разделом бывшими супругами совместно нажитого имущества. Учитывая, что военнослужащие реализуют свое право на жилище, приобретая недвижимость в рамках НИС, встает вполне логичный вопрос об отнесении, в силу ст. 34 СК РФ, данного имущества к категории совместно нажитого.

В целях выяснения данного вопроса обратимся к материалам судебной практики. Отметим, что за последние 10 лет практика правоприменения судами общей юрисдикции по данным делам кардинально изменилась.

Логически можно разделить практику на 2 категории: первая — постановления, установившие, что имущество, приобретенное в рамках НИС в период брака, — личное имущество военнослужащего, вторая — постановления, утверждающие обратное.

К первой категории можно отнести решения Зареченского районного суда Пензенской области от 30 ноября 2015 г. по делу № 2-1050/2015, Ленинского районного суда г. Тамбова от 5 декабря 2013 г. по делу № 2-3227/2013, Прикубанского районного суда г. Краснодара от 17 октября 2018 г. по делу № 2-9266/2018, Индустриального районного суда г. Хабаровска от 1 августа 2018 г. по делу № 2-3145/2018, апелляционные определения судебных коллегий по гражданским делам Московского областного суда от 20 января 2014 г. по делу № 33-1416/2014, Краснодарского краевого суда от 21 июня 2016 г. по делу № 13222/2016, от 20 сентября 2016 г. № 33-18666/2016 и др.

Основным мотивом принятия указанных судебных постановлений составляет целевая природа денежных средств, выделяемых в рамках НИС участникам.

Так, судами, дается отсылка к положениям ч. 2 ст. 34 СК РФ, согласно которой к имуществу, нажитому супругами во время брака (общему имуществу супругов), относятся доходы каждого из супругов от трудовой деятельности, предпринимательской деятельности и результатов интеллектуальной деятельности, полученные ими пенсии, пособия, а также иные денежные выплаты, не имеющие специального целевого назначения (суммы материальной помощи, суммы, выплаченные в возмещение ущерба в связи с утратой трудоспособности вследствие увечья либо иного повреждения здоровья, и другие).

Исходя из толкования данной правовой нормы следует, что выплаты, носящие специальное целевое значение (перечень, согласно норме, является открытым), не относятся к совместно нажитому имуществу.

Целевое финансирование согласно Современному экономическому словарю¹ это выделение финансовых ресурсов, денежных средств целевым назначением для использования в качестве средства достижения определенной цели, решения социально экономической проблемы, создания определенного объекта.

Рассматривая положения п. 15 ст. 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих», можно прийти к выводу о том, что целью НИС является жилищное обеспечение военнослужащих. Исходя из этого и средства, выделяемые из федерального бюджета, направлены на достижение данной цели.

Наличие целевой природы данных средств отражается и в п. 5 Правил формирования накоплений для жилищного обеспечения и учета их на именных накопительных счетах участников накопительно-ипотечной системы жилищного обеспечения военнослужащих, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 7 ноября 2005 г. № 655.

В качестве дополнительной мотивировки судами указывается, что возмож-

¹ Райзберг Б. А., Лозовский Л. Ш., Стародубцева Е. Б. Современный экономический словарь / 2-е изд., испр. М.: ИНФРА-М. 1999. С 479.

ность участия членов семьи военнослужащего в отношениях НИС возникает только в случае исключения военнослужащего из списков личного состава воинской части в связи с гибелью или смертью, признанием безвестно отсутствующим или объявлением умершим, в связи с выполнением им воинского долга.

Казалось бы, ответ на вопрос найден: имущество, приобретенное в рамках НИС не относится к совместно нажитому и не подлежит разделу. Однако даже при наличии большого количества вынесенных судами постановлений, отражающих данную суть и их логичную мотивировку, имеется другая практика.

К ней можно отнести решения Всеволожского городского суда Ленинградской области от 18 сентября 2017 г. по делу № 2-3039/2017, Калининского районного суда г. Новосибирска от 14 июня 2017 г. по делу № 2-2392/2017, Калининского районного суда г. Новосибирска от 6 сентября 2016 г. № 2-3295/2016, Майкопского районного суда Республики Адыгея от 2 июня 2016 г. по делу № 2-270/2016, Ленинского районного суда г. Ульяновска от 6 августа 2015 г. по делу № 2-3409/2015, апелляционные определения судебных коллегий по гражданским делам Московского областного суда от 17 июня 2015 г. по делу № 33-14219/2015, Верховного Суда Республики Татарстан от 27 июля 2017 г. по делу № 33-9721/2017, Ставропольского краевого суда от 6 февраля 2019 г. по делу № 33-950/2019, Краснодарского краевого суда от 9 апреля 2019 г. по делу № 33-11833/19, Хабаровского краевого суда от 26 апреля 2019 г. по делу № 33-2864/2019, Алтайского краевого суда от 18 июня 2019 г. по делу № 33-5585/2019, Ростовского областного суда от 3 июля 2019 г. по делу № 33-11281/2019, Верховного суда Республики Дагестан от 19 августа 2019 г. по делу № 33-3979/2019 и др.

Разумеется, региональная практика очень важна, так как является своего рода показателем правосознания в субъектах. Однако, при отсутствии в Российской Федерации официально закрепленной позиции применения прецедентов в качестве

источника права, главенствующую роль на практике имеют позиции высших судов (Верховного Суда Российской Федерации, Конституционного Суда Российской Федерации).

Необходимо отметить, что переломным моментом для установления всероссийской практики признания недвижимости, приобретенной в рамках НИС, совместно нажитым имуществом явились определения Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда от 15 сентября 2015 г. по делу № 58-КГ15-11, от 24 января 2017 г. по делу № 58-КГ16-25, кассационное определение Судебной коллегии по делам военнослужащих Верховного Суда от 12 ноября 2015 г. по делу № 211-КГ15-17.

Верховным Судом в качестве мотивировки указаны следующие обстоятельства:

1. Сделки по приобретению жилого помещения по договору купли-продажи носят возмездный характер.

2. Передача квартиры и регистрация права собственности осуществлены во время брака.

3. Имущество, нажитое супругами во время брака, является их совместной собственностью, если договором между ними не установлен иной режим этого имущества.

Указанная позиция не бесспорна, как минимум в силу того, что военнослужащий — участник НИС обеспечивается жильем без учета состава семьи. В этом и заключался смысл Закона о НИС. Согласно пояснительным запискам комитетов Государственной Думы, стенограммам заседаний Государственной Думы по рассмотрению данного законопроекта предполагалось обеспечение денежными средствами на приобретение жилья исключительно участника НИС — военнослужащего.

Так, согласно стенограмме заседания Государственной Думы от 31 июля 2004 г. № 43 официальный представитель¹ Правительства Российской Федерации в Государственной Думе директор

¹ Согласно распоряжению Правительства Российской Федерации от 31 мая 2004 г. № 764-р.

Департамента экономики программ обороны и безопасности Минэкономразвития России Путилин В. Н. при рассмотрении законопроекта о НИС заявил: «... Закон предусматривает жилищное обеспечение только военнослужащего. Что касается членов семьи, то если член семьи, например, супруга офицера, является военнослужащим, то он также пользуется всеми правами для участия в накопительно-ипотечной системе».

Таким образом, из посыла, представленного субъектом права законодательной инициативы, следует, что обеспечение жильем в рамках НИС производится исключительно только самого военнослужащего.

Необходимо отдать должное непреклонной позиции ФГКУ «Росвоенипотека», по которой согласно ст. 34 СК РФ жилые помещения, приобретенные в рамках НИС, не являются совместно нажитым имуществом¹.

Более того, на официальном сайте указанного учреждения в разделе «Вопрос-ответ» содержится следующая позиция: «... Учреждение придерживается позиции, что предоставляемые государством участнику НИС средства ЦЖЗ не могут быть признаны доходом военнослужащего и не могут быть включены в состав совместно нажитого имущества супругов. Вместе с тем, информируем Вас, что судебная практика складывается таким образом, что зачастую квартиры, приобретенные в рамках накопительно-ипотечной системы жилищного обеспечения военнослужащих, признаются судами совместно нажитым имуществом супругов и делятся между супругами»².

¹ Интервью руководителя ФГКУ «Росвоенипотека» В. Шумилина газете «Красная звезда». URL: http://www.rosvoenipoteka.ru/razdeli_podvala/lp/news/intrvu_shumilina_vs_v_gazete_krasnaya_zvezda (дата обращения: 01.12.2019).

² Подлежит ли жилое помещение, приобретенное с использованием целевого жилищного займа, разделу между супругами? URL: http://www.rosvoenipoteka.ru/qa/tipovie_voprosi_otveti/snaya

В связи с чем же тогда сложилось такое отношение органов государственной власти в лице судов к данному вопросу?

Во-первых, изначально уполномоченными органами в целях закрепления данных положений не были выдвинуты инициативы о внесении изменений в СК РФ, а также НК РФ.

Во-вторых, применение судами практики, изложенной в Постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 5 ноября 1998 г. № 15. Необходимо учитывать, что по состоянию на 1998 г. проблемных вопросов, возникших из семейных правоотношений при реализации участником НИС права на жилище, не было и не могло возникнуть, так как НИС планово начала реализовываться только с 1 января 2005 г.

В-третьих, в связи с постоянно меняющимся экономическим положением в стране. В основном это относится к тем семьям, в которых оба супруга проходят военную службу, один из которых — участник НИС, а другой — нет. Реализовав право на жилище одним из супругов — участником НИС, у второго, автоматически возникает возможность быть снятым с учета нуждающихся в жилом помещении как обеспеченного жилым помещением. Указанное обстоятельство благотворно сказывается на федеральном бюджете, так как фактически уменьшает его расходы.

С точки зрения соответствия Конституции Российской Федерации правовые нормы, изложенные в ст. 34 СК РФ, ст. 256 ГК РФ неоднократно³ являлись предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации. Вместе с тем, судом сделаны выводы, согласно которым сами по себе нормы не могут рассматриваться как нарушающие конституционные права граждан, а установление и исследование фактических обстоятельств конкрет-

tie_obremeneniya_s_jilogo_pomesheniya (дата обращения: 01.12.2019).

³ Определения Конституционного Суда Российской Федерации от 29 сентября 2016 г. № 2089-О, от 14 мая 2018 г. № 863-О, от 20 декабря 2018 г. № 3204-О, от 29 мая 2019 г. № 1352-О и др.

ного дела в компетенцию Конституционного Суда не входит.

Разумеется, ситуация по разделу имущества, приобретенного в рамках НИС, сказывается как на самих военнослужащих, исполнении ими служебных обязанностей, так и на органах военного управления и уполномоченных органах.

Путь изменения данной ситуации виден с учетом применения комплексного подхода, а именно внесением изменений в соответствующие законодательные акты (СК РФ, Федеральный закон «О статусе военнослужащих»), а также в Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 5 ноября 1998 г. № 15 (с целью укрепления законности и правопорядка, предупреждения правонарушений, формирования уважительного отношения к закону и суду). Для проработки соответствующих изменений следует вернуться к первоначальному замыслу обеспечения жильем в рамках данной системы, а также учесть законные права и интересы членов семьи военнослужащего.

В целях упреждения возникновения споров о праве на имущество до внесения изменений в законодательные акты и судебную практику военнослужащим не стоит забывать, что в силу ст. 40 СК РФ могут заключаться брачные договоры с соблюдением всех требований, предусмотренных ст. 41 СК РФ.

Библиография

1. Воробьев Е. Г. Краткий научно-практический комментарий к новому Постановлению Правительства Российской Федерации о жилищном обеспечении военнослужащих / Е. Г. Воробьев // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2011. — № 8. — С. 30—46.
2. Гайдин, Д. Ю. Комментарии к новеллам жилищного обеспечения военнослужащих / Д. Ю. Гайдин // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2016. — № 1. — С. 27—34;
3. Глухов Е. А. Тернистый путь к признанию военнослужащего нуждающимся в служебных жилых помещениях / Е. А. Глухов // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2012. — № 3. — С. 32 – 41;
4. Корякин, В. М. Жилищное обеспечение военнослужащих / В. М. Корякин. — М.: За права военнослужащих, 2014. — 256 с.
5. Трофимов, Е. Н. Значение учетной нормы площади жилого помещения при оценке права военнослужащего на получение жилья по избранному месту жительства после увольнения с военной службы / Е. Н. Трофимов // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2013. — № 12. — С. 37—43.
6. Фатеев, К. В. О некоторых проблемах злоупотребления правом на предоставление жилого помещения военнослужащему в период военной службы и его правовых последствиях / К. В. Фатеев, С. С. Харитонов // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2010. — № 5 (155). — С. 31—34.
7. Харитонов, С. С. К вопросу обеспечения законности действий командования при увольнении военнослужащих с военной службы / С. С. Харитонов // Военно-юридический журнал. — 2019. — № 4. — С. 11—14.

On the issue of attributing real estate acquired within the framework of the accumulative mortgage system of housing provision for military personnel to jointly acquired property

© Ivanov V. Yu.,
lawyer

Annotation. The article analyzes the judicial practice concerning the attribution of real estate acquired within the framework of the accumulative mortgage system of housing provision for military personnel to jointly acquired property, and proposes changes to the current legal regulation of this system.

Keywords: accumulative mortgage system of housing for military personnel, the right of military personnel to housing, jointly acquired property, division of property.

Некоторые вопросы правового регулирования медицинского обеспечения войск национальной гвардии Российской Федерации

© Холиков И. В.,

профессор кафедры международного и европейского права Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор

© Бабайцева Е. С.,

адъюнкт 25 кафедры Военного университета, подполковник юстиции

Аннотация. В данной статье в общих чертах рассмотрено правовое регулирование медицинского обеспечения военнослужащих и лиц, проходящих службу в войсках национальной гвардии и имеющих специальные звания полиции (сотрудников) войск национальной гвардии Российской Федерации, проведен анализ их прав в области охраны здоровья, указаны мероприятия медицинского обеспечения войск национальной гвардии Российской Федерации, а также дано авторское понятие медицинского обеспечения военнослужащих (сотрудников) войск национальной гвардии Российской Федерации.

Ключевые слова: право на охрану здоровья, медицинское обеспечение, войска национальной гвардии Российской Федерации, военнослужащие, сотрудники.

Внутренние войска МВД России исторически входили в единую централизованную систему МВД России (до распада Советского Союза — в МВД СССР). С марта 1999 г. Главное командование внутренних войск МВД России являлось структурным подразделением центрального аппарата Министерства внутренних дел Российской Федерации¹. Конечно, за столь длительное существование внутренних войск в системе МВД России сложилась определенная система функционирования всех сфер деятельности внутренних войск, регламентированная во многом МВД России, включая и медицинское обеспечение военнослужащих внутренних войск.

Указом Президента Российской Федерации от 5 апреля 2016 г. № 157 «Вопросы Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации» образован новый федеральный орган исполнительной власти — Федеральная служба

войск национальной гвардии Российской Федерации, а внутренние войска МВД России преобразованы в войска национальной гвардии Российской Федерации (далее — Росгвардия). Произошли существенные изменения в структуре, составе и полномочиях Росгвардии, расширились основные задачи, возлагаемые на войска национальной гвардии, увеличился и изменился личный состав. В соответствии со ст. 24 Федерального закона от 3 июля 2016 г. № 226-ФЗ «О войсках национальной гвардии Российской Федерации» личный состав войск национальной гвардии включает в себя военнослужащих, лиц, проходящих службу в войсках национальной гвардии и имеющих специальные звания полиции (сотрудников) и лиц гражданского персонала (федеральных государственных гражданских служащих и работников) войск национальной гвардии².

Данные преобразования затронули и медицинское обеспечение войск национальной гвардии Российской Федерации.

¹ Указ Президента Российской Федерации от 3 марта 1999 г. № 281 «Об утверждении Положения о главном командовании внутренних войск Министерства внутренних дел Российской Федерации».

² Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 226-ФЗ «О войсках национальной гвардии Российской Федерации».

В настоящее время происходит развитие и становление Росгвардии как самостоятельного органа исполнительной власти. Большая работа проводится по нормативно-правовому регулированию всех сфер деятельности Росгвардии, включая и медицинское обеспечение.

За короткий период существования в Росгвардии издано 48 приказов директора Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации, регулирующих вопросы по укреплению и сохранению здоровья военнослужащих и лиц, проходящих службу в Росгвардии и имеющих специальные звания полиции, медицинской деятельности и медицинского обеспечения, в целом.

В этой связи представляется необходимым проанализировать правовое регулирование медицинского обеспечения военнослужащих и сотрудников Росгвардии, дать понятие медицинского обеспечения военнослужащих (сотрудников) Росгвардии, а также определить мероприятия по данному виду обеспечения.

Право на охрану здоровья военнослужащих всегда являлось предметом исследования многих военных ученых¹. Право военнослужащих на охрану здоровья является их конституционным правом как граждан Российской Федерации, осуществляющих свою профессиональную деятельность в форме прохождения военной службы². Это право включает в свой объем весь комплекс благ, обеспечивающих сохранение здоровья военнослужащих и его восстановление в случае заболевания.

¹ См., например: Военное право : учебник под ред. Стрекозова В. Г., Кудашкина А. В. М.: За права военнослужащих, 2004. С. 229-231; Корякин В. М. Право социального обеспечения военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей : учебник. М.: «За права военнослужащих», 2005; Холиков И. В. Правовое обеспечение международного сотрудничества в области военной медицины и здравоохранения : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2005; Холиков И. В. Правовые аспекты социального обеспечения военнослужащих в Российской Федерации : сборник научных трудов. М., 2011. С. 86.

² Ивашин А. А. Право военнослужащих на охрану здоровья (организационно-правовые аспекты) : дис.... канд. юрид. наук. М., 2001. С. 8.

Право на медицинское обеспечение военнослужащих и сотрудников Росгвардии является неотъемлемой частью их правового статуса. Статус военнослужащих в Российской Федерации един вне зависимости от того, в каком министерстве или ином федеральном органе исполнительной власти они проходят военную службу, а особый статус в условиях чрезвычайного или военного положения определяется федеральными конституционными законами³.

С одной стороны, военнослужащие и сотрудники Росгвардии имеют право на охрану здоровья и медицинскую помощь как любые граждане Российской Федерации, что регламентировано ч. 1 ст. 41 Конституции Российской Федерации и Федеральным законом от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации». С другой стороны, они имеют особые права в сфере охраны здоровья, установленные федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, которые мы и рассмотрим в настоящей статье.

Военнослужащие и лица, приравненные к ним по медицинскому обеспечению, ввиду особого статуса отдельно выделены в ст. 25 Закона об основах охраны здоровья. В научной литературе неоднократно рассматривались проблемы правовой неопределенности категории «лиц, приравненных по медицинскому обеспечению к военнослужащим»⁴, и это действительно пробел в российском законодательстве, который вызывает много споров. Вместе с тем, авторы считают, что сотрудники Росгвардии (как и сотрудники, проходящие службу в органах внутренних дел, ор-

³ Холиков И. В. Международно-правовой статус военно-медицинского персонала. М.: ГВКГ им. Н. Н. Бурденко, 2002. С. 47.

⁴ См., например, Ильменейкин П. В. Право на охрану здоровья и медицинскую помощь военнослужащих и лиц, приравненных по медицинскому обеспечению к военнослужащим, по законодательству Российской Федерации // Военное право. 2019. № 3; Кадыров Ф. Н. Порядок оказания медицинской помощи военнослужащим, сотрудникам правоохранительных органов и членам их семей // Менеджер здравоохранения. 2012. № 3.

ганах уголовно-исполнительной системы и других органах государственной власти) относятся к указанной категории и на них распространяются положения ст. 25 Закона об основах охраны здоровья. Данная позиция обусловлена тем, что и военнослужащие, и сотрудники Росгвардии не являются застрахованными в сфере обязательного медицинского страхования, проходят военную службу (службу) в одной структуре федерального органа исполнительной власти, которая регламентирована единообразным законодательством Российской Федерации, а также имеют однородные социальные права и гарантии в области медицинского обеспечения.

Итак, ст. 25 Закона об основах охраны здоровья устанавливает, во-первых, что военнослужащие и лица, приравненные по медицинскому обеспечению к военнослужащим, имеют право на прохождение военно-врачебной экспертизы для определения годности к военной службе или приравненной к ней службе и для досрочного увольнения с военной службы или приравненной к ней службы на основании заключения военно-врачебной комиссии. Вопросы организации военно-врачебной экспертизы в Российской Федерации и требования к состоянию здоровья отдельных категорий граждан, проходящих военно-врачебную экспертизу, регулируются ст. 61 Закона об основах охраны здоровья и Положением о военно-врачебной экспертизе, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 4 июля 2013 г. № 565. Согласно ч. 1 ст. 61 Федерального закона № 323-ФЗ одной из целей военно-врачебной экспертизы является определение годности к военной службе (приравненной к ней службе), обучению (службе) по конкретным военно-учетным специальностям (специальностям в соответствии с занимаемой должностью)¹.

¹ Холиков И. В., Вовкодав В. С. Законодательное обеспечение медицинского освидетельствования специалистов авиационного персонала государственной авиации // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение 2019. № 7. С. 39.

В Росгвардии данное право военнослужащих и сотрудников также регулируется приказом Росгвардии от 2 апреля 2018 г. № 112 «Об утверждении требований к состоянию здоровья граждан, поступающих на военную службу (службу), военнослужащих и лиц, проходящих службу в войсках национальной гвардии Российской Федерации и имеющих специальные звания полиции, а также Перечня дополнительных обязательных диагностических исследований, проводимых до начала медицинского освидетельствования граждан, поступающих на военную службу по контракту в войска национальной гвардии Российской Федерации, военнослужащих, проходящих военную службу по контракту в войсках национальной гвардии Российской Федерации, граждан, поступающих на службу в войска национальной гвардии Российской Федерации, лиц, проходящих службу в войсках национальной гвардии Российской Федерации и имеющих специальные звания полиции».

Военнослужащие и приравненные к ним лица имеют право на получение медицинской помощи в ведомственных медицинских организациях, а при их отсутствии или при отсутствии в ведомственных медицинских организациях отделений соответствующего профиля, специалистов либо специального медицинского оборудования — на получение медицинской помощи в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

Детализация обозначенной нормы находит свое выражение, в основном, в следующих нормативных правовых актах:

— постановление Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2004 г. № 911 «О порядке оказания медицинской помощи, санаторно-курортного обеспечения и осуществления отдельных выплат некоторым категориям военнослужащих, сотрудников правоохранительных органов и членам их семей»;

— постановление Правительства Российской Федерации от 15 декабря 2018 г. № 1563 «О порядке оказания сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации, отдельным категориям граждан Российской Федерации, уволенных со

службы в органах внутренних дел, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, членам их семей и лицам, находящимся на их иждивении, медицинской помощи и обеспечения их санаторно-курортным лечением»;

— приказ Росгвардии от 2 октября 2018 г. № 444 «Об утверждении Инструкции об особенностях организации оказания медицинской помощи в медицинских организациях войск национальной гвардии Российской Федерации, в том числе при санаторно-курортном лечении».

Обратим также внимание, что пунктом 18 Указа Президента Российской Федерации от 5 апреля 2016 г. № 157 «Вопросы Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации» предписано осуществлять медицинское обеспечение и санаторно-курортное лечение военнослужащих и сотрудников Росгвардии в медицинских организациях системы МВД России (в случае отсутствия по месту прохождения военной службы (службы) медицинских организаций Росгвардии) за счет бюджетных ассигнований, предусматриваемых в федеральном бюджете Росгвардии на эти цели.

Безусловно, сохранение за военнослужащими Росгвардии права на медицинское обеспечение в медицинских организациях МВД России — это необходимость на этапе становления и развития Росгвардии. Иная ситуация требовала бы длительного времени для создания и формирования медицинских учреждений Росгвардии, что повлекло бы значительные расходы средств федерального бюджета.

Особенности охраны здоровья военнослужащих и приравненных к ним лиц определяются законодательством Российской Федерации, регламентирующим деятельность федеральных органов исполнительной власти и федеральных государственных органов, в которых федеральным законом предусмотрена военная служба или приравненная к ней служба.

Основным законодательным актом, регулирующим деятельность Росгвардии, является Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 226-ФЗ «О войсках националь-

ной гвардии Российской Федерации», в котором в отдельную статью 28 выделено медицинское обеспечение военнослужащих (сотрудников) Росгвардии.

П. 1 указанной статьи гласит, что военнослужащие (сотрудники) Росгвардии имеют право на медицинское обеспечение и санаторно-курортное лечение, предусмотренные федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации для военнослужащих (сотрудников).

В основном, данные права установлены для военнослужащих статьей 16 Федерального закона от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих», для сотрудников — статьей 11 Федерального закона от 19 июля 2011 г. № 247-ФЗ «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Проанализировав указанные федеральные законодательные акты Российской Федерации, можно сделать вывод о том, что военнослужащие и сотрудники Росгвардии имеют единообразные права на:

— бесплатное получение медицинской помощи, в том числе изготовление и ремонт зубных протезов (за исключением протезов из драгоценных металлов и других дорогостоящих материалов);

— бесплатное обеспечение лекарственными препаратами для медицинского применения по рецептам на лекарственные препараты;

— бесплатное обеспечение медицинскими изделиями по назначению врача в соответствующих медицинских, военно-медицинских подразделениях, частях и в организациях Росгвардии и МВД России;

— медицинскую помощь, которая организуется в соответствии с порядками оказания медицинской помощи и на основе стандартов медицинской помощи, утвержденных федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере здравоохранения;

— санаторно-курортное обеспечение в профилактических, лечебных и реабилитационных целях за плату. Стоимость путевки установлена приказом Росгвардии от 26 декабря 2016 г. № 451 «Об установлении стоимости путевок и размера платы за санаторно-курортное лечение и оздоровительный отдых в санаториях войск национальной гвардии Российской Федерации» и составляет 12 000 рублей на 21 день пребывания в санатории;

— медико-психологическую реабилитацию продолжительностью до 30 суток. Совершенно не понятно, почему в ч. 4 ст. 28 Федерального закона от 3 июля 2016 г. № 226-ФЗ «О войсках национальной гвардии Российской Федерации» законодатель отразил право на медико-психологическую реабилитацию только сотрудников Росгвардии. Это совершенно не логично, учитывая, что данное право нормативно закреплено и для военнослужащих, и для сотрудников¹.

Кроме того, и военнослужащие, и сотрудники Росгвардии обязаны проходить медицинские осмотры, ежегодную диспансеризацию; не реже одного раза в год проходить химико-токсикологические исследования наличия в организме человека наркотических средств, психотропных веществ и их метаболитов².

Также важным положением вышеуказанных федеральных законов для сотрудников и военнослужащих Росгвардии является то, что в случае отсутствия по месту службы, месту жительства или иному месту нахождения военнослужащего (сотрудника) медицинских организаций Росгвардии или МВД России (или при от-

сутствии в них соответствующих специалистов, отделений или специального медицинского оборудования) медицинское обеспечение военнослужащего (сотрудника) осуществляется в иных медицинских организациях государственной системы здравоохранения или муниципальной системы здравоохранения.

Порядок медицинского обеспечения военнослужащих (сотрудников) и возмещения расходов указанным организациям установлен постановлением Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2004 г. № 911, которым предусмотрено, что расходы учреждений здравоохранения на оказание медицинской помощи военнослужащим и сотрудникам возмещаются военным округом (флотом), военно-медицинской организацией (в том числе лицам, находящимся на лечении, обследовании или освидетельствовании), оперативно-территориальным объединением, соединением, воинской частью, организацией Росгвардии, где проходят военную службу (службу) военнослужащие и сотрудники, по тарифам, действующим на территории соответствующего субъекта Российской Федерации (в организации здравоохранения) на момент оказания медицинской помощи, в соответствии с договором об оказании медицинской помощи военнослужащим и сотрудникам организациями здравоохранения, заключенным между территориальным органом федерального органа исполнительной власти (по представлению командиров (начальников) соединений, воинских частей), и организацией здравоохранения, по установленной форме.

Указанный договорной порядок фактически устарел, создает проблемы медицинского обеспечения военнослужащих (сотрудников) в местностях, где отсутствуют (или далеко расположены) ведомственные медицинские учреждения, а также нарушает права пациентов на доступность медицинской помощи, закрепленные в ст. 10 Закона об основах охраны здоровья. Кроме того, не всегда в подразделениях Росгвардии существуют реальные финансовые и организационные возможности заключения таких договоров со всеми ме-

¹ См. ч. 11 ст. 11 Федерального закона от 19 июля 2011 г. № 247-ФЗ «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» и ч. 21 ст. 16 Федерального закона от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих».

² П. 16 ч. 1 ст. 12 Федерального закона от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», действие которого распространено на лиц, имеющих специальные звания и проходящих службу в Росгвардии.

дицинскими организациями здравоохранения, в которые военнослужащие (сотрудники) смогут обратиться за медицинской помощью. Указанные вопросы требуют глубокого изучения и дополнительной проработки, которые будут предприняты в ходе дальнейшего исследования.

При всем сходстве мер медицинского характера для военнослужащих и сотрудников Росгвардии, связанных с правом на бесплатное получение медицинской помощи, бесплатное обеспечение лекарственными препаратами для медицинского применения по рецептам на лекарственные препараты, бесплатное обеспечение медицинскими изделиями по назначению врача, санаторно-курортное лечение, медико-психологическую реабилитацию и лечебно-профилактические мероприятия, имеется и основное законодательное различие. Это отсутствие для сотрудников Росгвардии в Федеральном законе от 19 июля 2011 г. № 247-ФЗ «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» и иных нормативных правовых актов Российской Федерации мер организационного характера, направленных на обеспечение создания благоприятных для здоровья условий службы и быта.

Напомним, что согласно п. 1 ст. 16 Федерального закона от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих» охрана здоровья военнослужащих обеспечивается созданием благоприятных условий военной службы, быта и системой мер по ограничению опасных факторов военной службы, проводимой командирами во взаимодействии с органами государственной власти. Данные положения для военнослужащих конкретизируются в гл. 8 УВС ВС РФ.

Конечно, нельзя сказать, что в отношении сотрудников Росгвардии не создаются благоприятные и безопасные условия выполнения служебных обязанностей. Общие положения охраны труда являются составной частью конституционного права каждого на условия трудовой деятельности, отвечающие принципам безопасности

рабочих мест и профессиональной гигиены, закрепленных, в том числе, в соответствующей конвенции Международной организации труда (МОТ)¹. Вместе с тем, учитывая профессиональную деятельность сотрудников Росгвардии, выполняющих задачи по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности, зачастую сопряженную с риском, а также схожесть предмета правоотношений, складывающихся по поводу безопасности военной службы и безопасности службы в Росгвардии, было бы логично законодательно закрепить в ст. 28 Федерального закона от 3 июля 2016 г. № 226-ФЗ «О войсках национальной гвардии Российской Федерации» положение об обеспечении мер по созданию благоприятных для здоровья условий службы и быта для военнослужащих и сотрудников Росгвардии, организационно-нормативное регулирование которого возложить на Федеральную службу войск национальной гвардии Российской Федерации.

Рассмотрев основные права военнослужащих и сотрудников Росгвардии в области охраны здоровья, перейдем непосредственно к мероприятиям медицинского обеспечения военнослужащих (сотрудников) Росгвардии, каждое из которых включает в себя широкий круг правоотношений, регулируемый разнообразными нормативными правовыми актами Российской Федерации. В данной статье мы только кратко обозначим эти мероприятия.

К полномочиям Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации относится организация санитарно-эпидемиологического, профилактического, лечебно-оздоровительного, реабилитационного, санаторно-курортного и иных мероприятий, направленных на охрану и укрепление здоровья военнослужащих, и сотрудников Росгвардии.

Учитывая указанные полномочия в области охраны здоровья военнослужащих (сотрудников) Росгвардии, а также проанализировав положения приказа Росгвар-

¹ Bukhtiyarov I. V., Rubtsova N. B., Kholikov I. V. Occupational Health in Russia // Трудовая медицина и работоспособность. София, Болгария. 2018. № 3. С. 47.

дии от 2 октября 2018 г. № 444 «Об утверждении Инструкции об особенностях организации оказания медицинской помощи в медицинских организациях войск национальной гвардии Российской Федерации, в том числе при санаторно-курортном лечении» и иных нормативные правовые акты Росгвардии, можно выделить следующие мероприятия медицинского обеспечения военнослужащих (сотрудников) Росгвардии:

1) мероприятия, связанные с оказанием медицинской помощи в соответствии с видами, установленными ст. 32 Закона об основах охраны здоровья:

— первичная медико-санитарная помощь и специализированная, в том числе высокотехнологичная, медицинская помощь — оказывается в медицинских подразделениях воинских частей (организаций), отдельных медико-санитарных батальонах и медицинских организациях Росгвардии;

— скорая, в том числе скорая специализированная, медицинская помощь — в государственных или муниципальных медицинских организациях в соответствии с постановлениями Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2004 г. № 911 и от 15 декабря 2018 г. № 1563;

— паллиативная медицинская помощь — в учреждениях Росгвардии не оказывается, организовывается в порядке, установленном статьей 36 Закона об основах охраны здоровья;

2) санаторно-курортное лечение. Мероприятия, связанные с санаторно-курортным лечением, организуются и оказываются в санаторно-курортных организациях Росгвардии и МВД России в соответствии с постановлениями Правительства Российской Федерации № 911 и № 1563, приказом Росгвардии от 2 октября 2018 г. № 444 «Об утверждении Инструкции об особенностях организации оказания медицинской помощи в медицинских организациях войск национальной гвардии Российской Федерации, в том числе при санаторно-курортном лечении»;

3) проведение медицинского освидетельствования. Данные мероприятия заключаются в обследовании граждан, при-

зываемых на военную службу (службу), а также военнослужащих (сотрудников) Росгвардии, производимые в рамках военно-врачебной экспертизы с целью определения годности к военной службе (службе), нуждаемости в лечении, отпуске или отдыхе. Организация и проведение медицинского освидетельствования в Росгвардии осуществляется, в основном, в соответствии с требованиями Положения о военно-врачебной экспертизе, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 4 июля 2013 г. № 565, и приказа Росгвардии от 22 января 2018 г. № 13 «Об организации направления на медицинское освидетельствование военнослужащих войск национальной гвардии Российской Федерации, граждан, проходящие военные сборы в войска национальной гвардии Российской Федерации»;

4) реабилитационные мероприятия:

— медицинская реабилитация (долечивание);

— медико-психологическая реабилитация, связанную с участием военнослужащих (сотрудников) в оперативно-боевых мероприятиях, выполнения служебно-боевых (боевых, оперативно-служебных) задач;

5) санитарно-противоэпидемические (профилактические) мероприятия проводятся в воинских частях (организациях) Росгвардии в целях предупреждения возникновения и распространения инфекционных заболеваний и массовых неинфекционных заболеваний (отравлений) и состоят из мероприятий по участию в осуществлении санитарной охраны территории Российской Федерации, введению ограничительных мероприятий (карантина), осуществлению производственного контроля, мер в отношении больных инфекционными заболеваниями, проведению медицинских осмотров, профилактических прививок, гигиенического воспитания и обучения военнослужащих (сотрудников).

Медицинское обеспечение в Росгвардии является самостоятельным видом обеспечения, организуется медицинской службой Росгвардии, в которую входят: Департамент медицинского обеспечения Федеральной службы войск национальной

гвардии Российской Федерации; медицинские подразделения воинских частей (организаций); медицинские организации войск национальной гвардии и отдельные медико-санитарные батальоны.

Медицинское обеспечение по своей сущности относится к виду социального обеспечения военнослужащих (сотрудников) Росгвардии с учетом положений Федерального закона от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих» и Федерального закона от 19 июля 2011 г. № 247-ФЗ «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», направленного на охрану их жизни и здоровья. Данная позиция научно рассмотрена¹ и, несомненно, верна, поэтому давая определение медицинскому обеспечению, необходимо это учитывать.

С учетом вышеизложенного, можно дать определение медицинского обеспечения военнослужащих (сотрудников) Росгвардии как определенный правовыми нормами и непосредственно осуществляемый медицинской службой Росгвардии вид обеспечения военнослужащих (сотрудников) Росгвардии, предусматривающий комплекс мероприятий (оказание медицинской помощи, санаторно-курортное лечение, проведение медицинского освидетельствования, реабилитационные, санитарно-противоэпидемические, организационные и иные), направленных на сохранение и укрепление здоровья военнослужащих (сотрудников) Росгвардии, профилактику заболеваний, своевременное оказание им медицинской помощи и восстановление их здоровья.

¹ Старцун В. Н. О медицинском обеспечении граждан, уволенных с военной службы // Российский военно-правовой сборник № 7: Актуальные проблемы правового регулирования материального обеспечения военнослужащих. М.: За права военнослужащих, 2006. Вып. 66. С. 182; Антипова В. Н. Медицинская помощь в системе социальной защиты военнослужащих // Вестник Омского Университета. Серия «Право». 2007. № 2. С. 68.

Библиография

1. Антипова, В. Н. Медицинская помощь в системе социальной защиты военнослужащих / В. Н. Антипова // Вестник Омского Университета. Серия «Право». — 2007. — № 2.
2. Военное право : учебник / под ред. Стрекозова В. Г., Кудашкина А. В. — М., 2004.
3. Ивашин, А. А. Право военнослужащих на охрану здоровья (организационно-правовые аспекты) : дис. ... канд. юрид. наук / А. А. Ивашин. — М., 2001.
4. Ильменейкин, П. В. Право на охрану здоровья и медицинскую помощь военнослужащих и лиц, приравненных по медицинскому обеспечению к военнослужащим, по законодательству Российской Федерации / П. В. Ильменейкин // Военное право. — 2019. — № 3.
5. Кадыров, Ф. Н. Порядок оказания медицинской помощи военнослужащим, сотрудникам правоохранительных органов и членам их семей / Ф. Н. Кадыров // Менеджер здравоохранения. — 2012. — № 3.
6. Корякин, В. М. Право социального обеспечения военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей : учебник / В. М. Корякин. — М.: За права военнослужащих, 2005.
7. Старцун, В. Н. О медицинском обеспечении граждан, уволенных с военной службы / В. Н. Старцун // Российский военно-правовой сборник № 7: Актуальные проблемы правового регулирования материального обеспечения военнослужащих. — М.: За права военнослужащих, 2006. — Вып. 66. — С. 179—184.
8. Холиков, И. В. Законодательное обеспечение медицинского освидетельствования специалистов авиационного персонала государственной авиации / И. В. Холиков, В. С. Вовкодав // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2019. — № 7 (264). — С. 38—44.
9. Холиков, И. В. Международно-правовой статус военно-медицинского персонала : монография / И. В. Холиков. — М.: ГВКГ им. Н. Н. Бурденко, 2002.
10. Холиков, И. В. Правовое обеспечение международного сотрудничества в области военной медицины и здравоохранения : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / И. В. Холиков. — М., 2005.
11. Bukhtiyarov I. V., Rubtsova N. B., Kholikov I. V. Occupational Health in Russia // Трудовая медицина и работоспособност. — София, Болгария. — 2018. — № 3.

Some Issues of Legal regulation of Medical Support of the National Guard Troops of the Russian Federation

© **Kholikov I. V.**,

Professor of the Chair of International and European Law of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, Doctor of law, Professor

© **Babajtseva E. S.**,

adjunct of 25 Department of Military University, Lieutenant Colonel of Justice

Abstract. The article provides a broad overview of the legal regulation of medical support for military personnel and other servicemen of the national guard who have special ranks of police (officers) of national guard troops of the Russian Federation, the analysis of their rights in the field of health is given, measures of medical support of national guard troops of the Russian Federation are indicated, and authors' concept of medical support of military personnel (employees) of national guard troops of the Russian Federation is given.

Key words: the right to health protection, medical support, national guard troops of the Russian Federation, military personnel, employees.

Воинская обязанность и военная служба

Совершенствование статуса резервиста — одно из перспективных направлений институционализации воинской обязанности

© Гаврюшенко П. И.,

кандидат юридических наук, доцент, заслуженный юрист Российской Федерации, государственный советник Российской Федерации 2 класса

Аннотация. В статье определяется актуальность исследования вопросов, касающихся теоретико-правовых основ правового статуса резервиста в Российской Федерации и работы по совершенствованию системы накопления мобилизационных людских ресурсов в условиях сокращения срока прохождения военной службы по призыву.

Ключевые слова: правовой статус, мобилизационный людской резерв, мобилизационный людской ресурс, резервист, постоянная боевая готовность, обеспечение мобилизационного развертывания Вооруженных Сил Российской Федерации.

Вооруженные Силы Российской Федерации, другие войска, воинские формирования, органы и создаваемые на военное время специальные формирования должны быть способны гарантированно нарастить свою численность в установленные сроки до уровня, обеспечивающего адекватное и своевременное реагирование на вызовы и угрозы безопасности государства в целях их своевременной локализации и нейтрализации.

Для мобилизационного развертывания Вооруженных Сил Федерации, других войск, воинских формирований и органов создается запас Вооруженных Сил, запас службы внешней разведки, запас Федеральной службы безопасности Российской Федерации, которые предназначены для укомплектования соединений, воинских частей Вооруженных Сил, других войск, воинских формирований и органов, а также специальных формирований в период мобилизации, приведения их в боевую готовность и в военное время. Запас состоит из мобилизационного людского резерва и мобилизационного людского ресурса.

Под мобилизационным людским резервом понимаются граждане, пребывающие в запасе и заключившие в установленном порядке контракт о пребывании в мобилизационном людском резерве.

Под мобилизационным людским ресурсом понимаются граждане, пребывающие в запасе и не входящие в состав резерва.

Одной из основных задач развития военной организации, сформулированной в Военной доктрине Российской Федерации, утвержденной Президентом Российской Федерации 25 декабря 2014 г. № Пр-2976, является развитие мобилизационной базы и обеспечение мобилизационного развертывания Вооруженных Сил, других войск и органов, а также совершенствование методов комплектования и подготовки мобилизационных резервов и мобилизационных людских ресурсов.

В составе мобилизационных людских ресурсов особый интерес вызывает наиболее подготовленная их часть (мобилизационный людской резерв), в которую входят граждане, пребывающие в запасе, заключившие контракт с федеральным органом исполнительной власти, в котором законом, предусмотрена военная служба, на пребывание в резерве.

Порядок поступления граждан Российской Федерации, пребывающих в запасе Вооруженных Сил, запасе службы внешней разведки, запасе Федеральной службы безопасности Российской Федерации в мобилизационный людской резерв в

мирное время, пребывание в резерве, исключение из резерва, а также заключение контракта о пребывании в резерве и прекращение его действия определяется Положением о порядке пребывания граждан Российской Федерации в мобилизационном людском резерве, утвержденном постановлением Правительства Российской Федерации от 3 сентября 2015 г. № 933.

Пребывание граждан в резерве предусматривает предназначение на воинскую должность, присвоение воинского звания, аттестацию и квалификационный экзамен, а также участие в мероприятиях оперативной, мобилизационной и боевой готовности в ходе прохождения военных сборов.

Исполнение должностных обязанностей резервиста осуществляется в соответствии с федеральными законами, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также должностным регламентом. Резервист обязан явиться в воинскую часть в срок, указанный в мобилизационном предписании, повестке и (или) распоряжении военного комиссариата, для исполнения обязанностей по соответствующей воинской должности. Резервисты привлекаются к мероприятиям по оперативной, мобилизационной и боевой подготовке в ходе военных сборов по планам подготовки соединений и воинских частей, в которые в соответствии с контрактом предназначаются. Периодичность и продолжительность привлечения резервистов к указанным мероприятиям устанавливаются в соответствии с требованиями программ боевой подготовки, разрабатываемых федеральными органами исполнительной власти, в которых федеральным законом предусмотрена военная служба. Резервист подлежит призыву на военную службу в соответствии с Федеральным законом «О воинской обязанности и военной службе». Общая продолжительность военных сборов, к которым привлекается резервист, не может превышать 24 месяцев.

По нашему мнению, правовой статус резервиста необходимо рассматривать как особый институт военного права, субъектом которого является резервист, реализу-

ющий свой служебный статус в военноправовых отношениях.

Исходя из этого, правовые основы создания мобилизационного резерва требуют нормативного закрепления в Федеральном законе «О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации», который осуществляет правовое регулирование в области мобилизационной подготовки и мобилизации в Российской Федерации, устанавливает права, обязанности и ответственность органов государственной власти, органов местного самоуправления, а также организаций независимо от форм собственности и их должностных лиц, граждан Российской Федерации в этой области.

Изучение нормативных правовых актов по вопросу пребывания граждан в мобилизационном людском резерве не содержит ответа на вопрос, к какой категории отнести резервиста, к военнослужащему или гражданину, призванному на военные сборы.

Таким образом создание правового института резервиста обусловило необходимость регулирования правового статуса граждан, пребывающих в мобилизационном людском резерве, их прав, свобод и обязанностей, ответственности, гарантий правовой и социальной защиты их и членов их семей.

В теории военного права статус делят на общий и специальный. Общий включает в себя общие права и обязанности, принадлежащие всем гражданам (как общие конституционные, так и общие отраслевые права и обязанности личности). Специальный правовой статус составляют специальные права и обязанности, связанные с особенностями деятельности или положения отдельных групп (слоев, категорий) граждан. Элементами общего статуса резервиста можно считать: права и обязанности резервиста, ответственность резервиста, запреты и ограничения резервиста, гарантии и компенсации, предоставляемые резервисту. К специальному статусу резервиста можно отнести исполнение им специальных прав и обязанностей в период прохождения военных сборов.

Работа по совершенствованию системы подготовки и накоплению мобилизационных людских ресурсов в условиях сокращения срока прохождения военной службы по призыву и комплектования войск военнослужащими, проходящими военную службу по контракту, должна строиться с учетом демографической и социально-экономической ситуации в стране. При этом должна быть организована и активно реализовываться деятельность по военно-патриотическому воспитанию населения и разъяснительная работа по содержанию и механизму реализации системы подготовки и накоплению мобилизационных людских резервов.

Россия реализует долгосрочную государственную политику в области национальной безопасности путем разработки основополагающих концептуальных, программных документов, а также документов планирования, развития норм законодательного регулирования деятельности органов государственной власти, учреждений, предприятий и организаций реального сектора экономики, институтов гражданского общества в мирное и военное время.

Главной задачей укрепления национальной безопасности в среднесрочной перспективе является переход к качественно новому облику Вооруженных Сил с сохранением потенциала ядерных сил за счет совершенствования организационно-штатной структуры и системы территориального базирования войск и сил, наращи-

вание количества частей постоянной готовности, а также совершенствование оперативной и боевой подготовки, организации межвидового взаимодействия войск и сил. Для это уточняется система комплектования Вооруженных Сил, других войск, воинских формирований и органов, включая подготовку личного состава и развитие необходимой инфраструктуры, отрабатываются оптимальные механизмы нахождения в резерве, поднимается престиж военной службы и статус офицерского состава, а также обеспечивается выполнение государственных программ и заказов на разработку, создание и модернизацию вооружения, военной и специальной техники, в том числе средств связи, разведки, радиоэлектронной борьбы и управления.

Основной задачей военной организации государства, определенной в Военной доктрине Российской Федерации, является развитие мобилизационной базы и обеспечение мобилизационного развертывания Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск и органов, а также совершенствование методов комплектования и подготовки мобилизационных людских резервов и мобилизационных людских ресурсов. В связи с этим вопросы правового регулирования статуса граждан, пребывающих в мобилизационном людском резерве, нуждаются в детальном исследовании, а нормы законодательства, содержащего его элементы, — в изучении и совершенствовании.

Improving the reservist status is one of the perspective directions of institutionalization of military duty

© Gavryushenko P. I.,

candidate of legal Sciences, associate Professor, honored lawyer of the Russian Federation, state adviser of the Russian Federation, 2nd class

Annotation. The article determines the relevance of the study of issues related to the theoretical and legal basis of the legal status of a reservist in the Russian Federation and the work on improving the system of accumulation of mobilization human resources in the conditions of shortening the period of military service.

Keywords: legal status, mobilization human reserve, mobilization human resource, reservist, constant combat readiness, ensuring the mobilization deployment of the Armed Forces of the Russian Federation.

Особенности правового статуса начальника военного учебного центра

© Калашников В. В.,

кандидат юридических наук, доцент, полковник юстиции, начальник кафедры военно-юридической подготовки военного учебного центра при Российском государственном университете правосудия

Аннотация. Предметом настоящей статьи являются изменения в законодательстве о деятельности военных учебных центров в части особенностей правового положения начальника вновь созданной структуры военной подготовки — военного учебного центра.

Ключевые слова: военный учебный центр, обязанности, военное обучение, правовой статус.

Подписание совместного приказа Министра обороны Российской Федерации и Министерства науки и высшего образования Российской Федерации от 13 февраля 2020 г. № 66/212 «О мерах по реализации постановления 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 — приказ) можно считать завершением работы по созданию нормативно-правовой базы новой системы военного обучения граждан как формы добровольной подготовки к военной службе, начало которой было положено идеей, высказанной Президентом Российской Федерации в Послании Федеральному Собранию Российской Федерации ещё в 2013 г.

Суть проведённой за эти годы работы и изменений законодательства заключается в том, что обучение граждан по всем существующим программам военной подготовки теперь осуществляется в едином структурном подразделении высшего учебного заведения — военном учебном центре¹. С этой целью были ликвидирова-

ны ранее существующие структуры военной подготовки: военные кафедры, учебные военные центры, факультеты военного обучения².

Новым приказом определяются порядок замещения должностей работников военного учебного центра при федеральной государственной образовательной организации высшего образования, перечень отчетных документов, а также документов, которые разрабатываются и ведутся в военном учебном центре, правила осуществления контроля организации деятельности военных учебных центров и проведения военной подготовки комиссиями Минобороны России.

В настоящее время непосредственное управление деятельностью в единой структуре военной подготовки осуществляет начальник военного учебного центра,

¹ Перечень созданных военных учебных центров определен распоряжением Правительства Российской Федерации от 13 марта 2019 г. № 427-р «О военных учебных центрах при федеральных государственных образовательных организациях высшего образования».

² См. более подробно: Калашников В. В. Правовое регулирование деятельности военных учебных центров: что нового? // *Право в Вооружённых Силах* — военно-правовое обозрение. 2019. № 9. С. 70—75; Харитонов С. С. О практической направленности подготовки студентов на военной кафедре по военно-юридическим дисциплинам // *Актуальные вопросы правового регулирования подготовки военно-обученного резерва для органов военной юстиции / Материалы межвузовского «круглого стола», приуроченного к 15-летию создания военной кафедры при Российском государственном университете правосудия. М., 2018. С. 89—93; Харитонов С. С. О статусе военнослужащих — работников военных учебных центров в контексте обеспечения законности решений об их материальном обеспечении // *Военно-юридический журнал*. 2019. № 6. С. 8—11.*

который организует учебную, методическую и воспитательную работу, дополнительное профессиональное образование работников военного учебного центра, развитие и совершенствование учебно-материальной базы военного учебного центра¹.

Правовой статус начальника военного учебного центра имеет исключительно важное значение в построении эффективной работы недавно созданных структур военной подготовки. При этом после проведенных реформ в системе военной подготовки особенности его правового статуса до конца не осмыслены и вызывают значительные сложности в правоприменительной деятельности.

В новом приказе сохранены основные подходы к нормативному правовому регулированию указанных вопросов, содержащихся в утратившем силу совместном приказе Министра обороны Российской Федерации и Министерства образования и науки Российской Федерации от 10 июля 2009 г. № 666/249 «Об организации деятельности учебных военных центров, факультетов военного обучения и военных кафедр при федеральных государственных образовательных учреждениях организациях высшего профессионального образования».

Особенности правового статуса начальника военного учебного центра помимо приказа закреплены в постановлении 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», а также рядом специальных норм, предусмотренных в нормативных правовых актах различной правовой силы.

Прохождение военной службы на не воинской должности осуществляется в соответствии с Положением о порядке прохождения военной службы, утвержденным

Указом Президента Российской Федерации от 16 сентября 1999 г. № 1237, а также Порядком деятельности должностных лиц и органов военного управления по организации прохождения военной службы по контракту в Вооруженных Силах Российской Федерации, утвержденным приказом Министра обороны Российской Федерации от 30 октября 2015 г. № 660. Постановлением Правительства Российской Федерации от 12 ноября 2008 г. № 847 «О порядке обеспечения военнослужащих, направленных не на воинские должности без приостановления им военной службы, всеми видами довольствия, предусмотренными федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации для военнослужащих, проходящих военную службу по контракту» для военнослужащих, направленных в организации не на воинские должности определены особенности предоставления всех видов обеспечения, предусмотренных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации для военнослужащих, проходящих военную службу по контракту.

В связи с тем, что изучение гражданами учебных дисциплин по программе военной подготовки проводится на базе знаний, получаемых ими в ходе освоения специальных дисциплин по основной образовательной программе, довольно часто интересы Минобороны России пересекаются с требованиями Минобрнауки России, в связи с чем деятельность военного учебного центра регулируется совместным приказом, при этом начальник военного учебного центра проходит военную службу по контракту и непосредственно подчиняется ректору высшего учебного заведения.

Специфика правового статуса начальника военного учебного центра определяется особенностью выполняемых задач, особым порядком назначения и требованиями к кандидатам. Главной особенностью данной должности является назначение на нее военнослужащих, проходящих военную службу по контракту и направленных в образовательную организацию без приостановления военной службы.

¹ Калашников В. В. Проблемы правового регулирования деятельности работников военного учебного центра // Военное право. 2020. № 1. С. 89 – 96.

Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 22 марта 2019 г. № 15-П по жалобе военнослужащего направленного для прохождения военной службы не на воинскую должность указал, что такая деятельность хотя и не предполагает замещения воинских должностей, но, как и служебная деятельность граждан, проходящих военную службу на воинской должности, направлена на обеспечение обороны страны¹, при этом военнослужащие, направленные без приостановления им военной службы в военные учебные центры в целях реализации задач по добровольной подготовке к военной службе граждан Российской Федерации, замещающей должности учебных военных центров, сохраняют статус военнослужащих, в том числе право на получение закрепленных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами видов обеспечения.

Начальник военного учебного центра обязан беспрекословно исполнять приказы и распоряжения ректора образовательного учреждения, при этом по вопросам прохождения военной службы он подчиняется руководителю центрального органа военного управления, ответственному за военную подготовку в военном учебном центре и уполномоченным должностным лицам Минобороны России.

Должность начальника военного учебного центра относятся к профессорско-преподавательскому составу². Для данной должности штатом предусматривается воинское звание полковник.

Порядок назначения начальника военного учебного центра также имеет свои особенности. В отличие должности декана

или заведующего кафедрой для назначения на должность начальника военного учебного центра не требуется наличия ученой степени или ученого звания, кроме того, законодательством не предусматриваются ограничения в сроках его полномочий.

Замещение должности начальника военного учебного центра осуществляется в соответствии со штатным расписанием, организационной структурой и Порядком замещения должностей работников военного учебного центра при федеральной государственной образовательной организации высшего образования³. При этом штатное расписание и структурная схема военного учебного центра согласовывается с учредителем, Главным управлением кадров Минобороны России, органом военного управления, ответственным за организацию военной подготовки.

При наличии нескольких кандидатов к назначению на должность начальника военного учебного центра преимущественным правом к назначению на данную должность обладает кандидат, отвечающий условиям: имеющие необходимый (более 10 лет) опыт военной службы на воинских должностях, подлежащих замещению офицерами, соответствующих реализуемым программам военной подготовки граждан, имеющие ученую степень и (или) ученое звание, являющиеся участниками боевых действий, а также награжденные государственными наградами, проявившие при исполнении обязанностей военной службы высокие профессиональные качества и рекомендованные к назначению на должность решением аттестационной комиссии военного учебного центра или центрального органа военного управления, ответственного за организацию военной подготовки граждан по конкретным военно-учетным специальностям⁴.

¹ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 22 марта 2019 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности пункта 1 части 2 статьи 3 Федерального закона «О денежном довольствии военнослужащих и предоставлении им отдельных выплат» в связи с жалобой гражданина А. Е. Годунова».

² П. 9 Положения о военных учебных центрах при федеральных государственных образовательных организациях высшего образования, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 3 июля 2019 г. № 848.

³ Там же.

⁴ Приказ Министра обороны Российской Федерации и Министерства науки и высшего образования Российской Федерации от 13 февраля 2020 г. № 66/212 «О мерах по реализации постановления Правительства Российской Федерации от 3 июля 2019 г. № 848».

В отдельных случаях разрешается замещение должности начальника военного учебного центра гражданами, пребывающими в запасе, имеющими воинское звание офицера. При этом назначение проводится по согласованию с руководителем центрального органа военного управления, ответственного за организацию военной подготовки по конкретным военно-учетным специальностям, и с Главным управлением кадров Министерства обороны Российской Федерации. В этом случае деятельность начальника военного учебного центра будет регулироваться трудовым законодательством, что не запрещает ее осуществление на условиях эффективного контракта.

Направление военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, в образовательные организации проводится в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 19 января 2017 г. № 24 «О перечне федеральных государственных образовательных учреждений высшего профессионального образования, при которых созданы военные учебные центры и в которые военнослужащие проходящие военную службу по контракту, могут направляться не на воинские должности» приказом Министра обороны Российской Федерации по личному составу на основании запросов ректоров образовательных организаций, по представлениям заместителей Министра обороны Российской Федерации, главнокомандующих видами Вооруженных Сил Российской Федерации, командующих родами войск Вооруженных Сил Российской Федерации, начальников главных и центральных управлений Министерства обороны Российской Федерации.

В повседневной деятельности начальник военного учебного центра пользуется правами руководителя структурного подразделения образовательной организации.

В отношении военнослужащих, направленных в образовательную организацию не на воинские должности преподавательского состава без приостановления им военной службы, правами командира воинской части. Начальнику военного учебного центра в пределах его полномочий предоставляется право подписи служебных документов.

В заключение необходимо отметить, что задачи, возложенные на начальника военного учебного центра, предопределяют его особое правовое положение и соответственно необходимость специального правового регулирования его деятельности, ответственности, а также выработки особых требований и обязанностей не свойственных иным работникам вуза, которые должны основываться на императивных нормах подчинения и служебной субординации.

Библиография

1. Калашников, В. В. Правовое регулирование деятельности военных учебных центров: что нового? / В. В. Калашников // Право в Вооружённых Силах — военно-правовое обозрение. — 2019. — № 9. — С. 70—75.
2. Калашников, В. В. Проблемы правового регулирования деятельности работников военного учебного центра / В. В. Калашников // Военное право. — 2020. — № 1. — С. 89—96.
3. Харитонов, С. С. О практической направленности подготовки студентов на военной кафедре по военно-юридическим дисциплинам / С. С. Харитонов // Актуальные вопросы правового регулирования подготовки военно-обученного резерва для органов военной юстиции / Материалы межвузовского «круглого стола», приуроченного к 15-летию создания военной кафедры при Российском государственном университете правосудия. — М., 2018. — С. 89—93;
4. Харитонов, С. С. О статусе военнослужащих — работников военных учебных центров в контексте обеспечения законности решений об их материальном обеспечении / С. С. Харитонов // Военно-юридический журнал. — 2019. — № 6. — С. 8—11.

Features of the legal status of the head of the military training center

© Kalashnikov V. V.,
candidate of legal Sciences, 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 subject of this article is changes in the legislation on the activities of military training centers in terms of the features of the legal position of the head of the newly created military training structure-the military training center.

Keywords: military training center, responsibilities, military training, legal status.

Прохождение военной службы адъюнктами (докторантами) в образовательных организациях ФСБ России: теоретический аспект

© Лобанов И. М.,
аспирант

Аннотация. Статья посвящена выявлению исторических этапов развития правового регулирования прохождения военной службы адъюнктами (докторантами) в образовательных организациях ФСБ России, а также раскрытию принципов указанного правового института. Автор выделяет пять этапов эволюции и три принципа правового регулирования прохождения военной службы указанной категорией военнослужащих.

Ключевые слова: исторический этап, принципы права, адъюнкт, образовательная организация, докторант.

Военная служба офицеров-педагогов на государственном уровне впервые выделяется в отдельный ранг во времена Петра I. Это связано с развитием военных школ и созданием системы военных учебных заведений в России. С целью подготовки профессиональных военных кадров был открыт целый ряд военных школ, которые давали как начальное, так и специальное военное образование. Первым постоянно действовавшим вузом в России стала учрежденная и открытая в Москве в 1701 г. Школа математических и навигацких наук, известная как Навигацкая школа. Именно с нее фактически и началось высшее военное образование. «Первые военные школы вообще имели целью не столько производство своих воспитанников в офицеры, сколько получение ими специальных познаний. Поэтому и были школы артиллерийскими, инженерными и морскими»¹.

В 1697 г., отправляясь в свое первое путешествие по Европе, Петр I взял с собой несколько бомбардиров Преображенского полка, которые стали преподавателями первой военной школы, учрежденной при бомбардирской роте в начале XVIII в., где обучали математике, фортификации и артиллерии².

Одной из трудностей, которую испытывали как педагоги, так и обучающиеся в первых военных школах, было отсутствие учебников и специальной литературы на русском языке. Отсутствовал понятийный аппарат, так как научная и техническая терминология в русском языке еще не была выработана. Учебники и пособия, в большинстве своем, переводились на русский язык с латинского, французского, английского и немецкого языков. В копилку таких трудностей языка можно добавить и то, что педагоги-иностранцы плохо владели русским языком.

Правда Император придерживался позиции: там, где появлялась возможность заместить иностранца русским специалистом, такая замена производилась немедленно. В то же время он ценил тех иностранных педагогов, которые проявляли себя с лучшей стороны и приносили несомненную пользу государству³.

При Петре I создается первая Российская Академия наук в Санкт-Петербурге. Она и стала колыбелью науки и научных кадров России. В январе 1724 г. утвержден Устав Академии, который был разработан при участии императора. По замыслу Петра I Академия наук должна была преследовать две основные цели: подготовка русских научных кадров в различных обла-

¹ Волков С. В. Русский офицерский корпус. М.: Воениздат, 1993.

² Волков С. В. Российская империя. Краткая история // URL: https://www.swolkov.org/istoria_rossijskoy_imperii/ isto-

ria_rossijskoy_imperii-02.htm (дата обращения 06.11.2019).

³ Каменев А. И. История подготовки офицерских кадров в России. М.: ВПА им. Ленина, 1990. С. 17.

стях знаний и научное исследование природных богатств России.

Таким образом петровский период подготовки военных педагогов можно охарактеризовать следующим образом:

— появилась потребность в педагогических кадрах в военном деле;

— отсутствовала специальная литература и учебники для подготовки как обучающихся, так и самих преподавателей;

— отсутствовала система специальной подготовки военных педагогов;

— отсутствовала система оплаты труда военных преподавателей, никак не получили юридического закрепления их права, обязанности и другие аспекты, присутствующие правовому статусу преподавателя.

В 1832 г. на базе пограничной таможенной стражи сформированы воинские подразделения, осуществлявшие функции контроля за въездом (выездом) лиц, ввозом (вывозом) товаров и сбора пошлин на границах Российской империи¹. Эти подразделения называли пограничная стража. По функциям и задачам пограничная стража явилась прототипом сегодняшней Пограничной службы ФСБ России. На должности командиров подразделений и частей пограничной стражи (в отличие от пограничной таможенной стражи) назначались офицеры, которые, однако, не имели права вмешиваться в процесс таможенного надзора. Этим офицеров набирали из военного ведомства, и они продолжали числиться на военной службе, им присваивались звания чинов кавалерии.

Позднее пограничную стражу реформировали в Отдельный корпус пограничной стражи в 1893 г. указом Александра III. Это было формирование специального назначения в Вооруженных силах Российской империи, предназначенное для охраны границ государства. Корпус находился в ведении Министерства финансов, но в военное

время поступал в распоряжение Военного министерства.

Офицерские кадры на службу в указанные ведомства поступали из разных источников: из кадетских корпусов, юнкерских училищ и из войск. Созданная в середине XIX в. система военно-учебных заведений потребовала пополнения подготовленных педагогов.

В целом, весь период XIX в. характеризуется дефицитом квалифицированных педагогов в военно-учебных заведениях Российской империи. В прежних кадетских корпусах воспитателями были офицеры, не имевшие специальной педагогической подготовки. На воспитательные должности в военные гимназии принимали гражданских лиц, часто имевших опыт педагогической службы.

В открытом 25 ноября (7 декабря) 1820 г. Артиллерийском училище его руководство уделяло много внимания тщательному подбору кадров педагогов и совершенствованию их подготовки и деятельности. Так, великий князь Михаил Павлович установил доплаты из личных средств к казённым окладам педагогов, чтобы привлечь к преподаванию в вузе лучших преподавателей Петербурга. Следует заметить, что важную роль в процессе обучения играли работающие в военно-учебном заведении репетиторы, которые занимались подготовкой юнкеров и слушателей офицерских классов к занятиям, повторением пройденного материала, контролировали знания подопечных.

Также отметим еще одно направление совершенствования подготовки и деятельности преподавателей, реализованное в артиллерийском училище: с 1837 г. для расширения кругозора педагогов училища ежегодно двух офицеров-преподавателей военно-учебного заведения направляли за границу для ознакомления с состоянием артиллерийского дела за рубежом.

Кроме того, чтобы педагоги училища не отрывались от практики войск, военные преподаватели так же, как и весь личный состав училища, с 1826 г. вместе с другими

¹ Большая российская энциклопедия // [Электронный ресурс] : URL: https://www.bigenc.ru/military_science/text/3148595 (дата обращения 06.11.2019).

учебными заведениями в полном составе выезжали в лагерь в Красное Село. Преподавателей и слушателей офицерских классов распределяли между строевыми частями. По окончании лагерных сборов начальники частей, к которым были прикомандированы офицеры училища, писали на них отзывы. Император Николай I лично контролировал проводимые учебные занятия.

Еще одной мерой по совершенствованию деятельности преподавателей явилось введение среди учёных и педагогов училища градации по степени профессионализма. В июле 1853 г. в высших учебных заведениях были введены правила, определявшие статус преподавателей военных дисциплин. В частности, в артиллерийском училище преподавателям специальных наук: артиллерии, баллистики, прикладной механики, начертательной геометрии, по одному на каждый предмет, присваивалось звание профессора, а двум преподавателям, по баллистике и прикладной механике, — звание адъюнкт-профессора. Решение о присвоении научно-педагогических званий принимала конференция училища. Кандидаты в адъюнкт-профессоры должны были удовлетворять следующим требованиям: наличие опыта преподавания, глубокое знание предмета специализации и вспомогательных наук. Претенденты на звание профессора должны были защитить диссертацию на конференции или написать фундаментальный трактат по преподаваемой дисциплине. Введение научно-педагогических званий позволило официально подтвердить неформальное лидерство крупных ученых и педагогов в научном и учебном процессе, формировании научных школ и направлений и в целом способствовало повышению уровня научно-педагогической деятельности преподавателей военно-учебных заведений.

Нужно отметить издание в 1836 г. «Положения о службе по учебной части в

военно-учебных заведениях»¹, которым были определены обязанности, права и преимущества всех чинов, служащих по учебной части в военно-учебных заведениях. По этому Положению чинам учебной части предоставлено право получения пенсии на службе и право производства тремя чинами выше присвоенного должности класса и по сокращенным срокам. Действие этого Положения было распространено и на служащих по учебной части в заведениях министерства народного просвещения.

Положением определялось:

§ 5. Преподаватели в военно-учебных заведениях разделяются на три рода:

к *первому* принадлежат военные и гражданские чиновники, которые, состоя на службе (не учебной) при одном из военно-учебных заведений или в другом ведомстве, занимаются преподаванием учебных предметов только во время, свободное от настоящей не учебной своей должности;

ко *второму* — преподаватели, коих ученая или учебная действительная служба считается при других ведомствах;

к *третьему* — преподаватели, в военных и гражданских чинах состоящие, коих учебная действительная служба считается собственно в ведомстве военно-учебных заведений.

§ 6. Учителя третьего рода могут преподавать не только в нескольких военно-учебных заведениях, но и в других ведомствах; также быть членами какого-либо Совета, Комитета и ученого общества, считаясь однако ж в действительной службе при том единственно военно-учебном заведении, где ведется послужной их список, где хранятся все документы о их происхождении, звании и правах, и откуда представляются они, по выслуге лет, к производству в чины и к награде знаком отличия беспорочной службы.

¹ Полное собр. законов Рос. империи / Собр. второе 1836 // [Электронный ресурс] : URL: https://www.books.google.ru/books?id=UfSNBQAAQB_AJ&pg=PT612&lpg=PT612&dq (дата обращения 07.11.2019).

§ 7. Если учитель определен высшим начальством для преподавания одного и того же предмета в нескольких заведениях, тогда служба его считается по военно-учебным заведениям, и послужной его список ведется в Штабе Главного Начальника Пажеского, всех сухопутных кадетских корпусов и Дворянского Полка.

§ 8. Обязанности преподавателей наук могут на себя принимать без особенного испытания в самом военно-учебном заведении:

а) имеющие звание профессора или адъюнкта в высшем учебном заведении;

б) окончившие полный курс наук в одном из Российских университетов или Главном Педагогическом Институте, а также в лицеях, духовных академиях или семинариях и получившие одобрительный аттестат *(только ученики I разряда, окончившие курс учения в Духовных Академиях и Семинариях, могут поступать в Учители, и то не иначе, как по получении надлежащего увольнения от духовного Начальства, с разрешением Правительствующего Сената)*.

в) выдержавшие при одном из российских университетов испытание в избранном ими для преподавания предмете и получившие свидетельство на право преподавать оный;

г) занимающие в ведомстве Министерства Народного Просвещения штатные места учителей;

§ 9. Преподавать военные науки могут:

а) окончившие с засвидетельствованным от начальства успехом курс учения в третьеклассных военно-учебных заведениях, именно: Тактику и Стратегию — обучавшиеся в Императорской Военной Академии; Артиллерию и Баллистику — в Артиллерийском Училище; Фортификацию с ее отраслями — в Главном Инженерном Училище и в Институте корпуса Путей Сообщения.

б) получившие, по испытанию от Императорской Военной Академии или от Военно-ученого Комитета свидетельство на право преподавания.

Примечание. Каждый, поступающий в учителя военных наук, должен прежде сего прослужить в действительной службе не менее трех лет после окончания курса.

§ 10. Все прочие преподаватели, неподходящие под разряды, исчисленные в § 8 и 9, подвергаются, при поступлении в учителя военно-учебного заведения, особому испытанию.

§ 11. Испытание состоит в конкурсе и представлении своего сочинения по предмету той науки, которую кандидат преподавать намерен.

§ 12. Конкурс состоит в том, что каждый из соискателей вакантного места дает пробную лекцию в присутствии инспектора классов, одного или двух старших учителей того же предмета в заведении, и профессора высшего учебного заведения *(для сих испытаний в С.-Петербурге назначаются начальством профессора, преподающие в военно-учебных заведениях и в Императорском Царскосельском Лицее; в других же местах, где есть университеты, — профессор сих последних)*. Получивший первенство в конкурсе занимает вакантное место.

§ 13. Тема для сочинения назначается кандидатам начальством учебного заведения.

Впервые подробно были расписаны и зафиксированы основные требования к военным преподавателям и порядок приема их на должности в военно-учебные заведения. Дана классификация педагогам, исходя из степени занятости в учебном процессе. Сама подготовка военных преподавателей осуществляется на специальных курсах с выдачей свидетельств об успешном окончании этих курсов. Осуществлялся допуск к преподаванию военных наук и тех педагогов, которые прошли испытания и получили свидетельство на право преподавания.

Наконец, в 1853 г. было принято Положение об испытании желающих поступить в военно-учебные заведения преподавателями наук, языков и начертательных искусств. Оно явилось прототипом поныне существующей при любой образователь-

ной организации экзаменационной комиссии.

В 1917 г. Владимир Ильич Ленин подписал Указ о создании ВЧК. Согласно постановлению Совета народных депутатов РСФСР 20 декабря 1917 г., для борьбы с контрреволюцией и саботажем в Советской России образована Всероссийская чрезвычайная комиссия (ВЧК). Это был новый этап зарождения современной Федеральной службы безопасности России. Абсолютно новый, ранее неизвестный орган, выполняющий необходимые для существования любого государства функции разведки, контрразведки и политического розыска.

20 марта 1918 г. Ф. Э. Дзержинский выступил с докладом на коллегии ВЧК «О милитаризации комиссии». Речь шла о введении в ней воинской дисциплины. Это сыграло огромную роль во всей последующей истории советских органов государственной безопасности и обусловило высокую эффективность их деятельности.

Серьезным шагом в создании системы подготовки кадров было открытие курсов ВЧК. Впервые этот вопрос был поставлен Коллегией ВЧК 5 апреля 1918 г. Члены Коллегии высказались за образование специальных курсов для разведчиков и комиссаров с привлечением к преподаванию на них опытных руководителей.

Открытие курсов ВЧК состоялось в сентябре 1918 г. Их слушателями стали сотрудники чрезвычайных комиссий, а также партийные и советские работники. В принятом Положении об инструкторских курсах при ВЧК отмечалось, что они должны готовить заведующих отделами ЧК, следователей, комиссаров, разведчиков и организаторов-инструкторов.

Период советской подготовки преподавателей начинается с передачи всех учебных заведений в ведение Народного Комиссариата по Просвещению РСФСР¹.

¹ См.: О передаче всех учебных заведений в ведение Народного Комиссариата по Просвещению : постановление Народ. Комис. по Просв. от 23 фев. 1918 г. // Библиотека НПА СССР : [Электронный

В постановлении определено, что для преобразования учебно-воспитательного дела в России, в целях объединения и обновления его на началах новой педагогики и социализма, все учебные заведения, высшие, средние и низшие, общеобразовательные и специальные, числящиеся в различных ведомствах, переводятся в ведение Народного Комиссариата по Просвещению со всеми помещениями, имуществом и капиталами, находящимися в их пользовании, а также ассигновками и кредитами.

В 1921 г. издан приказ о введении в действие Положения о малом академическом военно-педагогическом совете². Целью работы совета явились: общее руководство военно-научной мыслью всех высших учебных заведений армии и флота, установление единства системы в деле подготовки коммунистического состава, общее руководство педагогической и воспитательной работой вузов. Совет осуществлял руководство ученой деятельностью всех военных академий.

В этом же году Народный Комиссариат Просвещения РСФСР утвердил Положение о научных работниках высших учебных заведений³. Положение закрепило понятие научных работников вузов и поделило их на категории: профессора, преподаватели и сами научные сотрудники, которые помогали профессорам и преподавателям готовиться к учебной или учебно-ученой деятельности. Упор делается на штатных научных работников всех категорий. Привлечение профессоров и преподавателей из иных вузов осуществляется только в крайних случаях.

ресурс] : URL : http : // www.libussr.ru/doc_ussr/ussr_244.htm (дата обращения 27.11.2019).

² См.: Положение о малом академическом военно-педагогическом совете : приказ Рев. Воен. совета Республики от 8 ноября 1921 г. № 2514 // Библиотека НПА СССР : [Электронный ресурс] : URL : http : // www.libussr.ru/doc_ussr/ussr_1187.htm (дата обращения 17.12.2019).

³ См.: Положение о научных работниках высших учебных заведений : постановление Народ. Комис. Просв. РСФСР от 26 ноября 1921 г. // Библиотека НПА СССР : [Электронный ресурс] : URL : http : // www.libussr.ru/doc_ussr/ussr_1187.htm (дата обращения 17.12.2019).

Вводятся конкурсы на замещение всех профессорских должностей во всех высших учебных заведениях РСФСР. Замещением всех преподавательских должностей, а также должностей научных сотрудников в каждом высшем учебном заведении ведет правление высшего учебного заведения. На должности преподавателей и научных сотрудников кандидаты предметных комиссий и советов институтов утверждаются правлением высшего учебного заведения.

Никто не может оставаться профессором более 10 лет и преподавателем более пяти лет без переизбрания.

Научные сотрудники состоят в своей должности три года; их переизбрание на дополнительный год допускается лишь в силу особо уважительных причин. Сверхштатные профессора и преподаватели допускаются к преподаванию на сроки по усмотрению правления высшего учебного заведения, но не более чем на 5 лет.

В 1932 г. впервые в истории России создается орган, осуществляющий аттестацию научных и научно-педагогических кадров – Высшая аттестационная комиссия (ВАК) при Всесоюзном комитете по высшему техническому образованию при ЦИК СССР. Создание единого аттестационного органа было вызвано общим дефицитом достаточно квалифицированных ученых, способных адекватно оценивать диссертационные работы.

В связи с этим 13 января 1934 г. Совнарком СССР принял постановление № 78 «О подготовке научных и научно-педагогических работников»¹ и № 79 «Об ученых степенях и званиях»². Ранее, в Российской империи учёные степени присуж-

дались непосредственно в институтах и университетах, а после Октябрьской революции до принятия в 1934 г. соответствующего постановления СНК в стране не существовало системы учёных степеней и званий.

В пятидесятых годах 20 века начался новый этап в развитии как высшего образования в структуре Министерства государственной безопасности СССР, так и подготовки научно-педагогических и научных кадров. В 1952 г. Высшая школа МГБ СССР (будущая Академия ФСБ России) была преобразована в высшее учебное заведение с трехгодичным сроком обучения слушателей. Слушательский состав Школы комплектовался за счет работников органов государственной безопасности, отвечавших по своей общеобразовательной подготовке условиям приема в высшие учебные заведения и имевших стаж практической работы в органах государственной безопасности не менее 3 лет.

Решением Совета Министров СССР и приказами Министерства высшего образования и КГБ при СМ СССР в 1954 г. Высшей школе было разрешено открыть аспирантуру по специальностям: «теория государства и права», «история государства и права СССР», «советское уголовное право» и «советский уголовный процесс». Был также организован Ученый совет Высшей школы, утвержденный Министерством высшего образования.

Впервые в 1950 г. Совет Министров СССР законодательно разрешает прикрепление к образовательной организации на срок до одного года для подготовки диссертации на соискание ученой степени кандидата наук: «разрешить Министерству обороны, в целях расширения подготовки кандидатов наук из числа преподавателей высших военно-учебных заведений и наиболее подготовленных офицеров, не имеющих ученых степеней и званий, сдавших кандидатский минимум и работающих над диссертациями, прикомандировывать таковых для выполнения диссер-

¹ См.: О подготовке научных и научно-педагогических работников : постановление СНК СССР от 13 января 1934 г. № 78 // Библиотека НПА СССР : [Электронный ресурс] : URL : [http : // www.libussr.ru/doc_ussr/ussr_3953.htm](http://www.libussr.ru/doc_ussr/ussr_3953.htm) (дата обращения 19.12.2019).

² См.: Об ученых степенях и званиях : постановление СНК СССР от 13 января 1934 г. № 79 // Библиотека НПА СССР : [Электронный ресурс] : URL : [http : // www.libussr.ru/doc_ussr/ussr_3954.htm](http://www.libussr.ru/doc_ussr/ussr_3954.htm) (дата обращения 19.12.2019).

таций на срок до одного года к адъюнктуре высших военно-учебных заведений»¹.

Параллельно шло развитие подготовки научно-педагогических кадров в пограничных вузах. В 1957 г. Пограничным войскам КГБ СССР впервые было предоставлено пять мест в адъюнктуре военной академии им. М. В. Фрунзе (сегодня Общевоинская орденов Ленина и Октябрьской революции, Краснознаменная, орденов Суворова и Жукова академия имени М. В. Фрунзе Вооруженных Сил Российской Федерации) и два места в адъюнктуре Военно-политической академии им. В. И. Ленина (сегодня Военный университет Министерства обороны Российской Федерации) для очного обучения.

В марте 1957 г. постановлением Совета Министров СССР охрана госграницы была передана в ведение КГБ при Совете Министров СССР. Соответственно с этим Военный институт МВД был переименован в Военный институт КГБ при Совете Министров СССР.

Исходя из потребности войск, в марте 1966 г. в соответствии с распоряжением Совета Министров СССР «Об улучшении подготовки и переподготовки офицерских кадров войск КГБ при СМ СССР» Пограничный факультет Высшей школы КГБ при СМ СССР был преобразован в Высшие пограничные командные курсы (ВПКК) КГБ при СМ СССР (сегодня Пограничная академия ФСБ России) с исключением из состава Высшей школы.

Положение об аспирантуре 1962 г. предусматривает создание при вузах очной, заочной и целевой аспирантуры².

¹ См.: О расширении подготовки военных научно-педагогических и научных кадров через адъюнктуру высших военно-учебных заведений : постановление Совета Министров СССР от 21 фев. 1950 г. № 664 // Библиотека НПА СССР : [Электронный ресурс] : URL : [http : // www.libussr.ru/doc_ussr/ussr_4776.htm](http://www.libussr.ru/doc_ussr/ussr_4776.htm) (дата обращения 23.12.2019).

² См.: Об утверждении положения об аспирантуре (вместе с Положением об аспирантуре при высших учебных заведениях и научно – исследовательских учреждениях) : приказ Минис. высшего и сред. спец. образ. СССР от 31 июля 1962 г. № 284 //

Аспирантура в СССР после второй мировой войны стала основной формой подготовки научно-педагогических и научных кадров. Организовалась она при вузах и НИИ в виде очной (3 года) и заочной (4 года). В аспирантуру принимались лица, проявившие способность к научно-педагогической и научно-исследовательской деятельности, имеющие законченное высшее образование, стаж практической работы по окончании высшего учебного заведения не менее 2 лет (по избранной специальности) и выдержавшие вступительные экзамены.

Существовали ограничения по возрасту аспирантов. По очной форме подготовки принимались граждане не старше 35 лет, а по заочной форме — не старше 45 лет.

Поступить в аспирантуру непосредственно после окончания вуза можно было только по решению советов вузов (факультетов). Поступающие в аспирантуру представляли опубликованные научные работы, сведения об изобретениях, об опытно-конструкторских работах; не имеющие опубликованных научных работ – научные доклады (рефераты).

Сегодня порядок во многом не изменился, в том числе для поступления в адъюнктуру. Докторантура было в форме самостоятельной подготовки диссертации на соискание ученой степени доктора наук на основной воинской должности. Соискателю ученой степени доктора наук, при условии успешного сочетания служебной деятельности с научной работой, руководством КГБ СССР по рекомендациям совета вуза или научно-исследовательского учреждения предоставлялся творческий отпуск с сохранением за ним штатной должности и денежного содержания в порядке и размерах, устанавливаемых для оплаты очередных отпусков, на срок до 6 месяцев для завершения докторской диссертации.

С момента издания последнего приказа в 2017 г. «Об организации деятельности по подготовке научно-педагогических и

Библиотека НПА СССР : [Электронный ресурс] : URL : [http : // www.libussr.ru/doc_ussr/usr_5871.htm](http://www.libussr.ru/doc_ussr/usr_5871.htm) (дата обращения 23.12.2019).

научных кадров в образовательных (научных) организациях Федеральной службы безопасности Российской Федерации» начинается новейший этап эволюции правового регулирования прохождения военной службы адъюнктами (докторантами) в образовательных организациях ФСБ России.

Таким образом, в эволюции правового регулирования прохождения военной службы адъюнктами (докторантами) в образовательных организациях ФСБ России можно выделить пять основных этапов:

1. Зарождение правового регулирования деятельности военных педагогов (конец XVII в. — 1832 г.);

2. Правовое регулирование деятельности военных педагогов (1832 г. — 20 декабря 1917 г.);

3. Правовое регулирование прохождения военной службы педагогами органов государственной безопасности (20 декабря 1917 г. — 1950-е г.);

4. Правовое регулирование прохождения военной службы адъюнктами (докторантами) органов государственной безопасности (1950-е г. — 2017 г.);

5. Правовое регулирование прохождения военной службы адъюнктами (докторантами) в образовательных (научных) организациях ФСБ России (2017 г. по настоящее время).

В целях более глубокого исследования правового регулирования прохождения военной службы адъюнктами (докторантами) в образовательных организациях ФСБ России и определения путей по совершенствованию нормативной базы в пределах указанного правового института мы предлагаем выявить принципы, которые определяют суть правового регулирования военной службы указанной категории военнослужащих.

О понятии и роли принципов в правовом регулировании имеется немало публикаций. В. Н. Хропанюк утверждает: «Принципы права — это основные исходные положения, юридически закрепляющие объективные закономерности обще-

ственной жизни»¹. По В. К. Бабаеву, «обособленные в виде относительно самостоятельных элементов принципы права — исходные нормативно-руководящие начала (императивные требования), определяющие общую направленность правового регулирования общественных отношений»².

В целом юридическая литература имеет однозначный подход к принципам права и трактует их как руководящие основы права, определяющие содержание и направления правового регулирования.

С одной стороны, они выражают некие закономерности права, а с другой — представляют собой наиболее общие нормы, которые действуют во всей сфере правового регулирования и распространяются на все субъекты. Эти нормы либо прямо сформулированы в законе, либо выводятся из общего смысла законов. Принципы права определяют общие направления правового воздействия.

Открытие и прекращение деятельности адъюнктуры (аспирантуры) и докторантуры в образовательных (научных) организациях осуществляется приказом Минобрнауки России по ходатайству ФСБ России.

С точки зрения образовательной деятельности, а мы понимаем под этой формулировкой деятельность по реализации образовательных программ³, программа подготовки научно-педагогических кадров в адъюнктуре проводится в рамках этой деятельности. В этой связи учебная часть подготовки адъюнкта целиком и полностью регулируется на основании нормативных правовых актов об образовании в России.

В свою очередь адъюнктом выполняется и научная деятельность, которая заключается в подготовке научно-

¹ Хропанюк В. Н. Теория государства и права : Учебник для высших учебных заведений / Под ред. В. Г. Стрекозова. М.: Интерстиль, Омега-Л, 2008. С. 213.

² Теория государства и права : учебник / Под ред. В. К. Бабаева. М.: Юрист, 2003. С. 222.

³ Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации».

квалификационной работы (диссертации), научных статей и т.д. Диссертация должна быть написана автором самостоятельно, обладать внутренним единством, содержать новые научные результаты и положения, выдвигаемые для публичной защиты, и свидетельствовать о личном вкладе автора диссертации в науку¹.

Таким образом, научная часть подготовки адъюнкта регулируется сугубо законодательством в сфере науки и образования в Российской Федерации.

Научная деятельность докторанта регулируется Положением о докторантуре². Оно устанавливает порядок направления в докторантуру научных и педагогических работников, требования к работникам, сроки пребывания в докторантуре, размер и порядок осуществления работникам ежемесячных выплат (п. 1 Положения).

Сама государственная политика и правовое регулирование отношений в сфере образования основываются на одном из принципов: признание приоритетности образования (п. 1 ч. 1 ст. 3 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации»).

Отсюда мы можем сделать вывод о наличии принципа *приоритета законодательства об образовании и о науке в Российской Федерации над нормативными правовыми актами о прохождении военной службы* в правовом регулировании военной службы адъюнктов (докторантов) образовательных организаций ФСБ России.

Первоисточником правового регулирования деятельности подразделений по подготовке научно-педагогических и научных кадров является Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации». Он устанавливает правовые, организационные и экономические основы образования в

Российской Федерации, основные принципы государственной политики Российской Федерации в сфере образования, общие правила функционирования системы образования и осуществления образовательной деятельности, определяет правовое положение участников отношений в сфере образования.

В то же время законодательство в сфере образования предлагает относительную свободу для реализации образовательных программ в образовательных организациях. Организации, осуществляющие образовательную деятельность по имеющим государственную аккредитацию образовательным программам (за исключением образовательных программ высшего образования, реализуемых на основе образовательных стандартов, утвержденных образовательными организациями высшего образования самостоятельно), разрабатывают образовательные программы в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами и с учетом соответствующих примерных основных образовательных программ.

Исходя из вышеперечисленного, деятельность по подготовке научно-педагогических и научных кадров в образовательных организациях строится по правилам и условиям, не противоречащим федеральному законодательству, но с вариативной направленностью для обеспечения потребностей того ведомства, в котором осуществляется подготовка адъюнкта (докторанта).

Таким образом, разработку примерных программ подготовки научно-педагогических кадров в адъюнктуре обеспечивают федеральные органы исполнительной власти и федеральные государственные органы, в которых законодательством Российской Федерации предусмотрены военная или иная приравненная к ней служба, служба в органах внутренних дел, служба в войсках

¹ Положение о присуждении ученых степеней, утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2013 г. № 842.

² Положение о докторантуре, утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 4 апреля 2014 г. № 267.

национальной гвардии Российской Федерации.

Причем, если мы говорим о различных подходах к подготовке, то имеем ввиду и различные варианты правовой интерпретации норм федерального законодательства в ведомственных правовых актах. Это закреплено законодательно: «Особенности реализации прав в сфере образования обучающихся, педагогических работников, занимающих должности федеральной государственной службы, в том числе военной службы или иной приравненной к ней службы, службы в органах внутренних дел, в Федеральной службе войск национальной гвардии Российской Федерации, в федеральных государственных образовательных организациях, находящихся в ведении указанных в части 1 настоящей статьи федеральных государственных органов, могут устанавливаться нормативными правовыми актами указанных органов» (п. 9 ст. 81 закона об образовании).

Таким образом нам удалось выявить очередной принцип правового регулирования прохождения военной службы адъюнктами (докторантами) в образовательных организациях ФСБ России — принцип *вариативности*.

Особенность правового института, регулирующего деятельность по подготовке военнослужащих в адъюнктурах (докторантурах) образовательных организаций ФСБ России заключается в том, что часть этого института занимают нормативные правовые акты о военной службе. Например, Федеральный закон от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе»; Федеральный закон от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих»; Указ Президента Российской Федерации от 16 сентября 1999 г. № 1237 «Вопросы прохождения военной службы» и др.

В соответствии с законодательством о военной службе, военнослужащему-адъюнкту (докторанту) или предоставляются определенные привилегии перед иными категориями

военнослужащих (присвоение очередного воинского звания), или выдвигаются условия, при которых он теряет часть своих прав, как офицер (порядок предоставления отпусков, выплаты за наличие классной квалификации, предоставление жилых помещений в собственность)¹, или он приобретает дополнительные обязанности, не присущие другим категориям военнослужащих (подготовка научно-квалификационной работы (диссертации), прохождение промежуточных аттестаций и педагогической практики)² и т.д.

Применение в указанном институте правовых норм двух отраслей права ведет нас к выводу об очередном принципе — принципе *совместимости*. Совокупность правовых норм различных отраслей права создает систему, в рамках которой функционирует институт правового регулирования прохождения военной службы адъюнктами (докторантами) в образовательных организациях ФСБ России.

Совместимость означает не только взаимодополнение одних правовых норм другими, но и исключение некоторых положений, взаимообусловленные особенности исполнения тех или иных норм, а также достижение наибольшей эффективности правового регулирования при таком взаимодействии.

Таким образом мы выявили принципы правового регулирования прохождения военной службы адъюнктами (докторантами) в образовательных организациях ФСБ России. К таким принципам относятся:

¹ Лобанов И. М. Факторы, определяющие правовое регулирование военной службы адъюнктов (докторантов) образовательных организаций ФСБ России на современном этапе развития Российской Федерации // Военно-юридический журнал. 2018. № 11. С. 10—14; Лобанов И. М. Правовой анализ статуса адъюнкта и докторанта образовательных организаций ФСБ России // Военное право. 2019. № 1. С. 143—147.

² Лобанов И. М. Особенности правового регулирования военной службы адъюнктов (докторантов) образовательных организаций ФСБ России как особой разновидности военной службы по контракту // Военное право. 2018. № 2. С. 89—93.

— принцип приоритета законодательства об образовании и о науке в Российской Федерации перед нормативными правовыми актами о прохождении военной службы;

- принцип вариативности;
- принцип совместимости.

Библиография

1. Волков, С. В. Русский офицерский корпус / С. В. Волков. — М.: Воениздат, 1993.
2. Каменев, А. И. История подготовки офицерских кадров в России / А. И. Каменев. — М.: ВПА им. Ленина, 1990. — 195 с.
3. Лобанов, И. М. Особенности правового регулирования военной службы адъюнктов (докторантов) образовательных организаций ФСБ России

как особой разновидностью военной службы по контракту / И. М. Лобанов // Военное право. — 2018. — № 2. — С. 89—93.

4. Лобанов, И. М. Правовой анализ статуса адъюнкта и докторанта образовательных организаций ФСБ России / И. М. Лобанов // Военное право. — 2019. — № 1. — С. 143—147.

5. Лобанов, И. М. Факторы, определяющие правовое регулирование военной службы адъюнктов (докторантов) образовательных организаций ФСБ России на современном этапе развития Российской Федерации / И. М. Лобанов // Военно-юридический журнал. — 2018. — № 11. — С. 10—14.

6. Хропанюк, В. Н. Теория государства и права : Учебник для высших учебных заведений / Под ред. В. Г. Стрекозова. — М.: Интерстиль, Омега-Л, 2008. — 384 с.

Military service by postgraduate students (doctorate students) in educational organizations of the Federal security service of Russia: theoretical aspect

© Lobanov I. M.,
postgraduate student

The article is devoted to the identification of the historical stages of the development of legal regulation of military service by postgraduate students (doctorate students) in the educational organizations of FSS of Russia and is devoted to the disclosure of the principles of this legal institution. The author identifies five stages of evolution and three principles of legal regulation of military service by the specified category of military personnel.

Key words: historical stage, principles of law, postgraduate student, educational organization, doctorate student.

Альтернативная гражданская служба как форма исполнения гражданами конституционной обязанности защищать Отечество

© Корякин В. М.,

доктор юридических наук, профессор, заместитель директора Юридического института Российского университета транспорта, профессор 25 кафедры Военного университета

© Лагашкина Ю. В.,

младший научный сотрудник научно-исследовательской лаборатории (военных правовых и экономических исследований) научно-исследовательского центра (военной научной информации, военно-правовых проблем), соискатель кафедры военной администрации, административного и финансового права Военного университета

Аннотация. В статье анализируются проблемные вопросы, связанные с реализацией гражданами Российской Федерации конституционного права на замену военной службы альтернативной гражданской службой. Доказывается, что альтернативная гражданская служба — это форма исполнения конституционной обязанности граждан защищать Отечество. Выявлено противоречие между конституционно-правовым смыслом альтернативной гражданской службы и ее законодательным регулированием. Сформулированы предложения нормотворческого и правоприменительного характера по разрешению данного противоречия.

Ключевые слова: защита Отечества; воинская обязанность; альтернативная гражданская служба; оборона страны; военная безопасность.

Основными задачами в области национальной безопасности Российской Федерации в военной сфере (военной безопасности) являются обеспечение суверенитета и территориальной целостности Российской Федерации, безопасности ее пограничного пространства. Эти задачи реализуются в рамках исполнения государственной функции защиты Отечества, под которой следует понимать, прежде всего, оборону страны, охрану ее суверенитета, обеспечение военной безопасности государства, целостности и неприкосновенности его территории. Защита Отечества определяется в военном праве как совокупная деятельность государства, общественных организаций, всех граждан по вооруженной защите от агрессии, предотвращения вооруженного нападения либо против посягательств на целостность и неприкосновенность государства, а также по поддержанию постоянной готовности и

способности отразить агрессию, основанной на научно-техническом, морально-политическом и военном могуществе страны¹.

Российское государство признает необходимость защиты Отечества, возлагая соответствующую обязанность на каждого российского гражданина, т.е. она носит всеобщий характер (ст. 59 Конституции Российской Федерации). В то же время для различных категорий граждан конкретные проявления (формы) исполнения этой обязанности различны, что находит закрепление в законодательстве. Согласно Федеральному закону от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» для российских граждан предусматривается воинская обязанность в шести основных формах: воинский учет,

¹ Стрекозов В. Г. Защита Отечества — конституционная обязанность граждан СССР : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1973. С. 7.

обязательная подготовка к военной службе, призыв на военную службу, прохождение военной службы по призыву, пребывание в запасе, призыв на военные сборы и прохождение военных сборов в период пребывания в запасе.

Защита Отечества является конституционным долгом и обязанностью российских граждан. Указанное положение Конституции Российской Федерации соответствует общепризнанным принципам и нормам международного права. В ст. 29 Всеобщей декларации прав человека записано: «Каждый человек имеет обязанности перед обществом, в котором только и возможно свободное и полное развитие личности». В Международном пакте о гражданских и политических правах также зафиксировано, что «отдельный человек имеет обязанности в отношении других людей и того коллектива, к которому он принадлежит». Государство, принимая на себя обязательства по обеспечению прав граждан, имеет право требовать от них правомерного поведения, которое бы соответствовало эталонам, зафиксированным в юридических нормах. В этих целях государство формулирует свои требования в системе обязанностей и устанавливает меры юридической ответственности за их невыполнение.

Возлагая воинскую обязанность на российских граждан, Федеральный закон «О воинской обязанности и военной службе» устанавливает конкретные категории граждан, на которых она распространяется. Так, например, не подлежат воинскому учету граждане, отбывающие наказание в виде лишения свободы; граждане женского пола, не имеющие военно-учетной специальности; граждане, постоянно проживающие за пределами России (п. 1 ст. 8 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе»). Освобождаются от призыва на военную службу и, следовательно, от военной службы по призыву, граждане, признанные не годными или ограниченно годными к военной службе по состоянию здоровья, имеющие ученую степень кандидата наук или доктора наук, в силу семейных обстоятельств и в других случаях, а ряд категорий граждан не под-

лежит призыву по морально-психологическим качествам (отбывающие отдельные виды уголовных наказаний, находящиеся под следствием или дознанием и др.).

Таким образом, правомерен вывод, что не на всех российских граждан, имеющих возможность исполнять воинскую обязанность, она возлагается государством. Следовательно, в данном случае речь идет о необходимой по закону возможности, т.е. правовой необходимости. Правовую необходимость возложения воинской обязанности на различные категории граждан определяет государство посредством издания соответствующего закона, исходя из конкретных исторических условий общественной жизни. По ныне действующему российскому законодательству воинская обязанность не является всеобщей. Она является производной от конституционной обязанности российских граждан по защите Отечества, а производной от воинской обязанности является обязанность военной службы по призыву отдельных категорий российских граждан. Таким образом, в соответствии с конституционным принципом равенства обязанностей (ч. 2 ст. 6 Конституции Российской Федерации) все российские граждане являются носителями конституционной обязанности по защите Отечества, но не все являются носителями юридической обязанности военной службы. Следовательно, обязанность прохождения военной службы, имея конституционное происхождение, не является конституционной обязанностью российских граждан, поскольку обязанность по несению военной службы не является равной обязанностью российских граждан, а является юридической обязанностью только их отдельных категорий¹.

Воинская обязанность является, таким образом, формой исполнения конституционной обязанности более высокого уровня — обязанности защищать Отечество. При этом важно подчеркнуть, что если от исполнения воинской обязанности, как пока-

¹ Военное право : учебник / под. ред. В. Г. Стрекозова, А. В. Кудашкина. М.: За права военнотружущих, 2004. С. 35—36.

зано выше, отдельные категории граждан могут быть освобождены законом, то освобождение кого-либо от исполнения обязанности защищать Отечество отечественным законодательством не предусмотрено.

Защита Отечества является согласно ст. 59 Конституции Российской Федерации не только обязанностью, но и долгом граждан Российской Федерации. Термин «долг» означает, что требование данной конституционной нормы носит не только юридический, но и глубоко нравственный характер. Понятие «долг», с одной стороны, подчеркивает нравственную обязанность защищать Отечество, а с другой — дает возможность добровольно возложить на себя соответствующие обязанности, например, по исполнению военной службы, что нашло юридическое закрепление в п. 4 ст. 1 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе»: «Граждане вправе исполнять конституционный долг по защите Отечества путем добровольного поступления на военную службу». Носитель конституционных обязанностей должен строго следовать предписанному законом виду и мере поведения, но в границах этого правового требования он может проявлять свою самостоятельность и активность как в постановке цели, так и в ее реализации.

Определяя защиту Отечества не просто обязанностью граждан, но и долгом, Конституция Российской Федерации тем самым подчеркивает ее особую значимость для государства. По этому поводу в научной литературе высказывается вполне обоснованное мнение о том, что в отличие от прежних формулировок, примененных в Конституции СССР 1977 г.: «Защита Отечества есть священный долг каждого гражданина СССР»; «Воинская служба в рядах Вооруженных Сил СССР — почетная обязанность советских граждан», в действующей Конституции Российской Федерации они излагаются как долг и обязанность гражданина Российской Федерации — сродни уплате налогов или охране природы. Они, конечно, тоже безусловны, но вряд ли сопоставимы по степени важ-

ности с указанными конституционными нормами¹.

Реализовать конституционный долг по защите Отечества российские граждане могут в формах, установленных законом. Так, Федеральным законом «О воинской обязанности и военной службе» предусмотрены добровольная подготовка к военной службе, исполнение военной службы по контракту, поступление граждан в военные образовательные организации профессионального образования.

Провозглашая право каждого на свободный выбор рода деятельности или профессию, Конституция Российской Федерации предусматривает возможность ограничения прав и свобод в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, обеспечения обороноспособности и безопасности государства (ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации). Следовательно, исходя из целей обеспечения обороноспособности и безопасности законодатель ограничивает отдельные категории российских граждан в конституционном праве выбора рода деятельности. В данном случае речь идет не о лишении граждан права на труд, а о возложении обязанности осуществлять законодательно определенный вид деятельности — исполнять военную службу по призыву. Тем самым обеспечиваются как реализация всеми гражданами конституционного права на труд, так и исполнение ими конституционной обязанности и долга по защите Отечества в форме исполнения военной службы в различном порядке — путем поступления на нее по призыву или в добровольном порядке, либо — если несение военной службы противоречит убеждениям гражданина — путем направления на альтернативную гражданскую службу.

Альтернативная гражданская служба призвана в мирное время подготовить соответствующую часть населения к выполнению функций, реализация которых во

¹ Цалиев А. М., Хаматова С. Х. О конституционной обязанности по защите Отечества и перспективах реализации некоторых направлений военной реформы на Северном Кавказе // Право и государство: теория и практика. 2015. № 3. С. 57.

время войны создаст благоприятные условия для успешного выполнения военными служащими своих непосредственных обязанностей по защите Отечества. К сожалению, на сегодняшний день общественное мнение сводится к мысли, что альтернативная гражданская служба никакого отношения к защите Отечества не имеет. Считается, что она должна представлять собой некую гуманитарную деятельность по выполнению чисто «гражданских» трудовых функций. Причем некоторые граждане рассматривают альтернативную гражданскую службу в качестве легального способа уклонения от военной службы. Согласиться с таким положением дел категорически нельзя, исходя из того, что подобная трактовка сущности альтернативной гражданской службы на деле означала бы признание неравенства обязанностей граждан Российской Федерации по защите Отечества. На самом деле защита Отечества является обязанностью каждого гражданина Российской Федерации: одни ее выполняют с оружием в руках, а другие — создают благоприятные условия для выполнения своей обязанности первыми. По нашему мнению, законодатель не совсем правильно обозначил задачи, выполняемые гражданами, проходящими альтернативную службу, и органы власти, которым они подчиняются согласно Федеральному закону от 25 июля 2002 г. № 113-ФЗ «Об альтернативной гражданской службе». Эта деятельность должна иметь прямое отношение к обеспечению обороны страны.

Для граждан Российской Федерации, убеждения которых не позволяют брать в руки оружие, принимать военную присягу, обслуживать вооружение и военную технику, существует реальная возможность с достоинством и без ущерба для собственной совести исполнить свой конституционный долг и обязанность по защите Отечества.

Данные обстоятельства формируют позицию ряда авторов о необходимости «организации альтернативной гражданской службы по аналогии с военной службой, по единому замыслу и плану в соответствии принятой в государстве системой взглядов на сущность, цели, характер воз-

можной будущей войны, на подготовку к ней страны, Вооруженных Сил и на способы её ведения»¹.

По мнению Ф. С. Бражника, «... исходя из конституционного положения о том, что альтернативная гражданская служба является одной из форм выполнения гражданином Российской Федерации своей обязанности по защите Отечества, следует признать альтернативную гражданскую службу самостоятельным видом государственной службы»². Цель альтернативной гражданской службы, по мнению указанного автора, — выполнение в мирное и военное время специальных работ, призванных обеспечивать нормальное функционирование Вооруженных Сил Российской Федерации, иных войск, воинских формирований и органов в процессе подготовки к защите и в процессе вооруженной защиты Отечества. Задачи альтернативной гражданской службы в мирное время — обустройство воинских частей и учреждений, в военное время — обеспечение боевых частей всем необходимым³.

Мы вполне разделяем данную позицию, поскольку по смыслу нормы Конституции Российской Федерации альтернативная гражданская служба призвана в мирное время подготовить соответствующую часть населения к выполнению функций, реализация которых во время войны создаст благоприятные условия для успешного выполнения военными служащими своих непосредственных обязанностей по защите Отечества.

Для реализации данной вполне плодотворной идеи, по нашему мнению, местом прохождения альтернативной гражданской службы быть определены исключительно должности гражданского персона-

¹ Гаврюшенко П. И. Альтернативная гражданская служба — особый институт реализации гражданами конституционного права на замену военной службы по призыву // Российский военноправовой сборник. Актуальные проблемы систематизации военного законодательства в Российской Федерации. М.: За права военнослужащих, 2004. С. 88.

² Бражник Ф. С. Альтернативная гражданская служба в Российской Федерации : монография. М.: ВУ, 2003. С. 15.

³ Там же. С. 15 – 16.

ла в организациях Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов. Ст. 4 Федерального закона «Об альтернативной гражданской службе» позволяет это. Однако согласно данной статье местом прохождения альтернативной гражданской службы наряду с военными организациями могут быть и организации, не имеющие никакого отношения к оборонной сфере. Данное обстоятельство, по нашему мнению, противоречит конституционному смыслу этой службы: она является формой исполнения обязанности по защите Отечества. Поэтому исполнять эту обязанность можно лишь в организациях, так или иначе «работающих» на оборону страны и обеспечение безопасности государства.

Парадоксально, но в действующем перечне организаций, где предусматривается прохождение альтернативной гражданской службы, утвержденном приказом Минтруда России от 12 февраля 2019 г. № 81н, не указано ни одной организации, находящейся в ведении Минобороны России и иных государственных органов, выполняющих функции в области обороны. В аналогичном перечне организаций, утвержденном приказом Минтруда России от 12 февраля 2018 г. № 95н¹, числится лишь одна организация Вооруженных Сил — федеральное государственное казенное военное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Новосибирское высшее военное командное училище Министерства обороны Российской Федерации», а перечнях, утвержденных приказом Минтруда России от 8 февраля 2017 г. № 152н², и ныне утратив-

шими силу приказами Минтруда России от 15 февраля 2016 г. № 61н³ и от 27 февраля 2014 г. № 110н⁴, обозначены по три военных организации, что составляет менее 1 процента от общего числа включенных в перечни организаций, где граждане могут проходить альтернативную гражданскую службу. Таким образом, налицо явная девальвация конституционно-правового смысла института альтернативной гражданской службы в Российской Федерации.

Как представляется, в связи с необходимостью освобождения военнослужащих

данской службы, и признании утратившим силу приказа Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации от 27 февраля 2014 г. № 110н "Об утверждении перечней видов работ, профессий, должностей, на которых могут быть заняты граждане, проходящие альтернативную гражданскую службу, и организаций, где предусматривается прохождение альтернативной гражданской службы, и признании утратившими силу некоторых приказов Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации"»).

³ Приказ Минтруда России от 15 февраля 2016 г. № 61н «Об утверждении перечней видов работ, профессий, должностей, на которых могут быть заняты граждане, проходящие альтернативную гражданскую службу, и организаций, где предусматривается прохождение альтернативной гражданской службы, и признании утратившим силу приказа Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации от 6 февраля 2013 г. № У 45н "Об утверждении перечней видов работ, профессий, должностей, на которых могут быть заняты граждане, проходящие альтернативную гражданскую службу, и организаций, где предусматривается прохождение альтернативной гражданской службы, и признании утратившим силу приказа Минздравсоцразвития России от 15 февраля 2010 г. № 84н "Об утверждении перечней видов работ, профессий, должностей, на которых могут быть заняты граждане, проходящие альтернативную гражданскую службу, и организаций, где предусматривается прохождение альтернативной гражданской службы"»).

⁴ Приказ Минтруда России от 27 февраля 2014 г. № 110н «Об утверждении перечней видов работ, профессий, должностей, на которых могут быть заняты граждане, проходящие альтернативную гражданскую службу, и организаций, где предусматривается прохождение альтернативной гражданской службы, и признании утратившими силу некоторых приказов Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации»).

¹ Приказ Минтруда России от 14 февраля 2018 г. № 95н «Об утверждении перечней видов работ, профессий, должностей, на которых могут быть заняты граждане, проходящие альтернативную гражданскую службу, и организаций, где предусматривается прохождение альтернативной гражданской службы».

² Приказ Минтруда России от 8 февраля 2017 г. № 152н «Об утверждении перечней видов работ, профессий, должностей, на которых могут быть заняты граждане, проходящие альтернативную гражданскую службу, и организаций, где предусматривается прохождение альтернативной граж-

от различных хозяйственных и других обеспечивающих функций в пользу решения исключительно задач боевой подготовки, поскольку это весьма ценно для обороны, т.к. укрепляет армию и флот при одновременной оптимизации структуры и численности Вооруженных Сил Российской Федерации, следует узаконить прохождение альтернативной гражданской службы исключительно в военных организациях.

Трудовая деятельность граждан, проходящих альтернативную гражданскую службу, в мирное время в интересах Минобороны России может заключаться в следующем:

1) выполнение хозяйственных работ, включающих в себя уборку территории и помещений объекта (учреждения); несение службы в нарядах, не связанных с боевым дежурством и охраной военных объектов;

2) обеспечение учебного процесса в военных образовательных организациях и учебных воинских частях;

3) тыловое и материальное обеспечение воинских частей, включающее в себя финансовую, медицинскую, противопожарную, продовольственную службу, автомобильную (транспортные, учебные машины) службу;

4) выполнение функций, аналогичных тем, которые такие граждане должны выполнять во время войны: строительство военных объектов, специальных сооружений, аэродромов, полигонов, портов и т.п. объектов и сооружений;

5) выполнение дополнительных работ, не связанных с боевой подготовкой (военной деятельностью). При этом шесть месяцев должно отводиться гражданину, проходящему альтернативную гражданскую службу, на освоение им военно-учетной специальности, не связанной с ведением боевых действий, с учетом возможности его призыва по мобилизации и в военное время. Опыт многочисленных прошедших войн показывает, что государство нередко вынуждено было мобилизовать и направлять на фронт, в частности, граждан, не получивших военной подготовки в мирное время. Потери на фронте среди таких лиц значительно превышали те, которые имели

место среди обученных, опытных воинов, участвовавших в том же бою.

Таким образом, альтернативная гражданская служба, как и военная служба, должна являться специфической службой, направленной на подготовку гражданина к выполнению задач по защите Отечества как в мирное, так и в военное время.

Одинаковую значимость и сущность альтернативной гражданской и военной служб подтверждает норма Федерального закона «Об альтернативной гражданской службе», предусматривающая зачисление граждан, прошедших альтернативную гражданскую службу, в запас Вооруженных Сил Российской Федерации.

Таким образом, можно сделать однозначный вывод, что для граждан Российской Федерации, убеждения которых не позволяют брать в руки оружие, принимать присягу, обслуживать оружие и технику, существует реальная возможность с достоинством и без ущерба для собственной совести исполнить свой конституционный долг и обязанность по защите Отечества.

Альтернативная гражданская служба, как один из способов исполнения долга и обязанности по защите Отечества, может быть организована по аналогии с военной службой по единому замыслу и плану в соответствии с принятой в государстве системой взглядов на сущность, цели, характер возможной будущей войны, на подготовку к ней страны и Вооруженных Сил и на способы ее ведения.

В научном сообществе имеет место дискуссия о соотношении альтернативной гражданской службы со службой государственной. Понимание государственной службы в широком смысле как деятельности, направленной на обеспечение интересов государства и общества, позволяет некоторым авторам¹ считать альтернативную

¹ Бражник Ф. С. Указ. соч. С. 15; Гришковец А. А. Новый этап реформы государственной службы в Российской Федерации: первые результаты, проблемы и перспективы // История становления и современное состояние исполнительной власти в России. М.: Новая правовая культура, 2003. С. 133—157; Козбаненко В. Л. Правовые основы государственного управления. Общая часть : уч. и

гражданскую службу видом государственной службы. Однако согласиться с этим нельзя ввиду того, что право на замену военной службы альтернативной гражданской службой является самостоятельным конституционным правом, непоглощаемым конституционным принципом доступности государственной службы для граждан Российской Федерации.

Альтернативная гражданская служба осуществляется вне связи с замещением должностей государственной службы и выполнением функций, обусловленных этими должностями. Кроме этого, гражданам, замещающим должности различных видов государственной службы, присваиваются классные чины, воинские и специальные звания — это непереносимый атрибут государственной службы. Ничего подобного не предусмотрено для альтернативной гражданской службы.

В то же время следует отметить определенную сопряженность альтернативной гражданской службы с военной службой.

Это выражается в том, что:

— правоотношения по поводу реализации конституционной обязанности защиты Отечества обусловлены заменой военной службы альтернативной гражданской службой;

— местом прохождения альтернативной гражданской службы могут быть военные учреждения, организации, а также должности, которые до ранее комплектовались военными служащими.

Производный характер альтернативной гражданской службы от военной службы предопределяет особый порядок поступления на альтернативную гражданскую службу, предполагает сочетание добровольности и обязательности поступления на службу.

Как отметил Конституционный Суд Российской Федерации в Определении от 24 июня 2014 г. № 1470-О¹, по смыслу

научно-практическое пособие. М.: ИКФ «ЭКМОС», 2003. С. 252.

¹ Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 24 июня 2014 г. № 1470-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Суворова Андрея Михайловича на нарушение его конституционных прав положениями статьи 2,

конституционных положений право на замену военной службы альтернативной гражданской службой не означает, что гражданину предоставлено ничем не обусловленное право выбора между военной службой и альтернативной гражданской службой и что само по себе отрицательное представление гражданина о военной службе и его нежелание в связи с этим проходить военную службу дают ему право на ее замену альтернативной гражданской службой.

Из этого же в своей практике исходит и Европейский Суд по правам человека, по мнению которого лишь неприятие военной службы, мотивированное серьезным и непреодолимым конфликтом между обязанностью служить в армии и убеждениями лица или глубоко и искренне исповедуемыми религиозными или иными взглядами, составляет убеждение или взгляд достаточных серьезности, связности и значения для использования гарантий ст. 9 «Свобода мысли, совести и религии» Конвенции о защите прав человека и основных свобод (постановление от 7 июля 2011 г. по делу «Баятян (Bayatyan) против Армении»).

Целевая направленность альтернативной гражданской и военной служб на исполнение конституционной обязанности по защите Отечества дает основания утверждать о необходимости преимущественно публично-правового характера её организации и регулирования.

По результатам рассмотрения теоретико-правовых основ альтернативной гражданской службы в Российской Федерации можно сделать следующие выводы:

а) по своему конституционно-правовому смыслу альтернативная гражданская служба является формой исполнения военнообязанными гражданами Российской Федерации конституционной обязанности защищать Отечество. Предоставляя таким гражданам право вместо военной службы по призыву проходить альтернативную гражданскую службу, Консти-

пункта 1 статьи 11 и пункта 2 статьи 12 Федерального закона "Об альтернативной гражданской службе"».

туция Российской Федерации не освобождает их от обязанности защищать Отечество;

б) предлагается следующее определение альтернативной гражданской службы: это форма исполнения гражданами Российской Федерации конституционной обязанности защищать Отечество посредством осуществления особого вида трудовой деятельности взамен военной службы по призыву в интересах обороны страны и безопасности государства. Данное определение должно быть закреплено в Федеральном законе «Об альтернативной гражданской службе в Российской Федерации».

Библиография

1. Бражник, Ф. С. Альтернативная гражданская служба в Российской Федерации : монография / Ф. С. Бражник. М.: ВУ, 2003. — 122 с.
2. Военное право : учебник / под. ред. В. Г. Стрекозова, А. В. Кудашкина. — М.: За права военнослужащих, 2004. — 640 с.
3. Гаврюшенко, П. И. Альтернативная гражданская служба — особый институт реализации гражданами конституционного права на замену военной службы по призыву / П. И. Гаврюшенко // Российский военно-правовой сборник. Актуальные проблемы систематизации военного законодательства в Российской Федерации. — М.: За права военнослужащих, 2004. — С. 80—90.
4. Гришкoveц, А. А. Новый этап реформы государственной службы в Российской Федерации: первые результаты, проблемы и перспективы / А. А. Гришкoveц // История становления и современное состояние исполнительной власти в России. — М.: Новая правовая культура, 2003. — С. 133—157.
5. Козбаненко, В. А. Правовые основы государственного управления. Общая часть: Учебное и научно-практическое пособие / В. А. Козбаненко. — М.: ИКФ «Экмос», 2003. — 320 с.
6. Стрекозов, В. Г. Защита отечества — конституционная обязанность гражданина СССР : автореферат дис. ... канд. юрид. наук / Стрекозов Владимир Георгиевич : 12.00.02. М., 1973. — 28 с.
7. Цалиев, А. М. О конституционной обязанности по защите Отечества и перспективах реализации некоторых направлений военной реформы на Северном Кавказе / А. М. Цалиев, С. Х. Хаматова // Право и государство: теория и практика. — 2015. — № 3. — С. 57—64.

Alternative civil service as a form fulfillment by citizens of the constitutional duty to protect the Fatherland

© Koryakin V. M.,

doctor of law, Professor, Deputy Director of the Law Institute of the Russian University of transport, Professor 25 of the Department of the Military University

© Lagashkina Yu. V.,

Junior researcher of the research laboratory (military legal and economic research) of the research center (military scientific information, military legal problems), co-founder of the Department of military administration, administrative and financial law of the Military University

Annotation. The article analyzes problematic issues related to the implementation by citizens of the Russian Federation of the constitutional right to replace military service with alternative civil service. It is proved that alternative civil service is a form of fulfilling the constitutional duty of citizens to protect the Fatherland. There is a contradiction between the constitutional and legal meaning of alternative civil service and its legislative regulation. Proposals of a normative and law-applying nature to resolve this contradiction are formulated.

Keywords: protection of the Fatherland; military duty; alternative civil service; national defense; military security.

Подготовка военных кадров в интересах национальной безопасности Российской Федерации

© Мещангина Е. И.,

кандидат исторических наук, доцент, Московский политехнический университет

Аннотация. В статье рассматривается подготовка военных кадров в интересах национальной безопасности страны. Сегодня выпускники военных вузов должны быть готовы оперативно решать текущие задачи в повседневной деятельности и профессионально действовать в реальных условиях боевой обстановки. Необходимо, чтобы военные вузы обеспечивали потребности армии в военных кадрах с учетом возникновения новых угроз национальной безопасности. Применение современных образовательных технологий в учебном процессе способствует обеспечению качественной подготовки офицерских кадров для поддержания боевого потенциала и мобилизационной готовности войск к защите территориальной целостности и национальных интересов Российской Федерации.

Ключевые слова: подготовка; военные кадры; национальная безопасность; оборона; образовательный процесс; военная наука; боевой потенциал; профессиональная деятельность; мобилизационная готовность; государство.

На современном этапе развития общества происходят сложные и драматические процессы глобализации во всех сферах жизни человека. Эти процессы не только отличаются высоким динамизмом, но и взаимозависимостью тех происходящих событий, которые влияют на систему военного образования в целом. С учетом вышесказанного необходимо отметить, что сегодня подготовка военных кадров должна не только соответствовать тенденциям развития Вооруженных Сил Российской Федерации, но и тем условиям, когда нарастают техногенные катастрофы, гибридные войны и природные катаклизмы в мире. Иными словами, глобализация затрагивает как самого человека, так и общество. Кроме того, она становится одним из доминирующих факторов развития мировой цивилизации в начале XXI в., который негативно отражается на обеспечении безопасности Российской Федерации.

Необходимо отметить, что современные планетарные проблемы не только способствуют обострению международной конкуренции, но и влияют на военное противостояние великих держав XXI в. Сегодня отсутствие войн компенсируется многочисленными конфликтами, которые привлекают самое большое внимание к себе, т.к. имеют разрушительные последствия.

Кроме того, перед мировым сообществом появилось множество новых проблем, которые также несут с собой напряженность в международные отношения и влияют на формирование внешней политики многих стран.

Сегодня существующая глобальная система мира сложна и многообразна. В нее вовлечены целые народы и государства, стоящие на разных уровнях развития, имеющие свои национальные культуры и традиции, а также религиозные представления и убеждения. Поэтому необходимо понять, что процесс глобализации не только вызывает серьезные проблемы в мире, но и порождает новые угрозы конфликтов на региональном, национальном и интернациональном уровнях.

Также одним из главных источников межнациональных конфликтов является поляризация мира, которая приводит к неизбежным изменениям как в глобальном, так и региональном масштабах. Существующий в мире разрыв между богатыми и бедными, технологически отсталыми и передовыми странами, появление максимального числа стран-маргиналов в силу рухнувших государств тоже способствует появлению новых военных очагов в мире. Поэтому возникает потребность не только в совершенствовании подготовки военных кадров, но и в укреплении всего кадрового

потенциала Вооруженных Сил Российской Федерации. Это, с одной стороны, способствует решению задач военного строительства, и, с другой стороны, настраивает военное образование на долгосрочную перспективу.

В современных условиях развития общества, проблема обеспечения национальной безопасности Российской Федерации заставляет по-новому переосмыслить роль, которую играют Вооруженные Силы. По своей сущности, они выступают своеобразным гарантом дальнейшего развития государства, потому что способны создать необходимую защиту территории нашей огромной страны¹. Кроме того, они также позиционируют сильнейшую военную структуру в мире для сдерживания угроз ядерного масштаба и предотвращения военных конфликтов.

Огромную роль в комплектовании Вооруженных Сил играет военное право, которое представляет собой упорядоченную систему установленных государством общеобязательных военно-правовых норм². Они не только закрепляют формы устройства и принципы функционирования военной организации государства, но и определяет порядок прохождения военной службы, включая действия в боевой обстановке.

Сегодня любое государство должно встать на защиту своих национальных интересов и создать все условия для обеспечения территориальной целостности страны. Поэтому сохранение стабильности в международных отношениях является главной задачей в современном мире. На рубеже третьего тысячелетия происходят изменения на международно-политической арене. Во-первых, сложилась новая геополитическая система, а во-вторых, произошли сдвиги в расстановке военных сил. Иными словами, поменялась

повестка дня международных отношений и ось мировой политики.

Необходимо отметить, что без нового подхода к проблемам международной безопасности невозможно решить глобальные проблемы современности, к которым также можно отнести политический, религиозный экстремизм и терроризм. В силу этого, сегодня возрастает роль военных вузов в подготовке офицерских кадров, способных не только выполнять задачи военной службы, но и противостоять широкому спектру действий, связанных с вышесказанными проблемами.

Следует отметить, что Вооруженные Силы Российской Федерации применяют принципиально новые методы для повышения эффективности противодействия актуальным угрозам общественной и национальной безопасности. Кроме того, реализуются специальные системы мер, которые способствуют укреплению правопорядка, защите прав и интересов граждан. Сегодня будущие офицеры должны не только владеть профессиональной компетентностью и высокими морально-нравственными качествами, но быть квалифицированными специалистами, к которым, предъявляются новые требования принципиально иного, самого современного уровня, необходимые для решения общегосударственных задач³. Иными словами, для инновационной армии нужны люди, получившие качественное военное образование, которое отвечает запросам времени, и готовые решать боевые задачи самым эффективным образом.

Сегодня система военного образования представляет собой одно из уникальных социальных явлений мирового масштаба, потому что не только является источником кадров, но и обеспечивает высокий уровень боеспособности Вооруженных Сил Российской Федерации. Исторически сложилось так, что много столетий назад именно военное образование Древней Руси стало праматерью современного профессионального образования, которое

¹ Жукова Н. Г. Глобализация и сохранение национальной идентичности / Н. Г. Жукова // Философия и общество. 2006. № 2. С. 146.

² Корякин В. М. Воинские уставы как источники военного права // Военное право. 2018. № 2 (42). С. 5.

³ Евстифеев Р. В. Государство и общество в XXI веке: метафоры глобализации и глобализация метафор // Социум и власть. 2010. № 1. С. 4.

обеспечивало армию квалифицированными кадрами¹.

Динамичное развитие Вооруженных Сил является важным приоритетом внешней политики государства, а военное образование становится одним из основных ресурсов в обеспечении национальной безопасности Российской Федерации².

Отечественный опыт подготовки офицерских кадров убедительно показывает достаточно высокий уровень подготовки военных специалистов. И тем не менее, существующая система профессионального образования военного специалиста требует иного подхода и современного взгляда, потому что качественная подготовка офицерских кадров должна основываться не только на передовых научно-технических достижениях, но и на закономерностях развития военного образования, в целом.

Особенно следует отметить тот факт, что содержание военного образования состоит из необходимого объема знаний, овладев которыми будущий офицер готов не только осваивать новые образцы вооружения и военной техники, но и эффективно управлять войсками и оружием в современных войнах и вооруженных конфликтах.

В связи с вышесказанным, необходимо отметить, что одной из важнейших задач, стоящих перед военными вузами, является формирование современной модели образования, призванной обеспечить эффективное решение боевых задач в сфере профессиональной подготовки офицеров с учетом тенденций развития общества, методов и средств ведения вооруженного противоборства.

Сегодня в системе высшего военного образования произошли изменения, в силу ряда причин. Во-первых, введение новых образовательных стандартов на федераль-

ном уровне определило новые подходы к формированию облика Вооруженных Сил Российской Федерации, а во-вторых, обновление системы высшего профессионального образования затронуло организацию и обучение в военных вузах. Иными словами, подготовка военных кадров сопровождается качественными изменениями, которые характеризуются уровнем состояния технического оснащения войск и уровнем развития современных Вооруженных Сил.

Высшее военное образование предусматривает подготовку военных кадров, обладающих глубокими, обширными знаниями и твердыми навыками в сфере своей профессиональной деятельности.

Современная система подготовки военного профессионала направлена на качественную сторону обучения, которая включает в себя не только получение курсантами качественных знаний о способах ведения войны, боевых операций и эффективном применении оружия, но и овладение способностью применять результаты своих знаний, навыков в самых экстремальных ситуациях, происходящих в обществе. С одной стороны, это предполагает применение эффективных методов обучения, а с другой стороны, поиск новых достижений в науке и технике. Иными словами, система подготовки военных кадров должна обеспечить необходимый уровень и объем профессиональных знаний с учетом возможных изменений служебной деятельности будущего офицера.

Сегодня сложившаяся система профессиональной подготовки военных специалистов представляет собой достаточно стройную, исторически сложившуюся систему образовательных заведений различного уровня — систему профессионального обучения служебно-боевой деятельности.

Действительно, на современном этапе развития общества военное образование должно полностью соответствовать общемировым критериям качества. При этом необходимо отметить, что курсант должен иметь соответствующие знания, умения, навыки и обладать личными качествами,

¹ Президент России. Встреча с офицерами, назначенными на высшие командные должности. 6 апреля 2011 г. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://kremlin.ru/news/10843>. Загл. с экрана.

² Мещангина Е. И. К вопросу о правовом обеспечении национальной безопасности Российской Федерации // Военное право. 2018. № 4 (50). С. 26.

которые бы отвечали запросам государства. Это нашло свое выражение в целом ряде принятых правовых актов, определяющих стратегию развития высшего военного образования в России на долгосрочную перспективу.

Современное российское общество заинтересовано в формировании личности курсанта, который в будущем сможет успешно социализироваться в обществе. Творческий рост, профессиональное самосовершенствование и высокий уровень социальной компетентности способствуют становлению военного специалиста, способного противостоять вызовам и угрозам национальной безопасности на самом высоком уровне.

Библиография

1. Евстифеев, Р. В. Государство и общество в XXI веке: метафоры глобализации и глобализация метафор / Р. В. Евстифеев // Социум и власть. — 2010. — № 1. — С. 4—9.
2. Жукова, Н. Г. Глобализация и сохранение национальной идентичности / Н. Г. Жукова // Философия и общество. — 2006. — № 2. — С. 146—152.
3. Корякин, В. М. Воинские уставы как источники военного права / В.М. Корякин // Военное право. — 2018. — № 2 (42). — С. 5—10.
4. Мещангина, Е. И. К вопросу о правовом обеспечении национальной безопасности Российской Федерации / Е. И. Мещангина // Военное право. — 2018. — № 4 (50). — С. 26—30.
5. Мещангина, Е. И. Правовое воспитание как фактор формирования законопослушного поведения курсантов военных образовательных организаций / Е. И. Мещангина // Военное право. — 2018. — № 5 (51). — С. 143—146.

Training of military personnel in the interests of national security of the Russian Federation

© Meshchangina E. I.,

Candidate of History Sciences, Associate Professor,
Moscow Polytechnic university

Abstract. This article discusses the training of military personnel in the interests of national security. Today, graduates of military universities must be ready to quickly solve current problems in their daily activities and act professionally in real combat conditions. It is necessary that military universities meet the need of the army in military personnel, taking into account the emergence of new threats to national security. The use of modern educational technologies in the educational process helps to ensure high-quality training of officers to maintain the combat potential and mobilization readiness of troops to protect the territorial integrity and national interests of the Russian Federation.

Keywords: training, military personnel, national security, defense, educational process, military science, combat potential, professional activity, mobilization readiness, state.

**Проблемы защиты прав военнослужащих,
увольняемых на основании заключения
аттестационных комиссий об их несоответствии
занимаемой должности, с ходатайством об их
увольнении в связи с невыполнением условий
контракта**

© Туганов Ю. Н.,

доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, главный научный сотрудник Российского государственного университета правосудия, профессор Российской таможенной академии, академик РАЕН

© Быстров П. Г.,

судья окружного военного суда в отставке

Аннотация. Анализируется судебная практика досрочного увольнения военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, в связи с невыполнением условий контракта. Исследование осуществлено по двум критериям: первый связан с увольнением, осуществляемым в порядке исполнения дисциплинарного взыскания, а второй — с, как правило, внеочередной аттестацией военнослужащих в случаях наличия обстоятельств, которые ставят под сомнение соответствие деловых и личных качеств военнослужащего установленным требованиям, что может препятствовать их дальнейшему прохождению военной службы по контракту. Авторы приходят к выводу о необходимости совершенствования законодательства об аттестации военнослужащих, его значительной и существенной доработки в интересах полноценной защиты прав аттестуемых военнослужащих.

Ключевые слова: вооруженные силы, военнослужащий, судебная практика, аттестация военнослужащих, увольнение с военной службы в связи с невыполнением условий контракта.

В практике досрочного увольнения военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, в связи с невыполнением условий контракта усматриваются две разновидности, первая из которых связана с увольнением, осуществляемым в порядке исполнения дисциплинарного взыскания, а вторая — как правило, с внеочередной аттестацией военнослужащих в случаях наличия обстоятельств, которые ставят под сомнение соответствие деловых и личных качеств военнослужащего установленным требованиям, что может препятствовать их дальнейшему прохождению военной службы по контракту, правовое регулирование которой (такой аттестации) и является предметом исследования настоящей статьи.

Вопросы досрочного увольнения военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, с военной службы в связи с невыполнением условий контракта

исследовали многие ученые-правоведы¹. Однако, увольнение военнослужащего по данному основанию, связанное с заключением аттестационной комиссии об его несоответствии занимаемой должности, в случае, когда военнослужащему даны положительный отзыв и характеристика, не получило достаточного анализа.

Действительно, Федеральный закон от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» (подп. «в» п. 2 ст. 51) предусматривает возможность

¹ Закиров Р. А., Корякин В. М., Шанхаев С. В. Невыполнение военнослужащим условий контракта как основание его досрочного увольнения с военной службы: проблемы правоприменительной практики // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2012. № 10 (184). С. 97—102; Харитонов С. С. Об увольнении военнослужащих в аттестационном порядке в связи с невыполнением ими условий контракта: правоприменение и законность // Право в Вооруженных силах — военно-правовое обозрение. 2019. № 8 (265). С. 2—12 и др.

досрочного увольнения с военной службы военнослужащего, проходящего военную службу по контракту, в связи с невыполнением условий контракта.

При этом согласно п. 2.2 ст. 51 названного закона, когда увольнение по данному основанию осуществляется не в порядке исполнения дисциплинарного взыскания, то тогда военнослужащий может быть уволен по указанному основанию только по заключению аттестационной комиссии, вынесенному по результатам аттестации военнослужащего.

Однако здесь возникает ряд вопросов, связанных с недостаточной урегулированностью процедуры аттестации проходящих военную службу по контракту военнослужащих, в том числе внеочередной.

Общие положения об аттестации военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, установлены Положением о порядке прохождения военной службы, утвержденным Указом Президента Российской Федерации 16 сентября 1999 г. № 1237 (далее — Положение). Пунктом 3 ст. 26 Положения определено, что порядок организации и проведения аттестации определяется руководителем соответствующего федерального органа исполнительной власти, в котором проводится аттестация.

В ФСБ России этот порядок урегулирован приказом ФСБ России от 9 января 2008 г. № 3/дсп «Об утверждении Инструкции о порядке организации и проведения аттестации военнослужащих органов федеральной службы безопасности», который в открытом доступе отсутствует, что исключает возможность их анализа.

В Федеральной службе войск национальной гвардии Российской Федерации соответствующий порядок установлен приказом Росгвардии от 4 мая 2017 г. № 130 «Об утверждении Порядка организации и проведения аттестации военнослужащих, проходящих военную службу по контракту в войсках национальной гвардии Российской Федерации», в котором основные положения, касающиеся прав аттестуемых военнослужащих, аналогичны либо схожи с положениями порядка, действующего в Минобороны России.

В свою очередь в Минобороны России действует Порядок организации и проведения аттестации военнослужащих, проходящих военную службу по контракту в Вооруженных Силах Российской Федерации, утвержденный приказом Министра обороны Российской Федерации от 29 февраля 2012 г. № 444 (далее — Порядок), на примере которого и будет рассмотрена тема данной статьи.

В соответствии с п. 3 указанного Порядка аттестуемый военнослужащий имеет право ознакомиться с аттестационным листом, содержащим отзыв, до представления его прямому начальнику или в аттестационную комиссию и представить в аттестационную комиссию дополнительные сведения о своей служебной деятельности за предшествующий период, а также заявление о своем несогласии с представленным отзывом. В п. 5 Порядка закреплено, что аттестационные комиссии обязаны всесторонне изучить аттестационные листы, содержащие отзывы на военнослужащих, установить их соответствие деловым и личным качествам аттестуемых военнослужащих и дать заключения по ним. Согласно же п. 7 Порядка выводы и заключение в аттестационном листе должны основываться на содержании отзыва.

Следует отметить, что все изложенное актуально и справедливо при рассмотрении аттестационного листа, содержащего вывод о несоответствии военнослужащего занимаемой воинской должности, или отзыв, в котором отмечается наличие у аттестуемого военнослужащего существенных недостатков в выполнении им своих обязанностей.

Однако указанное в названных правовых нормах Порядка теряет всякий смысл относительно аттестуемого военнослужащего, в отношении которого даны положительный отзыв и характеристика, несмотря на которые аттестационная комиссия дает в его отношении заключение о несоответствии занимаемой воинской должности и ходатайствует о его досрочном увольнении с военной службы в связи с невыполнением условий контракта, что также имеет место в рассматриваемой практике.

Нормативное положение (п. 3 Порядка) о праве на подачу аттестуемым военнослужащим заявления о своем несогласии с представленным отзывом действительно только в отношении военнослужащих, которые характеризуются в отзыве отрицательно. В отношении же положительно характеризующихся аттестуемых военнослужащих эта норма не действует, поскольку отсутствует предмет, относительно которого можно было бы выражать несогласие, и фактически положительно характеризующийся военнослужащий указанного права лишен.

Следовательно, налицо дискриминация в правах однотипной категории военнослужащих в зависимости от мнения составляющего отзыв командира (начальника) относительно характеристики служебной деятельности и личности аттестуемого военнослужащего. При этом каких-либо иных правовых возможностей или механизма, компенсирующего эту несправедливую дискриминацию (не обусловленную какими-либо объективными различиями в правовом положении), законодательством об аттестации военнослужащих не предусмотрено.

Заключение же аттестационной комиссии о несоответствии аттестуемого военнослужащего занимаемой воинской должности и ходатайстве о его досрочном увольнении с военной службы в связи с невыполнением условий контракта, в этом случае вообще противоречит положениям п. 7 Порядка о том, что выводы и заключение в аттестационном листе должны основываться на содержании отзыва. Причем п. 6 Порядка не предусмотрено даже участие в заседании аттестационной комиссии такого аттестуемого военнослужащего, в отношении которого составлены позитивные отзывы и характеристика.

При этом действующее законодательство об аттестации военнослужащих позволяет аттестационным комиссиям, в том числе и в рассматриваемом случае, не указывать в заключении и протоколе результаты голосования (число голосов, поданных «за» и «против»), и никак не мотивировать вывод о необходимости увольнения аттестуемого военнослужащего в связи с

невыполнением условий контракта, не приводить в даваемом заключении бывшие предметом рассмотрения на заседании аттестационной комиссии объективные обстоятельства, которые препятствуют дальнейшему прохождению военной службы аттестуемым военнослужащим, что может приводить к произвольному и необоснованному отрицательному заключению аттестационной комиссии без указания причин и оснований, которые могли бы быть в дальнейшем проверены судом по существу, что превращает конституционное право на судебную защиту в этом случае в формальность, поскольку суд при рассмотрении жалобы лишается возможности в ходе судебного контроля проверить обоснованность заключения, оценить мотивы его принятия, без чего не могут быть обеспечены ни равенство перед законом и судом, ни самостоятельность судебной власти при осуществлении возложенной на нее функции правосудия.

Также при немотивированном заключении голосование членов аттестационной комиссии, будучи процедурной формой принятия решения (заключения) относительно возможности дальнейшего прохождения военной службы аттестуемым военнослужащим, вопреки принципам объективности, добросовестности и справедливости может не основываться на всесторонней оценке профессиональных и нравственных качеств военнослужащего, что также противоречит и принципу, закрепляющему право на обращение за судебной защитой прав аттестованного военнослужащего, как в связи с нарушением процедуры аттестации, так и по существу заключения аттестационной комиссии для полноценной проверки его законности и обоснованности при судебном контроле.

Названными правовыми нормами Порядка, как уже указывалось выше, фактически предусмотрено, что, вынося заключение о досрочном увольнении с военной службы в связи с невыполнением условий контракта военнослужащего, положительно характеризующегося в аттестационном отзыве и служебной характеристике, по итогам аттестации, в том числе внеочередной, аттестационная комиссия намеренно и

умышленно игнорирует и не выполняет также и требования одного из положений п. 7 Порядка о том, что «выводы и заключение в аттестационном листе должны основываться на содержании отзыва». При этом такой правовой нигилизм аттестационной комиссии в отношении положительно характеризующегося аттестуемого военнослужащего ничем в законодательстве не компенсируется, в том числе и необходимостью приведения аттестационной комиссией в заключении мотивов такого своего решения, принимаемого в связи с вышеприведенным требованием Порядка вопреки его требованиям.

Также действующие нормативные правовые установления не запрещают последующее, уже после заседания аттестационной комиссии, вменение командованием, а впоследствии и судом, в качестве обоснования законности причин досрочного увольнения в связи с невыполнением условий контракта прошедшего внеочередную аттестацию военнослужащего касающихся его служебной деятельности и личности конкретных обстоятельств и фактов, не бывших предметом рассмотрения и оценки аттестационной комиссией при даче ею соответствующего заключения.

Соответственно, если в отношении аттестуемых военнослужащих, которым командирами (начальниками) даны отрицательные аттестационные отзывы и характеристики, суды предсказуемо кладут в основу принимаемых решений содержание отрицательных отзывов и характеристик (при их объективности), и такие военнослужащие заблаговременно готовы к этому, то такие военнослужащие, которым даны положительные аттестационный отзыв и характеристика, не в состоянии предугадать отрицательные утверждения судебных решений, что негативно влияет на возможность полноценной судебной защиты в суде первой инстанции, да и в последующих судебных инстанциях, иногда дублирующих выводы первого суда.

В данном случае наблюдается и определенное неравенство в положении военнослужащих, которые характеризуются в отзыве отрицательно, и которые могут об-

жаловать в суд вместе с заключением (выводом) аттестационной комиссии также и отзыв и характеристику, и положением позитивно характеризующихся аттестуемых военнослужащих, которые этого сделать не могут, следовательно, опять присутствует дискриминация в правах однотипной категории военнослужащих в зависимости от мнения составляющего отзыв командира (начальника) относительно характеристики служебной деятельности и личности аттестуемого военнослужащего, что создает определенные проблемы при защите прав данной категории военнослужащих.

Кроме того, действующее законодательство об аттестации военнослужащих, в том числе и внеочередной, не содержит требований по кворуму для принятия решений аттестационной комиссией воинских частей и соединений Вооруженных Сил Российской Федерации, что позволяет судам при рассмотрении соответствующих заявлений военнослужащих утверждать о легитимности и правомочности состава аттестационной комиссии при отсутствии установления требований к этой легитимности в нормативных правовых актах, даже при присутствии на заседании аттестационной комиссии менее половины ее членов от списочной численности ее состава. При этом другие военнослужащие, аттестуемые при большем количестве присутствующих на заседании членов аттестационной комиссии, в том числе и при полном ее составе, могут рассчитывать на более объективное заключение аттестационной комиссии.

Следовательно, отсутствие нормативно установленного кворума легитимности аттестационной комиссии приводит к различиям в правовом положении представителей однотипной категории граждан, не вытекающих из рода и характера их занятий, и этими родом и характером их занятий не обусловленных, то есть к правовому неравенству и дискриминации аттестуемых военнослужащих в зависимости от нерегулируемого числа членов аттестационной комиссии, принимающих решение в отношении возможности продолжения ат-

тестуемыми военнослужащими военной службы.

Наряду с этим, несмотря на то, что рассматриваемые отношения прямо не урегулированы законодательством об аттестации военнослужащих, зачастую суды отказываются применять законодательство, регулирующее сходные отношения (аналогию закона), что соответствовало бы требованиям ч. 6 ст. 15 КАС РФ. В частности, нормами права, регулируемыми сходные отношения, являются нормы ч. 12 ст. 33 Федерального закона от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», в соответствии с которыми обсуждение и голосование проводятся при наличии не менее двух третей членов аттестационной комиссии. Результаты голосования определяются большинством голосов членов аттестационной комиссии». Подобное нормативное регулирование соответствует принципам добросовестности, разумности и справедливости, а также основам правосудия. Однако суды не используют эту аналогию закона, не уделяя ей в своих решениях внимания, не дают оценки и толкования. Подобное ограничение приводит к различиям в правоприменении законов в отношении двух схожих категорий сотрудников государственной службы — военнослужащих и граждан, проходящих службу в органах внутренних дел.

Помимо этого, порождает проблемы в защите прав аттестуемых военнослужащих и отсутствие нормативно-правовой регламентации тайного голосования членов аттестационной комиссии при даче ею заключения по вопросу возможности дальнейшего прохождения военной службы, и особенно о досрочном увольнении аттестуемого военнослужащего в связи с невыполнением условий контракта. Данное предложение уже обосновывалась военными учеными-юристами¹.

¹ Горновский А. А., Корякин В. М. Аттестационные комиссии как субъекты антикоррупционной деятельности в Вооруженных Силах // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2014. № 9. С. 2 — 6.

Здесь следует учесть, что, как правило, председателями аттестационных комиссий назначаются начальники штабов воинских частей, соединений или объединений, а членами аттестационных комиссий — воинские должностные лица, находящиеся в подчиненном положении по отношению к командиру, формирующему аттестационную комиссию, и начальнику штаба воинской части, соединения, объединения.

Соответственно командиры объединений, соединений и частей и их начальники штабов имеют особую роль в процедуре аттестации военнослужащих, в том числе и с принятием решений (заключений) о досрочном увольнении их с военной службы связи с невыполнением условий контракта. Указанные командиры (начальники) играют важную роль в формировании аттестационных комиссий, при наличии у них организационно-распорядительных полномочий в отношении членов аттестационных комиссий и аттестуемого военнослужащего, то есть они обладают значительными возможностями для воздействия на поведение членов аттестационных комиссий, что не обеспечивает независимость последних в процедуре досрочного увольнения в связи с невыполнением условий контракта, нарушая принципы состязательности и равноправия.

Следовательно, и соответствующие командиры (начальники), и их начальники штабов обладают организационно-распорядительными полномочиями в отношении членов аттестационной комиссии объединения, соединения, части, что не исключает возможности негативного воздействия указанных начальников на членов аттестационной комиссии, в том числе и относительно их служебной деятельности, при их самостоятельном независимом открытом голосовании, не согласующемся с мнением этих начальников относительно аттестуемых военнослужащих.

Изложенное может привести и иногда приводит к тому, что командование организует, а точнее заорганизовывает деятельность аттестационных комиссий объединений, соединений и воинских частей таким образом, когда сама постановка должностными лицами командования рас-

смотрения во внеочередном порядке вопроса о возможности досрочного увольнения любого военнослужащего, как правило, предопределяет результат аттестации и безусловно гарантирует его досрочное увольнение в связи с невыполнением условий контракта даже при наличии исключительно положительного аттестационного отзыва о нем, что и имеет место в отдельных случаях в отношении некоторых военнослужащих.

По существу же действующее законодательство об аттестации военнослужащих и пробелы в нем нивелируют и обесценивают значение для правоприменения конституционно-правовой смысл законодательства об аттестации военнослужащих, выявленный, в частности, в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 21 марта 2013 г. № 6-П, также и о том, что процедура аттестации предполагает беспристрастное и всестороннее рассмотрение соответствующих материалов членами аттестационной комиссии и принятие ими решения на основе коллегиальности с учетом в равной мере всех обстоятельств, имеющих значение для всесторонней характеристики военнослужащего.

Таким образом, действующее нормативное правовое регулирование создает условия для дискриминации аттестуемых военнослужащих в зависимости от благорасположения к ним лиц как формирующих аттестационную комиссию, так и являющихся ее председателем, что не гарантирует независимый статус аттестационных комиссий, нарушает принципы самостоятельности, объективности, беспристрастности и независимости аттестационных комиссий и ее членов, не обеспечивает принятие аттестационной комиссией объективного, беспристрастного и справедливого решения, не зависящего от мнения каких-либо влиятельных лиц, не соответствует общепризнанным принципам справедливости и равенства.

Исходя же из особой роли командиров и начальников штабов объединений, соединений и воинских частей в процедуре аттестации военнослужащих, в том числе связанных с принятием решений о досроч-

ном увольнении их с военной службы в связи с невыполнением условий контракта и с учетом их роли и участия в формировании аттестационных комиссий и наличия у них организационно-распорядительных полномочий в отношении членов аттестационных комиссий и аттестуемого военнослужащего, т.е. значительно больших возможностей для воздействия на поведение членов аттестационных комиссий, чем у аттестуемого военнослужащего, — в качестве дополнительной гарантии независимости, в процедурах досрочного увольнения в связи с невыполнением условий контракта на основе принципов состязательности и равноправия по сравнению с действующими правилами аттестации военнослужащих явилось бы законодательно закрепленное требование о проведении тайного голосования членов аттестационных комиссий и составлении по существу рассматриваемого вопроса мотивированного заключения, с отражением в нем и протоколе заседания аттестационной комиссии результатов голосования, с тем чтобы в случае обжалования этого заключения была обеспечена возможность надлежащего судебного контроля. Это должно происходить лишь на основе принципа соразмерности, что должно гарантироваться независимым статусом аттестационных комиссий, выносящих заключение о возможности досрочного увольнения военнослужащих в связи с невыполнением условий контракта, а также справедливой процедурой аттестации военнослужащих.

При условии, что аттестационная комиссия выносит мотивированное решение тайным голосованием, результаты которого (число голосов, поданных «за» и «против») отражаются в протоколе заседания и самом заключении, не предполагается возможность использования командирами (начальниками) данной процедуры для незаконного воздействия как на членов аттестационной комиссии, так и на аттестуемого военнослужащего, с тем чтобы поставить их в зависимое и подчиненное положение при проведении аттестации военнослужащих. Эти условия сами по себе не нарушают принципы самостоятельности, независимости и объективности аттеста-

ционных комиссий и ее членов, что позволяет избежать принятия произвольного, необоснованного решения о досрочном увольнении военнослужащего с военной службы.

Вывод аттестационной комиссии о необходимости увольнения военнослужащего в связи с невыполнением условий контракта должен мотивироваться объективными обстоятельствами, которые препятствуют дальнейшему прохождению военной службы и которые соответственно были предметом рассмотрения на заседании аттестационной комиссии при аттестации военнослужащего, а значит отрицательное заключение аттестационной комиссии не может быть произвольным и необоснованным, то есть в нем должны быть указаны причины и основания, которые могут быть в дальнейшем проверены судом по существу. Голосование же членов аттестационной комиссии, будучи процедурной формой принятия решения (заключения) относительно возможности дальнейшего прохождения военной службы аттестуемого военнослужащего, не может не основываться на всесторонней оценке профессиональных и нравственных качеств военнослужащего и, следовательно, не может быть немотивированным.

Необходимость отражения в заключении не только результатов голосования членов аттестационной комиссии, но и причин, препятствующих дальнейшему прохождению военной службы аттестуемым военнослужащим, вытекает и из принципов справедливости и соразмерности, закрепляющих право обращения за судебной защитой прав военнослужащего как в связи с нарушением процедуры аттестации, так и по существу заключения аттестационной комиссии.

Таким образом, заключение аттестационной комиссии об увольнении аттестуемого военнослужащего в связи с невыполнением условий контракта должно

быть мотивированным, то есть содержать указание на причины, наличие которых препятствуют его дальнейшему прохождению военной службы по контракту, что позволит обеспечить судебную проверку законности и обоснованности данного заключения аттестационной комиссии.

Таким образом, законодательство об аттестации военнослужащих требует совершенствования, значительной и существенной доработки в интересах полноценной защиты прав аттестуемых военнослужащих, соблюдения общепризнанных принципов справедливости, соразмерности при принятии решения о возможности дальнейшего продолжения военной службы аттестуемыми военнослужащими, проходящими военную службу по контракту.

Библиография

1. Горновский, А. А. Аттестационные комиссии как субъекты антикоррупционной деятельности в Вооруженных Силах / А. А. Горновский, В. М. Корякин // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2014. — № 9. — С. 2 — 6.
2. Закиров, Р. А. Невыполнение военнослужащим условий контракта как основание его досрочного увольнения с военной службы: проблемы правоприменительной практики / Р. А. Закиров, В. М. Корякин, С. В. Шанхаев // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2012. — № 10 (184). — С. 97—102.
3. Харитонов, С. С. Обеспечение законности в деятельности аттестационных комиссий при увольнении военнослужащих по несоблюдению условий контракта / С.С. Харитонов // Вестник военного права. — 2019. — № 2. — С. 50—54.
4. Харитонов С. С. Об увольнении военнослужащих в аттестационном порядке в связи с невыполнением ими условий контракта: правоприменение и законность / С. С. Харитонов // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2019. — № 8 (265). — С. 2—12.
5. Штаненко, В. И. Значимость участия аттестационных комиссий воинских частей в процессе определения меры ответственности военнослужащих, совершивших коррупционные правонарушения / В. И. Штаненко // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2012. — № 8 (182). — С. 23—25.

Problems of protection of the rights of the military personnel dismissed on the basis of the conclusion of certification commissions about their discrepancy of a post, with the petition for their dismissal in connection with non-performance of contract conditions

© **Tuganov Yu. N.**,

chief researcher Russian state University of justice, Professor of the Russian customs Academy, honored lawyer of the Russian Federation, doctor of law, Professor, academician of the Russian Academy of Sciences

© **Bystrov P. G.**,

judge of the district military court, retired

Abstract. The Authors analyze the judicial practice of early dismissal of military personnel undergoing military service under a contract in connection with non-fulfillment of contract conditions. The study was carried out according to two criteria: the first is associated with the dismissal carried out in the order of execution of disciplinary punishment, and the second – with, as a rule, extraordinary certification of servicemen in case of existence of circumstances which cast doubt on the compliance of business and personal qualities of the soldier the requirements that can prevent their further military service under the contract. The authors come to the conclusion that it is necessary to improve the legislation on certification of military personnel, its significant and significant improvement in the interests of full protection of the rights of certified military personnel.

Keywords: armed forces, military personnel, judicial practice, certification of military personnel, dismissal from military service in connection with non-fulfillment of contract conditions.

Военные аспекты гражданского права

К проблеме обеспечения частных и публичных интересов в сфере внешнеторговой деятельности

© Диканова Т.А.,

доктор юридических наук, Почетный работник прокуратуры Российской Федерации, заведующий отделом научного обеспечения прокурорского надзора и укрепления законности в деятельности таможенных органов и на транспорте НИИ Университета прокуратуры Российской Федерации

Аннотация. В статье дается обзор и анализ складывающейся экономической ситуации в стране, показано отрицательное влияние на нее санкционной политики США и ее союзников. Показан статистика падения промышленного производства в России как внутри государства, так и во внешнеэкономической деятельности. Выявлены тенденции криминализации российской экономики. Предложены некоторые пути решения экономических проблем и выхода из кризиса.

Ключевые слова: экономический кризис, экономические санкции, импортозамещение, внешнеэкономическая деятельность.

Как известно, экономика России имеет выраженную внешнеторговую направленность. Поступления от российского экспорта в значительной степени определяют доходную часть бюджета, имеют исключительно важное значение для выполнения государственных проектов, программ, доктрин. В стратегических документах указывается на необходимость увеличения масштабов экспорта и устранения его основного недостатка – сырьевого характера. Экспорт сырья — давняя российская проблема еще дореволюционного времени. Так, в газетных изданиях того периода публиковались призывы не обольщаться, например, ростом масштабов экспорта зерна, а обратить внимание на политику Германии, построившей на своих восточных границах множество зерноперерабатывающих заводов, продукцию которых Россия закупает по ценам, никак не сравнимым с низкими ценами на российское зерно. В ныне не действующих Концепции национальной безопасности Российской Федерации (2000 г.)¹, Стратегии национальной безопасности Российской Феде-

рации до 2020 года² было сказано, что главными стратегическими рисками и угрозами безопасности в экономической сфере являются сохранение экспортно-сырьевой модели экономики, высокая зависимость ее от внешнеэкономической конъюнктуры; и нужно совершенствовать структуры производства и экспорта. Эти положения повторены в действующей Стратегии национальной безопасности Российской Федерации³, Государственной программе Российской Федерации «Развитие внешнеэкономической деятельности»⁴, национальном проекте «Международная кооперация. Экспорт». В условиях санкционного давления на Россию важнейшее значение имеет устранение зависимости от импортной продукции, — импортозамещение.

Вместе с тем, сырьевая направленность российского экспорта сохраняется. Если в 2000 г. лишь 28 % российского бюджета — доходы и налоги от нефти, то

¹ Указ Президента Российской Федерации от 10 января 2000 г. № 24.

² Указ Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. № 537.

³ Указ Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683.

⁴ Постановление Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 330.

в 2012 г. — 54 %¹. По данным ФТС России, нефть и газ в 2018 г. заняли почти 64 % всего экспорта России. Вместе с тем, в 2019 г. впервые за 10 лет экспорт затормозил рост российского ВВП. По данным Росстата чистый экспорт из-за снижения реального экспорта и роста импорта сократился на 11,1 %. По данным ФТС России за январь — ноябрь 2019 г. объем экспорта нефти в денежном выражении снизился на 5,8 %, газа — на 15,4 %, нефтепродуктов — на 15,9 %; черных металлов и пшеницы — на 20 %. Импорт вырос на 2,2 %, импорт легковых автомашин — на 9,6 %. Производство автомашин в России сократилось на 1,7 %. ФТС России фиксировал 30 % рост цен при закупках медикаментов за рубежом².

Россия живет в условиях жесточайшего давления со стороны США, попыток выдавить нашу страну с мирового рынка углеводородов. Давление распространяется не только на саму Россию, но и на ее внешнеторговых партнеров. Наглядный пример — ситуация с Северным потоком-2. Или: введение санкций 9 декабря 2019 г. Управлением по контролю за иностранными активами Государственной казны США на основании так называемого закона Магнитского в отношении мэра Вентспилса А. Лембергса и четырех связанных с ним структур, включая Вентспилский свободный порт. Санкции отменены после выхода Лембергса из правления порта. Начат процесс

ликвидации Латвийской ассоциации портов, в которой работал Лембергс³.

Санкционная политика противоречит принципам ВТО. Однако вступление в ВТО, путь в которую для России занял почти 17 лет, не стало защитой российских внешнеторговых интересов. Арбитражный апелляционный суд ВТО из-за саботажа со стороны США не работает. Ожидаемые инвестиции в Россию не пришли — только спекулятивные; на ввоз технологий в Россию Запад наложил запрет. Россия же снизила кратно еще до вступления в ВТО импортные пошлины, что обернулось потерей не только поступлений в бюджет, но и целых отраслей (судостроение⁴ и др.), использованием части доходов от экспорта на закупку западного оборудования; ключевые функции социального государства по требованию ВТО переведены в «услуги» — здравоохранение и образование. Условия членства России в ВТО гораздо хуже, чем у многих стран, например, у Китая⁵.

Несмотря на российско-китайские соглашения о переходе во внешнеторговых отношениях на расчеты в национальной валюте, этого не происходит по инициативе китайской стороны, например, по расчетам за экспорт российской нефти. Заключение 15 января 2020 г. китайско-американского торгового соглашения означает отказ от принципа свободы торговли с другими странами, и приоритетный характер носят их двусторонние сделки. Вместе с тем, по-прежнему, некоторые российские законопроекты, направленные на обеспечение публичных интересов, упираются в позицию ФАС России и Минэкономразвития России по той, причине, что не учитываются интересы иностранцев в осуществлении российских государственных закупок.

У США есть возможности, которые еще не задействованы для нанесения

¹ Беляков Е. Когда закончится нефть // КП, 23.04.2012.

² Российский экспорт в постоянных ценах в 2019 г. сократился на 2,1 % по отношению к 2018 г. В 2010—2018 г. экспорт в реальном выражении стабильно возрастал, в т.ч. на 5—5,5 % в 2017—2018 гг. Доля чистого экспорта товаров и услуг в ВВП за год сократилась с 10 до 7,7 %. По оценке Банка России, в 2019 г. российский экспорт товаров сократился на 5,7 %, до 418 млрд долл. — после роста более, чем на 25 % ежегодно в 2017—2018 гг. По оценке специалистов, сократился, прежде всего, экспорт черных металлов и пшеницы. Показатели экспорта связаны со снижением мировых экспортных цен на базовые товары российского экспорта.

URL: <https://www.rbc.ru/economics/03/02/2020/5e38073b9a79478ffe5f659e> (дата обращения: 17.02.2020).

³ URL: <http://www.morvesti.ru/news/1679/81926/> (дата обращения: 17.02.2020).

⁴ Коновалов С. Трудоемкость и кадры — две проблемы российского судостроения // Морфлот. № 5. 2019. С. 16.

⁵ Болдырев Ю. Зачем Россия 17 лет добивалась вступления в ВТО // АИФ. № 52. 2019. С. 11.

ущерба России, учитывая массовое использование в т.ч. российскими госструктурами импортной техники, системы SWIFT при внешнеторговых расчетах и др.

В этих условиях многое делается для обеспечения прав российских экспортеров. Так, законодательство о валютном регулировании и валютном контроле постоянно либерализуется. ФТС России создала центры электронного декларирования, систему «Личный кабинет участника ВЭД; многократно увеличилось число процедур, в которых не используется человек; с помощью технологии единого лицевого счета уплачивается 99,57 % платежей¹. Экспортеры требуют замены валютного контроля контролем «сомнительных операций» (хотя и в настоящее время контроль выборочный, основан на системе управления рисками); права держать полученное от экспортных сделок на счетах не в российских, а зарубежных банках, отмены ответственности за ряд нарушений таможенных правил, что записано в национальном проекте «Международная кооперация. Экспорт».

Вместе с тем, российская ВЭД отличается высоким уровнем криминализации. Сравнение данных статистики ВЭД России и стран контрагентов показывает в течение уже нескольких десятилетий многократное занижение российских данных об экспорте и импорте. В беседе с главным редактором еженедельника «Аргументы недели» А. Углановым экс-директор НИИ статистики Госкомстата России, доктор экономических наук В. Симчера привел такие данные: «В 2018 г. мы продали нефти на 22 трлн руб. Компании на производство нефти потратили 4,5 трлн руб. Разница, таким образом, составила 17 трлн. А в бюджет из этого поступило только 9 трлн руб. Получается, что 8,5 трлн рублей просто не поступило... По российской отчетности, например, в 2015 г. мы ... в США продали нефти на 3,1 млрд. дол. А по американской статистике и статистике ООН за ту же нефть заплачено 9 млрд. В том же 2015 г. Германия закупила российских

нефтепродуктов на 27 млрд долл. А ФТС России по тем же закупкам отчиталась десятью. Где лишние баррели и доллары? ... Каждый год мы наблюдаем эти «нестыковки» зеркальной статистики. В 2018 г., по нашим отчетам, в США мы продали нефти на 4,9 млрд долл. А американская статистика показывает 10,7 млрд долл. Куда ушла половина? Почему Росфинмониторинг не занимается расшифровкой? ...»² Аналогичная ситуация — практически по всем российским экспортным (и не только экспортным, но и импортным) товарным позициям. В. Симчера отмечает также: нужно учитывать, что так называемый «белый» экспорт — это проценты по кредитам, долги по сделкам и дивиденды — «капля в море». Половина российской экспортной выручки резервируется в американских ценных бумагах и на спецсчетах ФРС как гарантия по всем финансовым требованиям и вмененным платежам. Это трлн долл. плюс 1,3 трлн, которые находятся в офшорах. Только невозврат НДС по экспортным сделкам достигает 80 млрд долл., или почти 4,5 трлн руб., это четверть расходов федерального бюджета на 2017 г. Стоимость барреля нефти — 60 долл., и, получается, что торговля идет себе в убыток, нефть нам надо покупать, а не продавать, если она дешевле 80—100 долларов за баррель. Только вот на что?»³

Следует также отметить, что особых подвижек с сокращением офшорного российского бизнеса не отмечается. Между тем, еще в 2013 г. в США, Великобритании, ЕС приняты законодательные решения о постепенном переводе офшорной схемы из инструмента оптимизации в преступные методики, об усилении ответственности за уход от налогов с помощью офшор.

Данные контролирующих и надзорных органов показывает высокий уровень правонарушений в сфере ВЭД. В 2019 г. только по результатам проверочной деятельности подразделений таможенного

¹ URL: http://customs.ru/storage/document/document_file/2019-07/05/Doklad.docx (дата обращения: 30.01.2020).

² URL: <http://realtribune.ru/news/eco...> (дата обращения: 17.02.2020).

³ URL: <https://topwar.ru/133822-vasiliy-simchera-my-torguem-energonositelyami-sebe-v-u> (дата обращения: 17.02.2020).

контроля и только уже после выпуска товаров выявлен ущерб, причиненный экономическим интересам государства в 25,7 млрд руб. Для сравнения, в 2018 г. — 16,3 млрд руб.

Прокуроры выявили нарушения при перемещении товаров для оборонно-промышленного комплекса, в т. ч. подпадающих под признаки продукции военного и двойного назначения: заявленные декларантами сведения, в т. ч. о таможенной стоимости не соответствовали действительности; требования о едином порядке контроля ввоза и вывоза лицензируемых товаров не соблюдались; предприятия этого комплекса использовали иностранное оборудование, не прошедшее таможенного оформления. В течение многих лет не изжиты факты необоснованного возмещения НДС при экспорте сырьевых товаров (лес, уголь и др.). Западно-Сибирской транспортной прокуратурой выявлено в 2019 г. 7 случаев мошеннических действий с бюджетными средствами в размере 5,8 млн руб. По результатам прокурорских проверок следственными органами возбуждено более 50 уголовных дел в сфере лесопромышленного комплекса и оборота водных биологических ресурсов (например, о контрабанде в КНР, Казахстан и другие страны ценных пород древесины с использованием подложных документов на сумму от десятков до сотен млн руб. и др.).

Как известно, в интересах экспортеров предлагается исключить из УК РФ ст. 193 (уклонение от исполнения обязанностей по репатриации денежных средств в валюте). Согласно судебной статистике, всего по ст. 193 УК РФ (по основной статье)¹ осуждено: в 2014 — 1 полугодии 2019 г. соответ-

ственно²: 3; 1; 7, 11; 8; 7 лиц. По ст. 193.1 УК РФ (совершение валютных операций по переводу валюты на счета нерезидентов с использованием подложных документов): соответственно: 2; 4; 14; 18; 21; 20 лиц. За все указанные годы не более 10 лиц по этим двум статьям УК осуждены к реальному лишению свободы. В основном, назначенное наказание является незначительным по сравнению с нанесенным ущербом — штрафы и условное наказание в виде лишения свободы. Часть лиц освобождены от наказания в связи с амнистией или уголовное преследование прекращено в связи с деятельным раскаянием.

Вывод активов за рубеж связан не только с «валютными» преступлениями, но и с крупномасштабными хищениями путем мошенничества бюджетных средств, хищением средств клиентов банков, с коррупцией. Как здесь не согласиться с утверждением руководителя Счетной палаты А. Кудриным: воровство из федерального бюджета — сотни млрд в год, в то время как до суда доходят 2 — 3 млрд.

Публичные интересы нарушаются и в сфере импортозамещения. В 2019 г. на этот процесс негативно влияли изменение правил государственного субсидирования некоторых расходов, несовершенство мер обеспечения госзакупок отечественной продукции, отсутствие достоверной статистики о закупках, преднамеренный демпинг со стороны иностранных производителей, преднамеренное указание заказчиками характеристик объектов закупок под оборудование иностранного производства, кризисное финансовое состояние российских предприятий и др. Так, по данным Президента ассоциации «Россельмаш» К. Бабкина, с начала 90-х годов производилось 200 тыс. тракторов в год, к 2013 г. — не выпускали и тысячи. Ситуация изменилась в 2013 г. с применением мер господдержки. В 2019 г. эти меры стали отменять. В результате заводы сократили выпуск продукции, аграрии прекратили закупки новой техники. С 1 августа 2019 г. производство в Россельмаше остановлено на 2 мес., на последующий период уста-

¹ Сведения о количестве осужденных из Формы № 10-а «Отчет о числе осужденных по всем составам преступлений уголовного кодекса российской федерации и иных лиц, в отношении которых вынесены судебные акты по уголовным делам», утвержденной приказом Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации от 11 апреля 2017 г. № 65.

² Там же.

новлен режим 3-х дневной рабочей недели. Вместе с тем, в СМИ появилась информация о закупке сельскохозяйственной техники в Китае. Целый ряд предприятий, важных для обеспечения импортозамещения, закрывается. Только в Ростовской области за несколько лет ликвидированы Таганрогский автомобильный и Ростовский автобусный завод, Азовский комбинат детского питания, Новочеркасскнефтемаш компания Евродорн (выпуск мяса индейки) и др.¹ Это только одна российская область и только часть закрытых предприятий.

Один из примеров того, как на практике недобросовестные бизнесмены вместе с коррупционерами решают вопросы перехода к экспорту переработанных товаров: арестован бывший директор департамента химико-технологического комплекса и биоинженерных технологий Минпромторга П., получивший в течение 2016 — 2019 от главы ООО «Азия-лес» более 78 млн. руб. под содействие получению ООО субсидии в рамках инвестпроекта на 1 млрд руб. по развитию деревообрабатывающего производства. Субсидия была получена. Проект не реализован. Ущерб краю — более 9 млрд руб.²

Проведенное изучение уголовных дел показывает, что преступные активы, полученные от крупномасштабных экономических и коррупционных преступлений, как правило, переводятся за рубеж. Речь идет о сотнях млн руб., есть случаи вывода миллиардных сумм. Удастся вернуть в Россию лишь незначительную часть выведенного. Совершенно очевидно, что при эффективном финансовом и валютном контроле это было бы невозможно. Не удивительно, что в обществе сформировался запрос на социальную справедливость. Что предлагается?

В Государственной Думе, выступая с докладом «Мир и покой для России» Дэвид Лифшульц сказал: «Возможно, в этой ситуации стоит предпринять усилия для того, чтобы материальные ценности, выведенные олигархами за рубеж, возвраща-

лись России, а не становились объектом подозрительных «конфискаций» со стороны западных юрисдикций. Возможно, следует задуматься о более равномерном распределении национального дохода, чтобы бедные не становились ещё беднее. Возможно, необходим комплекс мер для защиты интересов 25 миллионов русских за границами России. Возможно, Центробанк России должен быть реорганизован, и использование кредитных ресурсов должно быть подчинено целям продуктивной экономики. Возможно, необходимо усилить государственный контроль в сферах образования и информатики. Впрочем, будучи иностранным гражданином, я не считаю себя вправе давать какие-то рецепты по восстановлению доверия общества к институтам государственной власти — я хочу лишь указать на то, что данная проблема существует и с каждым днём становится всё серьёзнее, а потому нельзя по каким-либо причинам закрывать на неё глаза и делать вид, что ничего не происходит»³.

Есть предложения изменить порядок взаимодействия государства с нефте-, газо- и другими добывающими компаниями. Так, в мире используются: лицензия на добычу, соглашения о разделе продукции, сервисные контракты. Предлагается использовать «сервисные контракты»: подрядчик выполняет геологоразведочные работы и работы по добыче полезных ископаемых от имени государства за фиксированное вознаграждение. Компания по таким соглашениям собственности в проекте не получает. Произведенные нефть и газ принадлежат государству. Компании платят за услуги по разведке и добыче в размере оговоренного тарифа на единицу продукции. В странах, где это используется, наблюдается рост экономики и благосостояния. Такие контракты привлекательно и для недродобытчиков. Именно за такие контракты российские компании ведут конкурентную борьбу за рубежом.

Большие возможности имеются по использованию китайского опыта. В Китае совершенно иной подход к валютному

¹ URL: http://zavtra.ru/blogs/ostanavlivaya_rostsel_mash (дата обращения: 17.02.2020).

² URL: kommersant.ru/doc/3916143 (дата обращения: 17.02.2020).

³ URL: http://zavtra.ru/blogs/mir_i_pokoj_dlya_rossii (дата обращения: 17.02.2020).

контролю. Валютная политика и политика в отношении юаня осуществляется в координации с нуждами национальной экономики как единой системы. Валютный контроль не только не мешает развитию экономики, но и позволяет осуществлять централизованное планирование и распределение ресурсов и инфраструктурных услуг — с учетом как рыночной конъюнктуры, так и госприоритетов. Ведется жесточайшая борьба с незаконным выводом активов, распылением средств и коррупцией; ускоренными темпами развивается по всему фронту наука и высшее образование. Достижения ученых немедленно воплощаются в производство бизнесом.

Нельзя не учитывать, что экономическое развитие, инфраструктурные проекты в России осуществляются на основе государственных инвестиций, частный бизнес не любит вкладываться в проекты, не дающие быстрой прибыли. Заключаются договоры инвестирования, при этом используется их концессионная модель. Однако, ни участники договоров, ни суды до конца не понимают правовую основу этих соглашений: гражданско-правовая она или

это — публично-правовые отношения. В ГК РФ таких разновидностей договора нет. Постановление Пленума ВАС РФ от 11 июля 2011 г. № 54 «О некоторых вопросах разрешения споров, возникающих из договоров по поводу недвижимости, которая будет создана или приобретена в будущем» не дает ответы на важные вопросы концессионных договоров. Заключенные договоры имеют декларативные положения, не содержат прав и обязанностей сторон; такие договоры не обеспечивают соблюдение прав государства, инвестировавшего проекты. Требуется, по крайней мере, постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации с разъяснениями отношений сторон в этом договоре.

В целом нужно отметить, что, как представляется, пришло время уделить первостепенное внимание публичным интересам, в т.ч. в сфере ВЭД, чтобы государство имело возможность выполнить свои социальные обязательства. Нарушение баланса, интересов, предоставление одной стороне прав с исключением ее ответственности, означает нарушение прав других участников правоотношений.

To the problem of providing private and public services interests in the sphere of foreign trade activities

© **Dikanova T. A.**,

doctor of legal Sciences, honored worker of prosecution service of the Russian Federation, head of Department of scientific support for the Prosecution supervision and strengthening of legality in activity of customs authorities and at transport of the research Institute of the University Prosecutor of the Russian Federation

Annotation. The article provides an overview and analysis of the current economic situation in the country, shows the negative impact of the us and its allies ' sanctions policy on it. The article shows the statistics of the decline in industrial production in Russia both within the state and in foreign economic activity. Tendencies of criminalization of the Russian economy are revealed. Some ways of solving economic problems and overcoming the crisis are suggested.

Keywords: economic crisis, economic sanctions, import substitution, foreign economic activity.

Аутсорсинг функции по подготовке конкурсной документации для осуществления закупок товаров, работ и услуг для нужд военных организаций: антикоррупционный аспект

© Иванов Р. В.,

соискатель 25 кафедры Военного университета

© Сандырева Е. В.,

аспирант Юридического института Российского университета транспорта

Аннотация. Статья посвящена рассмотрению вопросов теории и практики применения договорной конструкции аутсорсинга в сфере закупок товаров, работ и услуг для нужд военных организаций. Смысл применения данного способа в сфере закупок состоит в передаче военными организациями отдельных функций, связанных с организацией закупок, сторонним организациям, располагающим для этого квалифицированным персоналом и опытом работы. Такая форма работы предусмотрена статьей 40 Закона о контрактной системе, согласно которой заказчик вправе привлечь на основе контракта специализированную организацию для выполнения отдельных функций по определению поставщика (подрядчика, исполнителя). Показан антикоррупционный потенциал применения договора аутсорсинга в сфере закупочной деятельности.

Ключевые слова: закупки товаров, работ и услуг для государственных нужд; контрактная система; договор аутсорсинга; конкурсная (аукционная) документация; противодействие коррупции.

Сфера закупок товаров, работ и услуг для государственных нужд традиционно признается наиболее коррумпированной сферой хозяйственной деятельности, о чем убедительно свидетельствует правоприменительная практика, а также данные статистики.

Не является исключением в этом смысле и сфера закупок товаров, работ и услуг для нужд обороны страны и военной безопасности государства, о чем отмечается в научной литературе¹. Материальный ущерб, причиненный коррупционными преступлениями, исчисляется миллиардами рублей. Как было отмечено на расширенном заседании коллегии Главного военно-следственного управления СК России, по оконченным в 2019 г. уголовным делам материальный ущерб, причиненный преступлениями, превысил 4,9 млрд. руб., который в ходе предварительного следствия с учетом имущества, арестованного и изъятого военными следователями, а также ущерба, добровольно погашенного

обвиняемыми, возмещен почти на 30 %. В настоящее время в производстве военных следователей находятся уголовные дела в отношении четырех высших офицеров. Все они подозреваются в совершении коррупционных преступлений².

Однако следственные органы работают, как правило, уже по свершившимся актам коррупции. Приоритетным же направлением противодействия коррупции согласно Федеральному закону от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» является реализация комплекса мер по профилактике коррупции.

Одной из таких мер, как показывает практика закупочной деятельности крупных компаний различных форм собственности, является применение механизма аутсорсинга. Как отмечается в научных публикациях, аутсорсинг по своей сути представляет собой передачу организацией на договорной основе непрофильных функций другим организациям, которые специализируются в конкретной области и

¹ Корякин В. М. Противодействие коррупции в сфере государственных закупок для нужд обороны и военной безопасности : монография. М.: Юрлитинформ, 2014.

² Козлова Н. Раскрыто все: военные следователи подвели итоги работы // Российская газета, 2020, 5 марта.

обладают соответствующим опытом, знаниями, техническими средствами; аутсорсинг — это стратегия управления, которая позволяет оптимизировать функционирование организации за счет сосредоточения деятельности на главных направлениях¹.

На аутсорсинг могут быть переданы и некоторые функции военных организаций, связанные с осуществлением закупочной деятельности. Это вполне легитимная процедура: согласно ст. 40 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее — Закон 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 рассматриваемый 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.

Что касается ответственности сторон по договору о передаче функций, связанных с определением поставщика (исполнителя, подрядчика), то согласно ч. 4 ст. 40 Закона о контрактной системе заказчик несет солидарную ответственность за вред, причиненный физическому лицу или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) специализированной организации, совершенных в пределах полномочий, переданных ей заказчиком на основе контракта и связанных с определением поставщика (подрядчика, исполнителя), при осуществлении ею данных функций от имени заказчика. По данному виду гражданско-правовой ответственности лицо, которому причинен вред действиями (бездействием) специализированной организации, вправе требовать его возмещения как от непосредственного причинителя (т.е. от специализированной организации), так и от организации-заказчика, в интересах которой действовала специализированная организация, либо от их обоих совместно (ст. 323 ГК РФ).

¹ Котляров И. Аутсорсинговая модель организации российской нефтегазовой отрасли: проблемы и пути решения // Вопросы экономики. 2015. № 9. С. 45—64; Михайлова Е. В., Медведева И. А. Аутсорсинг в сфере оборонных закупок // СНГ: внутренние и внешние драйверы экономического роста: Сборник статей по материалам V ежегодной научно-практической конференции. Москва, 30 апреля 2018 г. М.: ООО «Научный консультант», 2018. С. 127—134.

Отметим, что в Законе о контрактной системе не употребляется термин «аутсорсинг». Однако анализ приведенных выше норм данного закона, касающихся привлечения заказчиками специализированных организаций для выполнения отдельных закупочных процедур, дает все основания относить эти договорные отношения именно к договору аутсорсинга, поскольку имеются все квалифицирующие признаки данной договорной конструкции, отмечаемые в научной литературе¹:

а) передаваемые сторонним организациям функции не являются для военных организациям основными, а носят вспомогательный, обеспечивающий характер, поскольку сама закупочная деятельность направлена на обеспечение качественного выполнения военными организациями возложенных на них задач в сфере обороны страны и военной безопасности государства;

б) передача этих функций носит не единичный или разовый характер, а осуществляется на долгосрочной основе; договоры такого рода, исходя из анализа практики, заключаются на срок от года и выше;

в) компании, которым передаются отдельные функции закупочного процесса, Закон о контрактной системе именуется «специализированными организациями», т.е. эти организации специализируются на оказании именно таких услуг, располагая для этого соответствующими кадровыми ресурсами, опытом деятельности в данной сфере и т.п.

В бизнес-сообществе данная сфера именуется «тендерным аутсорсингом»²,

¹ Ещенко И. А. Договор аутсорсинга в гражданском праве : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009; Каменная Н. А., Корякин В. М. Аутсорсинг по-военному: некоторые вопросы ответственности сторон контракта на оказание услуг, выполнение работ // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2010. № 10. С. 84—87; Сорокин А. В. Особенности применения аутсорсинга военными организациями // Военное право. 2012. № 1; Сурков А. Н. Правовые особенности «аутсорсинга» в Вооруженных Силах Российской Федерации // Военное право. 2012. № 4.

² <https://itcom-consult.ru/tendernyj-autsorsing-v-chem-ego-polza/>

который имеет как свои преимущества, так и недостатки.

К преимуществам тендерного аутсорсинга эксперты обычно относят:

— компании, специализирующиеся на сопровождении закупок, имеют возможность держать в штате высококлассных специалистов с большим опытом работы в данной сфере, а также постоянно повышать квалификацию персонала. Это повышает качество оказываемых услуг, позволяет избежать многих ошибок, связанных с недостаточной квалификацией специалистов военных организаций, занимающихся закупками;

— благодаря тому, что организацией закупок занимается подрядчик, военная организация может сосредоточиться на основных своих направлениях деятельности, а рутинные процессы отдать на аутсорсинг;

— нет необходимости в увеличении штата сотрудников;

— если в процессе подготовки или проведения закупок возникают сложности, тендерный специалист может оперативно разобраться и устранить их. Всё, что касается переписки с участниками закупки, запросов на уточнения требований технического задания, подачи жалоб в ФАС России или любой юридической поддержки по торгам, входит в услуги тендерного аутсорсинга;

— получение независимой гарантии дается гораздо легче и быстрее, так как у организаций по сопровождению закупок всегда есть банки-партнеры и отлаженные процедуры.

Еще одним преимуществом данного способа осуществления закупочных процедур является, на наш взгляд, наличие в нем серьезного антикоррупционного потенциала, поскольку привлечение сторонней организации способно в определенной степени нейтрализовать коррупционные риски этапа формирования конкурсной (аукционной) документации. Как показывает практика, нередко представители заказчика, реализуя противоправный умысел на то, чтобы победителем конкурентных процедур стала конкретная организация, с

которой имеется договоренность об «откате», может изложить требования конкурсной документации таким образом, чтобы «нужная» организация на фоне иных участников закупки выглядела наиболее выгодно. Здесь могут использоваться как формулирование конкретных требований к участникам закупки, так и установление требований к предмету закупки. Не исключено и использование банального подкупа: как указывает С. Роуз-Аккерман, «с помощью взятки можно вынудить чиновника таким образом определить условия тендера, чтобы компания-взятодатель оказалась единственным кандидатом, полностью удовлетворяющим всем требованиям»¹. По оценкам экспертных и правозащитных организаций, от 40 до 70 % наиболее значимых проявлений коррупции связано именно со стадией размещения государственного заказа².

«Заточенность» конкурсной (аукционной) документации под конкретного участника закупки может проявляться:

— *во-первых*, в форме прямого отступления от требований ст. 31 Закона о контрактной системе, содержащей требования к участникам закупки. Например, в нарушение ч. 7 указанной статьи, устанавливающей, что такие требования предъявляются в равной мере ко всем участникам закупок, заказчик может установить необоснованные исключения из общих правил для определенной категории юридических лиц и индивидуальных предпринимателей. Нарушение норм Закона заказчиком может также выразиться в установлении не предусмотренных законодательством требований к участникам закупок (например, обязательное наличие у участника закупки опыта исполнения государственных контрактов, заключенных именно с этим заказчиком);

— *во-вторых*, путем субъективного толкования заказчиком правил описания объекта закупки, предусмотренных ст. 33 Закона о контрактной системе, тем более, что в данной статье имеют место формулировки, имеющие расширительное, неоднозначное толкование (например, «при необходимости», «если это возможно», «описание объекта закупки может включать» и др.). Используя указанные неоднозначные формулировки, заказчик на внешне законных основаниях может сформулировать описание предмета закупки таким образом, что оно будет полностью совпадать с товаром, который имеется только у «нужного» поставщика, что позволит ему в представленной заявке снизить сроки поставки и цену и тем самым претендовать на признание его победителем конкурентных процедур;

— *в-третьих*, путем установления нереальных или трудновыполнимых сроков исполнения обязательств по государственному контракту. Подобного рода извещения о размещении заказов с нереальными сроками исполнения чаще всего имеют место в конце календарного года, когда заказчик пытается объяснить сжатые сроки необходимостью «закрыть» государственные контракты и освоить выделенные бюджетные средства в текущем финансовом году. Как указывает А. А. Храшкин, размещение заказа аврально в конце года предполагает и авральную приемку некачественной продукции под большой «откат»³.

Как представляется, передача функции подготовки документации о закупке на исполнение независимой специализированной организации в значительной степени способно минимизировать указанные риски, поскольку данная компания не распоряжается денежными средствами, имеющимися у организации-заказчика, и финансовый интерес в определении победителем конкурентных процедур конкретной «нужной» компании у нее, как правило, отсутствует. Вполне справедливым пред-

¹ Цит по: Корякин В. М. Противодействие коррупции в сфере государственных закупок для нужд обороны и военной безопасности. С. 211

² Избачков Ю. С. Роль специализированных организаций в коррупционных схемах при размещении государственного заказа // Культура: управление, экономика, право. 2012. № 2. С. 12.

³ Храшкин А.А. Противодействие коррупции в госзакупках. М.: ИД «Юриспруденция», 2009. С. 29.

ставляется мнение, что негосударственная специализированная организация сглаживает проблемы в отношениях участников закупки и заказчика, которые возникают при работе с любым проектом, она также может своевременно показать заказчику на просчеты и нарушения. Таким образом, участие специализированной организации в осуществлении закупки понижает коррупционную часть, делает прозрачными процессы размещения¹.

Важный антикоррупционный эффект привлечения специализированных организаций к закупкам раскрывает в своей публикации Ю. С. Избачков. По его мнению, связь между коррумпированными заказчиками и сотрудниками специализированных организаций носит менее тесный (личный) характер, нежели между начальником и работниками. «Не секрет, — пишет указанный автор, — что недобросовестные руководители подбирают для коррупционных схем не случайных исполнителей, выстраивая клановую структуру внутри своих организаций. Главным критерием такого выбора является личная преданность и «надежность». Трудно рассчитывать на то, что, даже будучи уличенными в коррупции, такие люди будут давать изобличающие показания на своих работодателей. Другое дело — прочность связи "недобросовестный чиновник — специализированная организация — ее работник". За счет опосредующего звена в этой цепочке коррупционные связи становятся менее прочными и явными»².

Тендерному аутсорсингу присущи и некоторые недостатки. Так, независимо от того, состоятся ли торги, или они будут признаны несостоявшимися либо будут по каким-либо отменены, работы, выполненные специализированной организацией, подлежат оплате. Т.е. военная организация вынуждена будет нести дополнительные расходы. Кроме того, привлечение сторонних организаций к выполнению отдельных

функций по определению поставщика (подрядчика, исполнителя) не дает 100-процентной гарантии от возникновения коррупционных отношений. Вполне возможны ситуации, когда организации — участники закупки могут прибегнуть к подкупу должностных лиц специализированных организаций, как непосредственно, так и при посредничестве заказчика. Тем более и сам Закон о контрактной системе небылоупрежден с точки зрения наличия в нем коррупциогенных правовых норм³.

Применительно к специфике деятельности военных организаций еще одним фактором, отрицательно влияющим на привлечение специализированных организаций к организации закупочной деятельности, является тот факт, что многие виды закупаемых товаров (работ, услуг) имеют соответствующий гриф секретности, что влечет необходимость таким компаниям иметь соответствующие лицензии на работу с такого рода сведениями.

В целом же грамотное и умелое использование рассмотренного в настоящей статье механизма аутсорсинга при осуществлении закупок может самым положительным образом сказаться на состоянии коррупции в данной сфере.

Библиография

1. Ещенко, И. А. Договор аутсорсинга в гражданском праве : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03 / Ещенко Ирина Анатольевна. М., 2009. — 180 с.
2. Избачков, Ю. С. Роль специализированных организаций в коррупционных схемах при размещении государственного заказа / Ю. С. Избачков // Культура: управление, экономика, право. — 2012. — № 2. — С. 12—15.
3. Каменная, Н. А. Аутсорсинг по-военному: некоторые вопросы ответственности сторон контракта на оказание услуг, выполнение работ / Н. А. Каменная, В. М. Корякин // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2010. — № 10. — С. 84—87.
4. Колесник, В. В. Современный статус специализированных организаций / В. В. Колесник // Современные тенденции развития науки и технологий. — 2015. — № 1-15. — С. 63—65.

¹ Колесник В. В. Современный статус специализированных организаций // Современные тенденции развития науки и технологий. 2015. № 1-15. С. 65.

² Избачков Ю. С. Указ. соч. С. 14.

³ Корякин В. М. Коррупциогенные факторы закона о контрактной системе // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2013. № 9. С. 9—14.

5. Корякин В. М. Коррупциогенные факторы закона о контрактной системе // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2013. — № 9. — С. 9—14.

6. Корякин, В. М. Противодействие коррупции в сфере государственных закупок для нужд обороны и военной безопасности : монография / В. М. Корякин. — М.: Юрлитинформ, 2014. — 456 с.

7. Котляров, И. Аутсорсинговая модель организации российской нефтегазовой отрасли: проблемы и пути решения / И. Котляров // Вопросы экономики. — 2015. — № 9. — С. 45—64.

8. Михайлова, Е. В. Аутсорсинг в сфере оборонных закупок / Е. В. Михайлова, И. А. Медведева // СНГ: внутренние и внешние

драйверы экономического роста : Сборник статей по материалам V ежегодной научно-практической конференции. Москва, 30 апреля 2018 г. — М.: ООО «Научный консультант», 2018. — С. 127—134.

9. Сорокин, А. В. Особенности применения аутсорсинга военными организациями / А. В. Сорокин // Военное право. — 2012. — № 1.

10. Сурков, А. Н. Правовые особенности «аутсорсинга» в Вооруженных Силах Российской Федерации / А. Н. Сурков // Военное право. — 2012. — № 4.

11. Храшкин, А. А. Противодействие коррупции в госзакупках / А. А. Храшкин. — М.: ИД «Юриспруденция», 2009. — 152 с.

Outsourcing the function of preparing tender documents for the procurement of goods, works and services for the needs of military organizations: anti-corruption aspect

© **Ivanov R. V.**,

applicant 25 of the Department of the Military University

© **Sandyreva E. V.**,

postgraduate student of the Law Institute Of the Russian University of transport

Annotation. The article is devoted to the issues of theory and practice of application of the contract design of outsourcing in the field of procurement of goods, works and services for the needs of military organizations. The meaning of using this method in the field of procurement is to transfer certain functions related to the organization of procurement by military organizations to third-party organizations that have qualified personnel and experience for this purpose. This form of work is provided for in article 40 Of the law on the contract system, according to which the customer has the right to engage a specialized organization on the basis of the contract to perform certain functions to determine the supplier (contractor, contractor). The anti-corruption potential of the outsourcing agreement in the field of procurement is shown.

Keywords: procurement of goods, works and services for state needs; contract system; outsourcing agreement; competitive (auction) documentation; anti-corruption.

Законность, правопорядок, прокурорская и судебная деятельность

Вопросы совершенствования Инструкции о процессуальной деятельности органов дознания Вооруженных Сил Российской Федерации

© Дикарев И. С.,

доктор юридических наук, доцент, заведующий кафедрой уголовного процесса Военного университета

Аннотация. В статье анализируются положения Инструкции Главной военной прокуратуры органам дознания Вооруженных Сил Российской Федерации, касающиеся вопросов возбуждения уголовного дела и производства неотложных следственных действий. Отмечается значимость инструкции для обеспечения законности процессуальной деятельности органов дознания, формулируются предложения по совершенствованию отдельных положений.

Ключевые слова: возбуждение уголовного дела, неотложные следственные действия, следственное действие, орган дознания, дознаватель.

Производство неотложных следственных действий в Вооруженных Силах Российской Федерации как особая форма начала досудебного производства по уголовным делам, несмотря на свою скоротечность, является весьма сложным в практической реализации этапом процессуальной деятельности. Обусловлено это рядом обстоятельств. Во-первых, отсутствуют единые, выработанные теорией и воспринятые практикой подходы к определению объема полномочий органов дознания по производству процессуальных действий и принятию процессуальных решений, в том числе связанных с применением мер уголовно-процессуального принуждения. Во-вторых, неотложные следственные действия производятся по уголовным делам, подследственным органам предварительного следствия, а значит, представляющим зачастую значительную сложность. В-третьих, следует считаться и с тем, что полномочия органов дознания реализуют должностные лица, для которых производство предварительного расследования не всегда является основной профессиональной деятельностью. В этих условиях особую актуальность приобретает вопрос определения для органов дознания четких правил, касающихся порядка

производства неотложных следственных действий, в связи с чем трудно переоценить значение Инструкции о процессуальной деятельности органов дознания Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, утвержденной приказом заместителя Генерального прокурора Российской Федерации — Главного военного прокурора от 23 октября 2014 г. № 150 (далее по тексту — Инструкция).

В этом нормативном акте в логичной и удобной для применения форме воспроизведены и конкретизированы положения уголовно-процессуального закона, относящиеся непосредственно к производству неотложных следственных действий, а также приведены образцы процессуальных документов, составляемых органами дознания Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов в ходе осуществления ими уголовно-процессуальной деятельности.

Надо сказать, что традиция издания ведомственных актов инструктивного характера, адресованных органам дознания армии и флота, существует давно. Достаточно вспомнить инструкции органам дознания Советской Армии и Военно-

Морского Флота, утвержденные Главным военным прокурором 24 октября 1961 г. и 24 октября 1977 г. В течение двух десятилетий, прошедших с момента вступления в силу УПК РФ, такие инструкции издавались четыре раза: 5 июня 2002 г.¹, 1 октября 2003 г.², 18 января 2008 г.³ и, наконец, 23 октября 2014 г. утверждена ныне действующая Инструкция.

Содержание Инструкции разделено на четыре главы, в которых приводятся общие положения, касающиеся уголовно-процессуальной деятельности органов дознания и дознавателей, процедура производства неотложных следственных действий, порядок оформления, учета и хранения уголовных дел, а также вопросы профилактической работы в воинском коллективе в связи с совершенным преступлением.

Примечательно, что в этом документе содержатся не только положения, регламентирующие уголовно-процессуальную деятельность, но и рекомендации криминалистического характера (например, ст. 81 Инструкции раскрывает тактику производства обыска). Такие разъяснения, во-первых, облегчают органам дознания организацию и производство отдельных следственных действий, а во-вторых, помогая избежать ошибок, существенно по-

вышают эффективность и результативность процессуальных действий.

Немаловажно и то, что Инструкция одновременно выполняет роль ведомственного нормативного акта, регламентирующего порядок регистрации сообщений о преступлениях, поступающих органам дознания Вооруженных Сил, иных войск, воинских формирований и органов. Так, в ст. 48 предписывается обязательная регистрация заявлений о преступлениях, заявлений о явке с повинной и др. в книге регистрации сообщений о преступлениях, поступивших в воинскую часть (учреждение); указывается на необходимость отражения записи о регистрации сообщения о преступлении в штампе на соответствующем документе. В прил. 3 к Инструкции установлена форма книги регистрации сообщений о преступлениях, поступивших в воинскую часть (учреждение).

Подвижность, изменчивость современного уголовно-процессуального законодательства требуют постоянной корректировки Инструкции, поскольку применение ее положений, в случае их несоответствия УПК РФ, создает реальную опасность нарушения требований закона органами дознания Вооруженных Сил, других войск, воинских формирований и органов. Как уже было сказано выше, для органов дознания этот документ выполняет функцию руководства к действию, что предъявляет строжайшие требования к ее содержанию и наполнению. Приказами Главного военного прокурора⁴ в действующую

¹ Инструкция органам дознания Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, в которых законом предусмотрена военная служба, утв. заместителем Генерального прокурора Российской Федерации — Главным военным прокурором 5 июня 2002 г.

² Приказ заместителя Генерального прокурора Российской Федерации — Главного военного прокурора от 1 октября 2003 г. №186 «О внесении изменений и дополнений в Инструкцию органам дознания Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, в которых законом предусмотрена военная служба».

³ Приказ заместителя Генерального прокурора Российской Федерации — Главного военного прокурора от 18 января 2008 г. № 20 «Об утверждении Инструкции о процессуальной деятельности органов дознания Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, в которых законом предусмотрена военная служба».

⁴ Приказ Главного военного прокурора от 25 февраля 2016 г. № 30 «О внесении изменений в Инструкцию о процессуальной деятельности органов дознания Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, утвержденную приказом заместителя Генерального прокурора Российской Федерации — Главного военного прокурора от 23 октября 2014 года № 150»; Приказ Главного военного прокурора от 20 июля 2017 г. № 109 «О внесении изменений в приказ заместителя Генерального прокурора Российской Федерации — Главного военного прокурора от 23 октября 2014 г. № 150 «Об утверждении Инструкции о процессуальной деятельности органов дознания Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов».

Инструкцию уже вносились дважды изменения, затронувшие весьма важные вопросы обеспечения прав участников судопроизводства. Например, ст. 87 Инструкции была дополнена положением об обязательности участия защитника в составлении протокола задержания в тех случаях, когда уже на момент фактического задержания подозреваемый помощью защитника обеспечен. В новой редакции изложена ст. 91 Инструкции, посвященная процессуальным гарантиям лиц, задержанных по подозрению в совершении преступления, и т.д.

За истекшее время в уголовно-процессуальном законодательстве произошли и другие изменения, ряд из которых обязательно должен найти отражение в Инструкции. Однако, работа по совершенствованию этого нормативного акта не может носить механический характер — любые предложения по изменению и дополнению Инструкции целесообразно, на наш взгляд, подвергать предварительному обсуждению и экспертизе со стороны практических работников и ученых-юристов.

В настоящей публикации мы обратимся к некоторым положениям Инструкции и попытаемся сформулировать ряд предложений по совершенствованию содержания рассматриваемого документа.

В п. «в» ст. 11 Инструкции формулируется обязанность дознавателя по разъяснению участникам уголовного судопроизводства их прав, обязанностей и ответственности. Особое внимание при этом уделено праву на защиту лица, в отношении которого проводится проверка сообщения о преступлении. Думается, здесь было бы уместно привести также положение, обязывающее дознавателя разъяснять указанному участнику стадии возбуждения уголовного дела право на отказ свидетельствовать против себя самого, своего супруга (своей супруги) и других близких родственников. Соответствующее требование закреплено в ч. 1.1 ст. 144 УПК РФ.

Развивая положение ч. 2 ст. 61 УПК РФ, согласно которому орган дознания, дознаватель не вправе участвовать в про-

изводстве по уголовному делу при наличии обстоятельств, дающих основания полагать, что эти участники уголовного процесса лично, прямо или косвенно, заинтересованы в исходе данного уголовного дела, в ст. 12 Инструкции формулируется следующее правило: орган дознания и дознаватель не может принимать участие в производстве по уголовному делу и подлежит отводу, если он является по своему служебному положению непосредственным начальником или подчиненным лица, подозреваемого (обвиняемого) в совершении преступления. Очевидно, что и до возбуждения уголовного дела орган дознания и дознаватель не должны участвовать в уголовном процессе, когда проверка сообщения о преступлении проводится дознавателем в отношении непосредственных начальника или подчиненного. И это положение следовало бы также закрепить в Инструкции.

В ст. 85 Инструкции упоминается о том, что подозреваемым является лицо, в отношении которого возбуждено уголовное дело. Однако, данное положение, как представляется, необходимо воспроизвести и в статьях Инструкции, относящихся непосредственно к порядку возбуждения уголовного дела, например, в ст. 53. Указание на то, что в случае вынесения постановления о возбуждении уголовного дела в отношении конкретного лица, последнее приобретает статус подозреваемого, позволило бы акцентировать внимание дознавателей, во-первых, на изменении процессуального статуса лица (что предотвратит ошибки, связанные с его возможным допросом в качестве свидетеля), а во-вторых, на необходимости обеспечения права такого лица на защиту.

Имеются резервы и в направлении совершенствования юридической техники Инструкции. Например, как в абз. 1 ст. 49, так и в ст. 50 Инструкции перечисляются познавательные средства, используемые органом дознания и дознавателем при проверке сообщения о преступлении. Очевидно, что такое перечисление уместно в ст. 50, где приводятся также ссылки на соответствующие бланки процессуальных до-

кументов, а вот в ст. 49 оно явно излишне. В этой связи было бы правильно второе предложение абз. 1 ст. 49 исключить.

Существенные изменения претерпело уголовно-процессуальное законодательство в части регламентации действий с электронными носителями информации. Так, ч. 9.1 ст. 182 УПК РФ, ранее регулировавшая порядок изъятия электронных носителей информации при производстве обыска, как и ч. 3.1 ст. 183 УПК РФ, посвященная изъятию электронных носителей информации при производстве выемки, были признаны утратившими силу Федеральным законом от 27 декабря 2018 г. № 533-ФЗ¹, который одновременно дополнил Кодекс статьей 164.1, регламентирующей особенности изъятия электронных носителей информации и копирования с них информации при производстве следственных действий. В этой связи требуется внести соответствующие изменения в ст. 68, 79 Инструкции, где встречаются ссылки на утратившие силу положения УПК РФ.

Обращает на себя внимание использование в Инструкции устаревшего и давно не отражающего реальную суть правоотношений между органами юстиции и адвокатом выражения «допуск защитника». Напомним, что в ч. 3 ст. 49 УПК РФ выражение «Защитник допускается к участию в уголовном деле:» еще в 2002 г.² было заменено на «Защитник участвует в уголовном деле». Аналогичные изменения были внесены и в ч. 2 ст. 49 УПК РФ Федеральным законом от 17 апреля 2017 г. №73-ФЗ³. Следует понимать, что это не техническая правка текста закона: как отмечается в пояснительной записке к соответствующему законопроекту, изменения, со-

гласно которым адвокат *вступает* в уголовное дело, а не *допускается* к участию в уголовном деле вносятся «в целях устранения формальных препятствий для вступления адвоката в уголовное дело и исключения практики использования разрешительного порядка его допуска к участию в деле». «Предлагаемый подход, — говорится далее в пояснительной записке, — согласуется с правовой позицией Конституционного Суда Российской Федерации, указавшего, что закон не предполагает никакого разрешения следователя на этот счет, что одно только предъявление удостоверения адвоката и ордера, подтверждающего заключенное с ним соглашение о защите, является безусловно достаточным для реализации полномочий защитника и что иное противоречило бы принципу состязательности и равноправия сторон обвинения и защиты».

Имеются в Инструкции и другие неточности, которые следовало бы устранить. Так, в сноске в тексте преамбулы к Инструкции приведено определение военной службы, даваемое со ссылкой на ст. 2 Федерального закона от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе», однако оно не учитывает ряд изменений, внесенных в эту статью (например, упоминаются ныне не существующие внутренние войска МВД России).

В п. 10 ст. 4 Инструкции говорится об исполнении органами дознания и дознавателями постановлений «о задержании, приводе, *об аресте* (выделено нами — *И.Д.*)». Упоминание об аресте — это анахронизм, доставшийся, судя по всему, в наследство действующей Инструкции от ее предшественниц. В п. 1.1 ч. 3 ст. 41 УПК РФ, на которой основано приведенное положение Инструкции, говорится об исполнении постановлений «о задержании, приводе, *заключении под стражу* (выделено нами — *И.Д.*) и о производстве иных процессуальных действий...». Очевидно, что и в Инструкции должна использоваться корректная уголовно-процессуальная терминология.

Подводя итог, отметим, что на заместителей Главного военного прокурора,

¹ Федеральный закон 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».

² Федеральный закон от 29 мая 2002 г. № 58-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации».

³ Федеральный закон от 17 апреля 2017 г. №73-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации».

начальников структурных подразделений Главной военной прокуратуры, а также военных прокуроров окружного и гарнизонного звеньев возложена обязанность проверять исполнение данной Инструкции органами дознания Вооруженных Сил Российской Федерации. В этой связи обеспечение соответствия положений данного документа требованиям уголовно-процессуального законодательства приобретает первостепенное значение. Поэтому

в современных условиях быстро меняющегося уголовно-процессуального законодательства требуется постоянный мониторинг как содержания, так и практики применения положений Инструкции о процессуальной деятельности органов дознания Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов.

Questions of improvement of the Instruction about procedural activities of bodies conducting initial inquiries Armed Forces Of The Russian Federation

© **Dikarev I. S.**,

doctor of law, associate Professor, head of the Department of criminal procedure of the Military University

Annotation. The article analyzes the provisions of the instruction Of the Main military Prosecutor's office to the bodies of inquiry of the Armed Forces of the Russian Federation concerning the issues of criminal case initiation and urgent investigative actions. The author notes the importance of the instruction for ensuring the legality of the procedural activity of the inquiry bodies, and makes suggestions for improving certain provisions.

Keywords: initiation of a criminal case, urgent investigative actions, investigative action, body of inquiry, investigator.

Становление и развитие института судебной защиты прав военнослужащих в Российской Федерации

© Кинашенко И. А.,

аспирант Юридического института Российского университета транспорта

Аннотация. Показано содержание и место судебной защиты среди иных форм и способов защиты прав военнослужащих. Раскрывается эволюция становления и развития данного института в отечественном военном праве и правоприменительной практике — от его полного запрета в советский период российской истории до его превращения в неотъемлемый элемент правового статуса военнослужащих. Показаны некоторые проблемные вопросы реализации данного права в современный период и высказаны предложения по их совершенствованию.

Ключевые слова: судебная защита прав военнослужащих; военные суды; исковое производство; административный иск; гражданский процесс; административный процесс.

Сегодня мало кого удивляют весьма распространенные факты обращения военнослужащих в суды за защитой своих прав и законных интересов. Во многих случаях это расценивается как обыденность, как неотъемлемый атрибут повседневной жизнедеятельности военных организаций, когда возникающие правовые конфликты между командирами (начальниками), органами военного управления, с одной стороны, и военнослужащими — с другой, разрешаются при посредничестве специально созданных для этого государственных структур — судебных органов. Хотя сравнительно недавно картина была совершенно иной.

В связи с этим представляется весьма интересным и полезным обратиться к нашей недавней истории и проследить эволюцию становления и развития права военнослужащих Российской Федерации на судебную защиту.

Но вначале следует кратко охарактеризовать само содержание данного права.

В толковых словарях, словарях русского языка термин «защита» трактуется как необходимость отстаивать, заступаться, не давать в обиду кого-либо (что-либо); защищать — означает, кроме всего прочего, оградить кого-либо (что-либо) от посягательств. В теории права «защита индивида» рассматривается как противодействие незаконным нарушениям и ограничениям прав,

свобод и интересов личности, предупреждение этих нарушений и ограничений, а также восстановление прав, возмещение причиненного вреда в случае, если предупредить или отразить нарушения и ограничения не удалось¹.

Право на защиту своих прав и законных интересов граждане, включая военнослужащих, могут реализовывать самыми разнообразными способами, поскольку согласно ч. 2 ст. 45 Конституции Российской Федерации каждый вправе защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом. К таким способам относятся, например, направление гражданами обращений в государственные органы и должностным лицам, в межгосударственные органы и организации, создание специальных правозащитных организаций, самозащита права и др.² Среди этих способов судебная защита прав является наиболее эффективной и действенной, что обусловлено рядом обстоятельств:

— *во-первых*, защита осуществляется специально созданными для этих целей государственными органами, на профессио-

¹ Судебная защита прав военнослужащих : учебник / под ред. В. М. Корякина. М.: РГУП, 2017. С. 16—17.

² Корякин В. М. Работа с обращениями граждан в Вооруженных Силах Российской Федерации. М.: За права военнослужащих, 2007.

нальной основе, квалифицированными судьями;

— *во-вторых*, решения о восстановлении нарушенных прав принимаются в строго установленной процессуальной форме, с обеспечением равенства сторон судебного разбирательства, законности и обоснованности принимаемых судебных актов;

— *в-третьих*, вступившие в законную силу судебные решения о защите прав и законных интересов военнослужащих подлежат безусловному, обязательному исполнению всеми гражданами, организациями, должностными лицами.

Судебная защита в международном праве понимается как эффективное восстановление в правах независимым судом на основе справедливого судебного разбирательства, что предполагает обеспечение состязательности и равноправия сторон, в том числе предоставление им достаточных процессуальных правомочий для защиты своих интересов при осуществлении всех процессуальных действий, результат которых имеет существенное значение для определения прав и обязанностей (ст. 8 Всеобщей декларации прав человека, п. 1 ст. 14 Международного пакта о гражданских и политических правах; п. 1 ст. 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод).

Таким образом, судебная защита прав военнослужащих представляет собой правовой институт, включающий совокупность правовых норм, регламентирующих реализацию конституционного права военнослужащих на судебную защиту прав и свобод. Право военнослужащего на судебный иск в качестве универсального юридического средства защиты своих прав не только позволяет отстаивать интересы истца, но и содействует обеспечению режима законности и правопорядка в военной организации государства, служит действенной формой контроля за деятельностью органов военного управления и воинских должностных лиц.

Сегодня трудно себе представить, что три десятка лет назад этот институт в отече-

ственном законодательстве отсутствовал вообще. Более того, в ГПК РСФСР 1964 г.¹ имелась ст. 239.3, которая содержала запрет на обжалование в суд действия должностных лиц, связанные с обеспечением обороноспособности страны и государственной безопасности. Тем самым военнослужащие были, по сути, лишены права на обращение в суд за защитой своих прав в сфере прохождения военной службы, реализации социальных гарантий и др., что конечно же не отвечало потребностям времени и международной практике.

Ситуация начала меняться лишь в 90-х годах прошлого столетия, когда был издан Указ Президента СССР от 5 сентября 1990 г. № УП-684 «О некоторых мерах по усилению социальной и правовой защиты военнослужащих». Данным Указом Верховному Совету СССР было предложено рассмотреть вопрос о предоставлении военнослужащим права обжаловать в военные трибуналы неправомерные действия должностных лиц и органов военного управления, выходящие за пределы уставных отношений и ущемляющие права и личное достоинство военнослужащих, в соответствии с Законом СССР от 2 ноября 1989 г. № 719-1 «О порядке обжалования в суд неправомерных действий органов государственного управления и должностных лиц, ущемляющих права граждан».

Свое практическое воплощение данная поистине революционная для нашего государства идея нашла лишь спустя три года, после распада СССР, когда было принято Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации 18 ноября 1992 г. № 14 «О судебной защите прав военнослужащих от неправомерных действий органов военного управления и воинских должностных лиц». Согласно этому документу дела по жалобам военнослужащих на неправомерные действия органов военного управления и воинских должностных лиц предпри-

¹ Утратил силу в связи с принятием Федерального закона от 14 ноября 2002 г. № 137-ФЗ.

сывалось рассматривать военным судам (военным судьям) применительно к правилам, установленным Законом СССР от 2 ноября 1989 г. «О порядке обжалования в суд неправомερных действий органов государственного управления и должностных лиц, ущемляющих права граждан».

В следующем, 1993 г. институт судебной защиты прав военнослужащих утвердился в отечественном законодательстве окончательно:

— в Законе Российской Федерации от 22 января 1993 г. № 4338-1 «О статусе военнослужащих» закреплялось право военнослужащих «на защиту своих прав и законных интересов путем обращения в суд в порядке, установленном законодательством Российской Федерации» (ч. 1 ст. 21)¹;

— в Законе Российской Федерации от 27 апреля 1993 г. № 4866-1 «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» устанавливалось, что военнослужащий вправе обратиться в военный суд с жалобой на действия (решения) органов военного управления, воинских должностных лиц, нарушающие его права и свободы (ч. 5 ст. 4);

— Закон Российской Федерации от 28 апреля 1993 г. № 4882-1 «О внесении изменений и дополнений в Гражданский процессуальный кодекс РСФСР» ввел новую редакцию гл. 24.1 ГПК РСФСР, в ст. 239.4 которой было, в частности, установлено, что жалоба подается по усмотрению гражданина в суд по месту его жительства либо в суд по месту нахождения государственного органа, общественной организации, должностного лица, а военнослужащий в порядке, указанном в этой статье, вправе обратиться в военный суд с жалобой на действия органов военного управления и воинских должностных лиц (ч. 4, 5). Гл. 24.1 находилась в подразделе 2 раздела II ГПК РСФСР «Производство по делам, возникающим из административно-правовых отношений».

¹ Утратил силу в связи с принятием Федерального закона от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ.

В том же 1993 г. всенародным голосованием принята ныне действующая Конституция Российской Федерации, ст. 46 которой гарантирует каждому судебную защиту его прав и свобод. Решения и действия (или бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц согласно данной статье, могут быть обжалованы в суд. Конституцией также установлено, что каждый вправе в соответствии с международными договорами Российской Федерации обращаться в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека, если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты.

Каких-либо изъятий для военнослужащих указанные положения Конституции Российской Федерации не содержат, т.е. военнослужащие в полной мере могут пользоваться правом на судебную защиту.

Как отмечает А. Ф. Воронов, именно с момента принятия перечисленных выше правовых актов и начинается история становления неискковой формы судебной защиты прав и свобод военнослужащих².

В последующие годы законодательное регулирование реализации права военнослужащих на судебную защиту своих прав и законных интересов продолжало совершенствоваться. С 1 января 1998 г. вступил в силу Федеральный закон от 28 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих», в ст. 21 которого получило закрепление право военнослужащих на защиту своих прав и законных интересов путем обращения в суд в порядке, установленном федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации. Спустя год был принят Федеральный конституционный закон от 23 июня 1999 г. № 1-ФКЗ «О военных судах Российской Федерации». Согласно ст. 7 данного законодательного акта

² Воронов А. Ф. «Грубая и очевидная ошибка адвоката» и порядок судебной защиты прав военнослужащих // Военное право. 2018. № 1. С. 143.

военным судам подсудны гражданские и административные дела о защите нарушенных и (или) оспариваемых прав, свобод и охраняемых законом интересов военнослужащих Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, граждан, проходящих военные сборы, от действий (бездействия) органов военного управления, воинских должностных лиц и принятых ими решений. Кроме того, военные суды рассматривают обращения граждан, уволенных с военной службы, граждан, прошедших военные сборы, об обжаловании действий (бездействия) органов военного управления, воинских должностных лиц и принятые ими решения, нарушившие права, свободы и охраняемые законом интересы указанных граждан в период прохождения ими военной службы, военных сборов¹.

Чуть позже, в конце 2002 г. был принят ныне действующий ГПК РФ. Его ч. 3 ст. 254 устанавливала, что заявление военнослужащего, оспаривающего решение, действие (бездействие) органа военного управления или командира (начальника) воинской части, подается в военный суд. Указанная норма находилась в подразделе III раздела II ГПК РФ «Производство по делам, возникающим из публичных правоотношений»². Таким образом, постепенно приходило понимание того, что правоотношения между военнослужащим и органом военного управления являются в силу закона публично-правовыми, и, вследствие этого, возникающие между ними споры должны разрешаться в соответствующем порядке³.

Существенным вкладом в теорию и практику судебной защиты прав военнослужащих следует считать постановления Пле-

нума Верховного Суда Российской Федерации от 14 февраля 2000 г. № 9 «О некоторых вопросах применения судами законодательства о воинской обязанности, военной службе и статусе военнослужащих»⁴ и от 29 мая 2014 г. № 8 «О практике применения судами законодательства о воинской обязанности, военной службе и статусе военнослужащих».

Второе из названных постановлений (с последующими внесенными в него изменениями и дополнениями) является действующим в настоящее время и содержит разъяснения высшего судебного органа по следующим вопросам защиты прав военнослужащих:

1) подсудность военным судам административных и гражданских дел, дел об административных правонарушениях и материалов о грубых дисциплинарных проступках;

2) контракт о прохождении военной службы;

3) назначение на воинские должности. Зачисление военнослужащих в распоряжение командиров (начальников);

4) денежное довольствие и иные выплаты;

5) право на отдых;

6) право на жилище;

7) социальные гарантии и компенсации при исполнении обязанностей военной службы;

8) материальная и иные виды ответственности военнослужащих;

9) увольнение с военной службы.

Новый, современный этап правового регулирования вопросов судебной защиты военнослужащих связан с принятием и вступлением в силу в 2015 г. Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (КАС РФ). Согласно п. 2 ч. 2 ст. 1 данного кодифицированного акта суды в порядке, предусмотренном КАС РФ, рас-

¹ Харитонов, С. С. Военные суды как фактор поддержания законности и правопорядка в войсках / С. С. Харитонов // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2018. № 12. С. 23—26.

² Данный подраздел утратил в силу с 15 сентября 2015 г. в связи с принятием Федерального закона от 8 марта 2015 г. № 23-ФЗ.

³ Воронов А. Ф. Указ. соч. С. 145.

⁴ Документ утратил силу в связи с изданием Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 29 мая 2014 г. № 8.

смаатривают и разрешают подведомственные им административные дела о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций, возникающие из административных и иных публичных правоотношений, в том числе административные дела об оспаривании решений, действий (бездействия) органов военного управления¹.

Следует отметить, что в практике применения КАС РФ к правоотношениям, связанным с защитой прав военнослужащих, имеют место некоторые противоречия. Так, А. Ф. Воронов, проанализировав Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 27 сентября 2016 г. № 36 «О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации», указывает, что с одной стороны, в нём (п. 1) установлено, что «к административным делам, рассматриваемым по правилам КАС РФ, относятся дела, возникающие из правоотношений, не основанных на равенстве, автономии воли и имущественной самостоятельности их участников, в рамках которых один из участников правоотношений реализует административные и иные публично-властные полномочия по исполнению и применению законов и подзаконных актов по отношению к другому участнику». Но с другой стороны, здесь же сказано, что «не подлежат рассмотрению по правилам КАС РФ служебные споры, в том числе дела, связанные с доступом и прохождением различных видов государственной службы, муниципальной службы, а также дела, связанные с назначением и выплатой пенсий, реализацией гражданами социальных прав, дела, связанные с предоставлением жилья по договору социального найма, договору найма жилищного фонда социального использования, договору найма

специализированного жилищного фонда». Очевидно, что под «различными видами государственной службы» можно понимать и военную службу. Пока военные суды рассматривают дела о защите прав и свобод военнослужащих по сложившимся правилам без учета указанных разъяснений. Однако возникает естественный вопрос: почему служебные споры государственных и муниципальных служащих должны рассматриваться по правилам искового производства ГПК РФ, а военнослужащих — по правилам КАС РФ?²

Данный вопрос требует своего нормативного разрешения.

Таким образом, правовой институт судебной защиты прав военнослужащих прошел непростую эволюцию, и военные суды (ранее — военные трибуналы) из органов, предназначенных исключительно для уголовного преследования военнослужащих и приравненных к ним лиц, превратились в надежный и эффективный инструмент защиты прав, свобод и законных интересов военнослужащих. В настоящее время в практике деятельности военных судов уголовные дела занимают лишь 10 %, сегодня преобладают административные дела, связанные с защитой нарушенных прав и законных интересов военнослужащих. Осуществление военными судами правосудия приобретает все более правозащитный, восстановительный характер³.

В становлении и развитии института судебной защиты военнослужащих можно выделить несколько этапов:

1 этап (1990 — 1995 г.) — этап зарождения института судебной защиты. На этом этапе впервые в отечественной истории военнослужащие на законодательном уровне получили право обращения в суд за защитой и восстановлением нарушенных прав;

2 этап (1996 — 2014 г.) — на этом этапе институт судебной защиты прав военносłu-

¹ Корякин В. М. Административный иск как средство защиты нарушенных прав и законных интересов военнослужащих // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2015. № 5. С. 32—36.

² Воронов В. Ф. Указ. соч. С. 148.

³ Судебная защита прав военнослужащих : учебник. С. 28.

жащих получил закрепление в Федеральном конституционном законе «О военных судах Российской Федерации», в Федеральном законе «О статусе военнослужащих» и в новом ГПК РФ 2002 г.;

3 этап (2015 — по настоящее время) — связан с принятием КАС РФ, а также реформированием системы военных судов, созданием в их структуре кассационного и апелляционного военных судов.

Библиография

1. Воронов, А. Ф. «Грубая и очевидная ошибка адвоката» и порядок судебной защиты прав военнослужащих / А. Ф. Воронов // Военное право. — 2018. — № 1. — С. 143—151.

2. Корякин В. М. Административный иск как средство защиты нарушенных прав и законных интересов военнослужащих // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2015. — № 5. — С. 32—36.

3. Корякин, В. М. Работа с обращениями граждан в Вооруженных Силах Российской Федерации / В. М. Корякин. — М.: За права военнослужащих, 2007. — 239 с.

4. Судебная защита прав военнослужащих : учебник / под ред. В. М. Корякина. — М.: РГУП, 2017. — 296 с.

5. Харитонов, С. С. Военные суды как фактор поддержания законности и правопорядка в войсках / С. С. Харитонов // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2018. — № 12. — С. 23—26.

Formation and development of the Institute of judicial protection of the rights of military personnel in the Russian Federation

© Kinashenko I. A.,
postgraduate student of the Law Institute of the Russian
University of transport

Annotation. It shows the content and place of judicial protection among other forms and methods of protecting the rights of military personnel. The author reveals the evolution of the formation and development of this institution in the domestic military law and law enforcement practice—from its complete ban in the Soviet period of Russian history to its transformation into an integral element of the legal status of military personnel. Some problematic issues of implementation of this right in the modern period are shown and suggestions for their improvement are made.

Keywords: judicial protection of the rights of military personnel; military courts; claim proceedings; administrative action; civil process; administrative process.

Система правового регулирования привлечения к материальной ответственности военнослужащих войск национальной гвардии Российской Федерации

© Кириченко Н. С.,

адъюнкт 25 кафедры Военного университета Министерства обороны Российской Федерации

Аннотация. Статья посвящена краткому обзору законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, которые составляют правовую систему привлечения к материальной ответственности военнослужащих войск национальной гвардии Российской Федерации.

Ключевые слова: военная служба, материальная ответственность военнослужащих, система правового регулирования, национальная гвардия Российской Федерации.

Одним из видов юридической ответственности, к которой могут быть привлечены военнослужащие, в том числе военнослужащие войск национальной гвардии Российской Федерации, является материальная ответственность, представляющая собой самостоятельный правовой институт.

Отдельным проблемным вопросам, вытекающим из функционирования данного правового института, в том числе вопросам соблюдения законности при осуществлении процедуры привлечения к материальной ответственности военнослужащих, посвящено большое количество научных трудов российских ученых¹.

Условия и размеры материальной ответственности военнослужащих войск национальной гвардии, как и военнослужащих других федеральных органов исполнительной власти, в которых в соответствии с законодательством

предусмотрена военная служба, устанавливаются Федеральным законом от 12 июля 1999 г. № 161-ФЗ «О материальной ответственности военнослужащих».

Вместе с тем, по нашему мнению, правовое регулирование процесса привлечения военнослужащих к материальной ответственности не ограничивается лишь применением указанного Федерального закона, так как функционирование данного правового института возможно лишь при слаженном применении в том числе других законодательных и иных нормативных правовых актов, судебных актов, которые, взятые вместе, составляют систему правового регулирования привлечения военнослужащих к материальной ответственности.

Мы считаем, что систему правового регулирования можно обозначить как совокупность юридических норм, выраженных в нормативных правовых актах, находящихся во взаимосвязи между собой и регулирующих определённый вид общественных отношений.

Система правового регулирования состоит из разнообразных способов, методов и приемов, используемых правом в регулировании различных общественных отношений. Это, по сути, арсенал правовых инструментов, используемых органами государства, причем одни из них могут быть

¹ См. напр.: Корякин В. М. Предостережение военного прокурора как превентивное средство обеспечения режима законности в Вооруженных Силах Российской Федерации // Военное право. 2018. № 3 (49). С. 222—227; Кудашкин А. В. Военная организация государства: понятие, структура, правовое положение, проблемы институционализации // Военное право. 2015. № 1 (33). С. 1—16; Тараненко В. В., Харитонов С. С. Материальная ответственность военнослужащих: вопросы практики и законности // Военное право. 2019. № 2 (54). С. 194—197.

использованы во всех отраслях, а другие лишь в некоторых из таких отраслей и правовых институтов. В зависимости от функций права, некоторые правовые средства (инструменты) направлены на урегулирование правоотношений, другие же направлены на противодействие правонарушениям. Особенности правового регулирования выражаются в его методах, способах и типах.

Полагаем, что систему правового регулирования привлечения военнослужащих войск национальной гвардии к материальной ответственности образуют следующие нормативные акты, которые, на наш взгляд, можно разделить на группы:

1. Конституция Российской Федерации.

Основной Закон Российской Федерации указан в данной системе не только потому, что он именно Главный и все нормативные акты не должны противоречить ему, но и потому, что он содержит в себе положения, непосредственно регламентирующие указанные правоотношения.

В соответствии с ч. 1 ст. 59 Конституции Российской Федерации защита Отечества является долгом и обязанностью гражданина Российской Федерации. Ч. 2 указанной статьи определяет, что гражданин Российской Федерации несет военную службу в соответствии с федеральным законом.

Таким образом, Конституция Российской Федерации определяет обязанность граждан нести военную службу в порядке, предусмотренном федеральным законом, а также указывает военную службу в качестве долга перед государством. Так как материальная ответственность военнослужащих по своей природе невозможна без военной службы, указанные нормы являются основополагающими в рассматриваемых правоотношениях и в системе их регулирования в целом.

2. Федеральное законодательство.

Федеральный закон «О материальной ответственности военнослужащих». Согласно ст. 1 данного закона, он устанавливает условия и размеры материальной ответственности военнослужащих и граждан, призванных на военные сборы, за причинение ими ущерба при исполнении обязанностей военной службы имуществу, которое находится в федеральной собственности и закреплено за воинскими частями, а также определяет порядок возмещения причиненного ущерба. Данный Федеральный закон действует в отношении военнослужащих, которые проходят военную службу по призыву и по контракту в Вооруженных Силах Российской Федерации, а также в других войсках, воинских формированиях и органах, в которых законодательством Российской Федерации предусмотрена военная служба, а также граждан, призванных на военные сборы.

Федеральный закон «О воинской обязанности и военной службе».

Согласно преамбуле, указанный Федеральный закон осуществляет правовое регулирование в области воинской обязанности и военной службы в целях реализации гражданами Российской Федерации конституционного долга и обязанности по защите Отечества, а также правовое регулирование поступления на военную службу и военной службы в Российской Федерации иностранных граждан.

Данный Федеральный закон раскрывает понятие военной службы (ч. 1 ст. 2), а также определяет случаи, при которых военнослужащий, гражданин, проходящий военные сборы, и гражданин, пребывающий в мобилизационном людском резерве, считаются исполняющими обязанности военной службы (ст. 37).

Федеральный закон «О статусе военнослужащих».

Согласно преамбуле, данный Федеральный закон определяет права, свободы, обязанности и ответственность

военнослужащих, а также основы государственной политики в области правовой и социальной защиты военнослужащих, граждан Российской Федерации, уволенных с военной службы, и членов их семей.

Данный Федеральный закон также раскрывает понятие «статус военнослужащего» (согласно ч. 1 ст. 1 статус военнослужащих есть совокупность прав, свобод, гарантированных государством, а также обязанностей и ответственности военнослужащих, установленных указанным Федеральным законом, федеральными конституционными законами, федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации); устанавливает, что статус военнослужащих возникает у граждан (иностранцев граждан) с началом их военной службы, а утрачивается он при окончании военной службы (ч. 2 ст. 2); закрепляет обязанность военнослужащих по сбережению военного имущества (абз. пятый ст. 26); устанавливает, что командиры в том числе отвечают за состояние и сохранность вооружения, военной техники и другого военного имущества (ч. 2 ст. 27).

Федеральный закон «Об исполнительном производстве».

Данный Федеральный закон согласно его ч. 1 ст. 1 определяет условия и порядок принудительного исполнения судебных актов, актов других органов и должностных лиц, которым при осуществлении установленных федеральным законом полномочий предоставлено право возлагать на иностранные государства, физических лиц, юридических лиц, Российскую Федерацию, субъекты Российской Федерации, муниципальные образования обязанности по передаче другим гражданам, организациям или в соответствующие бюджеты денежных средств и иного имущества либо совершению в их пользу определенных действий или воздержанию от совершения определенных действий.

Таким образом, данный Федеральный закон регламентирует порядок принудительного исполнения решений судов о взыскании с виновного военнослужащего денежных средств, в счёт возмещения материального ущерба.

Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации.

В соответствии с ч. 1 ст. 1 ГПК РФ порядок гражданского судопроизводства в федеральных судах общей юрисдикции определяется, в том числе, указанным Кодексом и принимаемыми в соответствии с ними другими федеральными законами. По мнению автора, ГПК РФ справедливо можно включить в систему правовых актов, регламентирующих вопросы привлечения к материальной ответственности военнослужащих, в том числе войск национальной гвардии, так как в случае привлечения военнослужащих к материальной ответственности в судебном порядке, рассмотрение данного вопроса судом (рассмотрение искового заявления командира воинской части о взыскании суммы ущерба с виновного военнослужащего) будет осуществляться именно в порядке, предусмотренном ГПК РФ.

Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации.

Согласно ч. 1 ст. 1 КАС РФ регламентирует порядок осуществления административного судопроизводства при рассмотрении Верховным Судом Российской Федерации, судами общей юрисдикции, мировыми судьями административных дел о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций, а также других административных дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений и связанных с осуществлением судебного контроля за законностью и обоснованностью осуществления государственных или иных публичных полномочий.

Соответственно, в случае обжалования военнослужащими, привлечёнными к материальной ответственности, такого решения командира (начальника) о привлечении к ответственности либо обжалования заключения по результатам административного расследования по факту причинения ущерба, а равно — акта ревизии по результатам финансового-хозяйственной деятельности, установившего вину военнослужащего в причинении ущерба, в суды общей юрисдикции, то дела по соответствующим заявлениям военнослужащих будут рассмотрены судами в порядке, предусмотренном КАС РФ.

Бюджетный кодекс Российской Федерации.

Бюджетный кодекс Российской Федерации, согласно его преамбуле, регламентирует общие принципы бюджетного законодательства, организации и функционирования бюджетной системы Российской Федерации, правовое положение субъектов бюджетных правоотношений, определяет основы бюджетного процесса и межбюджетных отношений, порядок исполнения судебных актов по обращению взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, основания и виды ответственности за нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации.

Соответственно, вопросы финансового и бюджетного характера, возникающие при осуществлении процедуры возмещения материального ущерба с виновного военнослужащего, будут регламентироваться именно данным Кодексом.

3. Нормативные акты Президента Российской Федерации.

Основным в данной группе является Устав внутренней службы Вооружённых Сил Российской Федерации, утверждённый Указом Президента Российской Федерации от 10 ноября 2007 г. № 1495.

Положения УВС ВС РФ (ст. 16) как и Федеральный закон «О статусе

военнослужащих» возлагает на военнослужащих обязанность по сбережению военного имущества, по сути, дублируя Федеральный закон.

4. Нормативные акты Правительства Российской Федерации.

Правила владения, пользования и распоряжения вещевым имуществом, а также банно-прачечного обслуживания в мирное время, утверждённые постановлением Правительства Российской Федерации от 22 июня 2006 г. № 390, закрепляют обязанность военнослужащих по сбережению вещевого имущества, а также обязанность по его возврату в определенных случаях (п. 25—27) Также Правила предусматривают некоторые случаи привлечения военнослужащих к материальной ответственности.

5. Акты Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации.

Наставление по правовой работе в войсках национальной гвардии Российской Федерации, утверждённое приказом Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации от 8 декабря 2017 г. № 524, определяет содержание правовой работы в войсках национальной гвардии Российской Федерации. Согласно абз. второму п. 41 Наставления, при выявлении судом нарушений законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, нормативных правовых актов Росгвардии, допущенных должностными лицами войск национальной гвардии, а также в случае взыскания судом с воинской части (организации) неустоек (штрафов, пеней), судебных и иных дополнительных расходов руководителями (командирами, начальниками) организуется проведение разбирательства (административного расследования, служебной проверки) в целях установления и устранения причин и условий, способствовавших допущенным нарушениям, принятия мер дисциплинарного воздействия к виновным должностным лицам и возмещения причиненного войскам

национальной гвардии материального ущерба.

Приказ Росгвардии от 22 ноября 2019 г. № 385 «Об осуществлении Федеральной службой войск национальной гвардии Российской Федерации, территориальными органами Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации и федеральными казенными учреждениями, находящимися в ведении Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации, бюджетных полномочий администраторов доходов федерально-го бюджета».

Данный приказ применяется войсками национальной гвардии уже непосредственно на стадии взыскания с военнослужащих войск в доход государства денежных средств в счёт возмещения материального ущерба. Приказ определяет, на какие статьи дохода, на какие счета зачисляются денежные средства, в зависимости от их источника и оснований их взыскания.

6. Судебные акты (судебная практика).

Считаем важным отметить, что в войсках национальной гвардии по всем спорным вопросам, возникающим в ходе применения Федерального закона «О материальной ответственности военнослужащих», не урегулированным законодательством, используется судебная практика, которая по мнению многих учёных также является источником правового регулирования в нашем государстве¹.

Однако судебная практика имеет свойство «постоянно изменяться», что вы-

звано отсутствием в Российской Федерации нормативного закрепления прецедентного права.

Мы считаем, что зачастую быстрое и частое изменение судебной практики может стать причиной возникновения ситуации, при которой должностные лица органов военного управления при принятии различных решений, например, по вопросу признания военнослужащих нуждающимися в получении жилых помещений либо по вопросам их увольнения с военной службы, руководствуются именно судебными актами Верховного суда Российской Федерации или окружных военных судов, так как федеральные законы и другие нормативные акты Российской Федерации, регламентирующие конкретное правоотношение (которое всё же имеет спорные моменты) не претерпевали изменений, но судебная практика по данным спорам изменялась существенно. И очень часто должностные лица контрольно-ревизионных органов при осуществлении ревизий финансово-хозяйственной деятельности руководствуются именно судебными актами, а не законами. Таким образом, многие должностные лица органов военного управления при принятии ими решений отдают предпочтение именно судебной практике, а только потом законам. Но в этом не было бы сложности, если бы судебная практика так часто не изменялась.

Из наиболее значимых актов Верховного Суда Российской Федерации, на наш взгляд, следует отметить Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 29 мая 2014 г. № 8 «О практике применения судами законодательства о воинской обязанности, военной службе и статусе военнослужащих». Указанное Постановление, по мнению автора, рассматривает общие вопросы, указанные в Федеральном законе «О материальной ответственности военнослужащих», немного уточняя некоторые из них.

Также можно отметить Обзор судебной практики рассмотрения судами дел о привлечении военнослужащих к материальной

¹ Куликова М. М. Правовые позиции судов как источник налогового права России: от формально-юридического отрицания к фактическому признанию и применению // Арбитражный и гражданский процесс. 2016. № 11. С. 12—15; Ларичев А. А. Судебные решения как источники регулирования местного самоуправления и инструменты контроля за его деятельностью в России и Канаде // Российский юридический журнал. 2016. № 5. С. 78; Пашенцев Д. А. Судебный прецедент как источник права в правовой системе России // Современное право. 2011. № 4. С. 77.

ответственности 2015 г. Согласно данному Обзору, к материальной ответственности за незаконное увольнение военнослужащего с военной службы привлекается то должностное лицо, которое издало приказ. Кроме того, в Обзоре также указано, что не допускается привлечение военнослужащих к материальной ответственности за ущерб, причиненный вследствие исполнения приказа командира (начальника).

Наибольший интерес представляют судебные акты (решения, определения, постановления), выносимые Верховным Судом Российской Федерации по итогам рассмотрения гражданских и административных дел. Они выносятся по итогам рассмотрения конкретного гражданского или административного дела, вытекающего из какого-либо спора. Данный спор может возникнуть именно по причине неурегулированности того или иного вопроса Федеральным законом.

В качестве примера можно отметить судебную практику привлечения командира воинской части к материальной ответственности за причинение любого материального ущерба, возникшего в связи с изданием незаконного приказа. То есть, если ущерб возник по причине издания приказа командира, виновным в его причинении признается командир воинской части (или временно исполняющий его обязанности), издавший такой приказ. На такое решение суда не влияет даже тот факт, что командир был убежден в законности своего приказа, так его законность проверили соответствующие должностные лица — подчиненные командира.

Такие выводы, в том числе, были закреплены в определении Верховного Суда Российской Федерации от 9 декабря 2015 г. № 205-КГ15-40, вынесенном по гражданскому делу по исковому заявлению командира войсковой части 6787 (внутренних войск МВД России) о привлечении подполковника Г. к полной материальной ответственности.

Кроме того, на наш взгляд очень значимым, практикообразующим и очень инте-

ресным является определение Верховного Суда Российской Федерации от 13 марта 2018 г. № 205-КГ17-51 по гражданскому делу по исковому заявлению командующего Восточным округом войск национальной гвардии Российской Федерации к С. о привлечении к полной материальной ответственности в сумме 17 530 595 руб. за ущерб, причиненный в результате совершения преступления (ч. 1 ст. 293 УК РФ, халатность).

Согласно абз. 22 установочной части указанного определения Верховного Суда Российской Федерации, течение трёхлетнего срока со дня обнаружения ущерба следует исчислять с дня, когда командир (начальник) воинской части не только узнал о факте причинения ущерба, но и с дня, когда командир мог реально установить лицо, причинившее ущерб.

Таким образом, полагаем, что данным определением Верховный Суд Российской Федерации изменил практику рассмотрения вопроса о том, с какого дня должно начинаться течение срока давности привлечения к материальной ответственности военнослужащего. Теперь, по нашему мнению, течение срока давности привлечения военнослужащего к материальной ответственности, при условии наличия возбужденного уголовного дела по факту причинения ущерба, начинается с того дня, когда принято правовое решение по данному уголовному делу (вынесение постановления об окончании уголовного преследования, вступление в законную силу приговора суда по уголовному делу), но при условии установления виновного лица и доказанности его вины в причинении материального ущерба. Полагаем, что такие выводы Верховного Суда Российской Федерации в будущем позволят повысить эффективность работы по возмещению материального ущерба, причиняемого государству в лице воинской части (иной военной организации).

Таким образом, мы полагаем, что система правового регулирования привлечения военнослужащих войск национальной

гвардии Российской Федерации к материальной ответственности — это совокупность взаимосвязанных между собой нормативных правовых актов различного уровня, в том числе, издаваемых Росгвардией, а также судебных актов, регламентирующих порядок привлечения указанных военнослужащих к материальной ответственности в целом и его отдельные вопросы, а также исполнение решений должностных лиц и судебных инстанций о взыскании денежных сумм в счёт возмещения причинённого ущерба.

Организация обороны страны с учетом необходимости комбинированного противодействия военным и невоенным угрозам в мирное и военное время включает оптимизацию организационных форм и методов руководства в масштабе государств, что предопределяет необходимость своевременного совершенствования законодательства¹.

Полагаем, что Федеральный закон «О материальной ответственности военнослужащих» также нуждается в совершенствовании. Так, например, считаем необходимым раскрыть в данном законе содержание таких понятий, как «оправданный служебный риск», а также «действие непреодолимой силы». Кроме того, считаем необходимым дополнить его положениями, согласно которым, военнослужащие подлежат освобождению от материальной ответственности в случае причинения ущерба в условиях необходимой обороны, крайней необходимости, физического или психического принуждения, так как, на наш взгляд, это необходимо для правильного применения института материальной ответственности военнослужащих.

Библиография

1. Дамаскин, О. В. Актуальные вопросы правового обеспечения сил и средств обороны и безопасности России в условиях современных военных конфликтов / О. В. Дамаскин, И. В. Холиков // Вестник Академии военных наук. — 2018. — № 4 (65). — С. 121—128.
2. Корякин, В. М. Предостережение военного прокурора как превентивное средство обеспечения режима законности в Вооруженных Силах Российской Федерации / В.М. Корякин // Военное право. — 2018. — № 3 (49). — С. 222—227.
3. Кудашкин, А. В. Военная организация государства: понятие, структура, правовое положение, проблемы институционализации / А. В. Кудашкин // Военное право. — 2015. — № 1 (33). — С. 1—16.
4. Куликова, М. М. Правовые позиции судов как источник налогового права России: от формально-юридического отрицания к фактическому признанию и применению / М. М. Куликова // Арбитражный и гражданский процесс. — 2016. — № 11. — С. 12—15.
5. Ларичев, А. А. Судебные решения как источники регулирования местного самоуправления и инструменты контроля за его деятельностью в России и Канаде / А. А. Ларичев // Российский юридический журнал. — 2016. — № 5. — С. 78—90.
6. Пашенцев, Д. А. Судебный прецедент как источник права в правовой системе России / Д. А. Пашенцев // Современное право. — 2011. — № 4. — С. 77—80.
7. Тараненко, В. В. Материальная ответственность военнослужащих: вопросы практики и законности / В. В. Тараненко, С. С. Харитонов // Военное право. — 2019. — № 2 (54). — С. 194—197.

¹ Дамаскин О. В., Холиков И. В. Актуальные вопросы правового обеспечения сил и средств обороны и безопасности России в условиях современных военных конфликтов // Вестник Академии военных наук. 2018. № 4 (65). С. 121—128.

The system of legal regulation of bringing to material responsibility of servicemen of the national guard of the Russian Federation

© Kirichenko N. S.,
adjunct of the 25 Department of the Military University of the Ministry of defense Russian Federation

Abstract. The article is devoted to a brief overview of the legislative and other normative legal acts of the Russian Federation, which the author believes constitute a legal system for bringing to material responsibility of the military personnel of National Guard troops of the Russian Federation.

Key words: military service, financial responsibility of military personnel, the system of legal regulation, National Guard troops of the Russian Federation.

Основные направления совершенствования и повышения эффективности тактики надзорной деятельности военного прокурора

© Маликов С. В.,

доктор юридических наук, профессор, полковник юстиции, профессор 31 кафедры Военного университета

© Махьянова Р. М.,

преподаватель 25 кафедры Военного университета

Аннотация. В статье предложены и обоснованы приоритетные пути совершенствования и повышения эффективности тактики надзорной деятельности военного прокурора в целях развития теории прокурорского надзора и военно-правовой науки, повышения качества образовательного процесса, результативности прокурорского надзора и модернизации его правовой регламентации.

Ключевые слова: органы военной прокуратуры; эффективность тактики надзорной деятельности военного прокурора; профессиограмма военного прокурора; образовательный процесс; тактическая обоснованность.

Об эффективности использования тактики надзорной деятельности военного прокурора надлежит судить исходя из достигнутых конечных результатов. Главным фактором, влияющим на оценку тактики, по мнению авторов, выступает *умение* (субъективный элемент тактики надзорной деятельности военного прокурора) прокурорского работника избирать и применять в конкретной ситуации осуществления надзорной деятельности наиболее рациональные способы действий посредством реализации наилучших своих профессиональных и личных качеств в целях достижения ожидаемых результатов, повышения эффективности прокурорского надзора.

С учетом изложенного, совершенствование тактики надзорной деятельности военного прокурора и повышение эффективности надзорной деятельности органов военной прокуратуры взаимосвязаны между собой и нераздельны одно от другого. К примеру, чем эффективнее способы действий, избранные военным прокурором для использования в конкретной надзорной ситуации в ходе проведения проверки, тем выше ее качество и результаты.

Таким образом, совершенствованию тактики надзорной деятельности военного прокурора во многом способствует ее активное применение военными прокурора-

ми при осуществлении прокурорского надзора в целях полного восстановления законности, укрепления воинской дисциплины и правопорядка.

Вышеприведенное дает основание полагать, что достижению качества, результативности и эффективности надзорной деятельности во многом способствует применение военными прокурорами в процессе ее осуществления избранных тактических приемов. Следовательно, надзорные мероприятия и совершаемые в ходе их надзорные действия в целях достижения их результативности должны быть тактически обоснованными.

В настоящее время в теории и на практике прокурорская тактика и тактические приемы прокурорской деятельности не исследованы¹. Такое положение дел, по мнению авторов, негативно влияет на подготовку будущих прокурорских работников и на эффективность надзорной деятельности органов прокуратуры.

Анализ научно-практической литературы по прокурорскому надзору свидетельствует об отсутствии в указанных ис-

¹ Винокуров Ю. Е. К вопросу о понятии «Научный продукт» (версия) // Вестник научной школы «Повышение эффективности деятельности правоохранительных органов Российской Федерации». Выпуск седьмой. М., 2018. С. 6.

точниках понятия и содержания тактики и тактических приемов надзорной деятельности военного прокурора; классификации тактических приемов надзорной деятельности военного прокурора.

В целях совершенствования системы и методик обучения, направленных на более глубокое и доступное усвоение обучающимися учебного материала, действующим законодательством введены новые государственные образовательные стандарты, посредством которых осуществлен переход компетентного подхода¹ из стадии теоретического осмысления в стадию практической реализации.

Такие качества, как высокий интеллект, оперативность, умение реализовывать профессиональные качества в сложной, в том числе боевой обстановке, не менее важны, и должны быть первостепенными и определяющими при подготовке будущих военных прокуроров. Предъявляемые к военным прокурорам квалификационные требования, по мнению авторов, должны излагаться в специально разрабатываемых профессиограммах².

Наиболее актуальным представляется здесь целенаправленное сотрудничество и взаимодействие с органами военной прокуратуры в целях повышения качества образовательного процесса и подготовки квалифицированных специалистов.

Такая позиция поддерживается и учеными, и практическими работниками³.

¹ Приказ Минобрнауки России от 16 февраля 2017 г. № 144 «Об утверждении федерального государственного образовательного стандарта высшего образования по специальности 40.05.04 – судебная и прокурорская деятельность (уровень специалитета)».

² Махьянова Р. М. Профессиограмма военного прокурора // Военное право. 2018. № 2 (48). С. 139–153.

³ Махьянова Р. М. Нужна ли прокурору тактика? // Военное право. 2017. № 3. С. 116; Николаева Л. А. Некоторые вопросы теории и практики прокурорского надзора // Совершенствование прокурорского надзора в СССР. М., 1973. С. 99; Русаков С. В. Участие прокуратуры в подготовке юристов // Правовые основы деятельности органов прокуратуры / Труды Республиканской научно-практической конференции. Чебоксары, 1996. С. 81; в этом же сборнике: Малюткин В. А.

Именно на стадии обучения курсант должен получать фундаментальные теоретические знания, которые им будут впоследствии эффективно применяться при осуществлении профессиональной деятельности.

Внедрение понятия и содержания тактики надзорной деятельности военного прокурора в теорию прокурорского надзора и в военно-правовую науку предполагает дальнейшее обновление нормативных правовых источников, регламентирующих вопросы организации и деятельности органов прокуратуры в целях повышения качества и результативности прокурорской деятельности.

Совершенствованию тактики надзорной деятельности военного прокурора и повышению ее эффективности во многом способствует организация и осуществление прокурорского надзора на научной основе. По мнению авторов, активное практическое применение военными прокурорами избранных тактических приемов позволит не только достигнуть ожидаемых результатов, но и в значительной степени повлиять на повышение уровня эффективности прокурорского надзора в Вооруженных Силах Российской Федерации.

Эффективность надзорной деятельности считается достигнутой в случае единого образного понимания и исполнения всеми субъектами действующего законодательства, т.е. при обеспечении верховенства законов.

Качество проверки, как и надзорной деятельности в целом — это то, к чему необходимо стремиться военным прокурорам при осуществлении прокурорского надзора в поднадзорных войсках. Достижению качества и высоких показателей в практической деятельности способствует профессионализм прокурорских работников, уровень которого требует постоянного повышения⁴.

Проблемы подготовки юридических кадров в современных условиях. С. 36.

⁴ Приказ Генпрокуратуры России от 7 декабря 2007 г. № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина». П. 23.

Качество, результативность и эффективность — взаимосвязанные категории. Обеспечение качества и результативности надзорной деятельности ведут к достижению ее эффективности.

Качество надзорных мероприятий достигается путем совершения комплекса взаимосвязанных и обусловленных одной целью тактически грамотных действий. Понятие эффективности гораздо шире понятия результативности. Эффективность надзорной деятельности военного прокурора включает в себя, в том числе, и результативность.

Такую позицию занимают некоторые ученые. Так, Л. А. Николаева отмечает, что чем совершеннее прокурорский надзор, чем квалифицированнее прокурор осуществляет свою задачу, тем эффективнее результат его деятельности как в процессе устранения уже совершенного правонарушения, так и на этапе его предупреждения. Таким образом, эффективность прокурорского надзора зависит от правильно спланированных и качественно проведенных им мероприятий, которые дали желаемый результат¹.

Качество эффективности следует оценивать не только по результатам надзорной деятельности прокурора, в частности, проведенных проверок, но и в комплексе всех мероприятий, в том числе ненадзорного характера, дающих положительный результат, тем самым в целом повышая уровень эффективности прокурорской деятельности².

О комплексном подходе к оценке эффективности прокурорской деятельности писали советские ученые³. Правильным представляется мнение, высказанное другими учеными, полагающими, что эффек-

тивными (или целесообразными) следует называть такие действия или способы действий, которые в какой-то степени ведут к результату, задуманному как цель⁴.

Каждое совершаемое военным прокурором надзорное действие в целях обеспечения его эффективности должно быть логически обоснованным, сопровождаться в конкретной надзорной ситуации применением тактических приемов (избранных рациональных способов действий). Здесь идет речь о тактической обоснованности прокурорского надзора, которая выступает не только в роли связующего звена категорий: эффективности, качества и результативности, но имеет и свои, характерные свойства, среди которых основными являются: *избранность, рациональность, своевременность, логичность*. Кроме того, по мнению авторов, тактическая обоснованность является ведущей категорией достижения эффективности надзорной деятельности, потому как применением тактики обуславливается достижение ее качества и результативности. Следовательно, надзорная деятельность должна оцениваться по таким основным критериям, как качество, результативность, тактическая обоснованность, эффективность, взаимосвязь которых обуславливается последовательностью и принципами осуществления прокурорского надзора.

Под *тактической обоснованностью* авторами понимается обеспечение своевременного применения военными прокурорами в конкретной надзорной ситуации избранных рациональных тактических приемов в целях достижения качества, результативности и эффективности надзорной деятельности органов военной прокуратуры. Благодаря именно тактической обоснованности представляется возможным добиться достижения эффективности проверок, обоснованности и обязательности их проведения.

Поэтому, говоря об эффективности надзорной деятельности, следует, прежде всего, исходить из своевременности выра-

¹ Николаева Л. А. Прокуратура и законность в советском государственном управлении. Л., 1978. С. 27.

² Махьянова Р. М. Влияние тактики на надзорную деятельность военного прокурора // Морской сборник. 2018. № 6. С. 56.

³ Емельянов С. А. Эффективность общего надзора прокуратуры и вопросы предупреждения преступлений // Совершенствование прокурорского надзора в СССР: сборник статей. М., 1973. С. 176, 182.

⁴ Зеленецкий Я. Организация трудовых коллективов // Введение в теорию организации и управления. М.: «Прогресс», 1971. С. 122.

ботки тактики и ее правильной реализации, от которых непосредственно зависит достижение качества и результативности.

Для совершенствования тактики надзорной деятельности военного прокурора необходимо ее научное развитие, дальнейшее исследование, разработка, обобщение и анализ применяемых военными прокурорами тактических приемов организации и осуществления надзорной деятельности. Это позволит не только повысить эффективность деятельности прокуроров, но и выявить их профессиональные способности, совершенствовать навыки успешной деятельности.

Проведение такой работы, по нашему мнению, позволит наиболее рациональным и эффективным тактическим приемам стать самостоятельными нормами законодательства о прокурорском надзоре, что будет способствовать совершенствованию и повышению эффективности тактики надзорной деятельности военного прокурора, обновлению правового регулирования деятельности органов военной прокуратуры, организации и осуществлению надзорной деятельности на научной основе. В данном случае приемы уже не будут являться таковыми (имеющими их признаки), а выступать в роли обязательных норм, в связи с чем тактика приобретет более высокую оценку, что подчеркнет ее уникальность, оригинальность и целесообразность применения в практической деятельности органов военной прокуратуры.

Учитывая изложенное и принимая во внимание опыт практической деятельности органов прокуратуры, авторами предлагается совершенствовать и повышать эффективность тактики надзорной деятельности военного прокурора по четырем приоритетным направлениям: 1) закрепление в теории прокурорского надзора и в военноправовой науке понятия и содержания тактики надзорной деятельности военного прокурора; 2) повышение уровня подготовки обучающихся в высших и в высших военных образовательных учреждениях, в которых осуществляется подготовка прокурорских работников; 3) совершенство-

вание правового регулирования организации и деятельности органов военной прокуратуры; 4) организация и осуществление надзорной деятельности органов военной прокуратуры на научной основе.

Предложенные и обоснованные авторами приоритетные пути совершенствования и повышения эффективности тактики надзорной деятельности военного прокурора основаны на обобщенном положительном опыте органов прокуратуры Российской Федерации.

Библиография

1. Винокуров, Ю. Е. К вопросу о понятии «Научный продукт» (версия) / Ю. Е. Винокуров // Вестник научной школы «Повышение эффективности деятельности правоохранительных органов Российской Федерации». Выпуск седьмой. — М., 2018.
2. Емельянов, С. А. Эффективность общего надзора прокуратуры и вопросы предупреждения преступлений / С. А. Емельянов // Совершенствование прокурорского надзора в СССР : сборник статей. — М., 1973. — С. 176—182.
3. Зеленовский, Я. Организация трудовых коллективов / Я. Зеленовский // Введение в теорию организации и управления. — М.: «Прогресс», 1971.
4. Малюткин, В. А. Проблемы подготовки юридических кадров в современных условиях // Правовые основы деятельности органов прокуратуры / Труды Республиканской научно-практической конференции. — Чебоксары, 1996.
5. Махьянова, Р. М. Влияние тактики на надзорную деятельность военного прокурора / Р. М. Махьянова // Морской сборник. — 2018. — № 6. — С. 52—57.
6. Махьянова, Р. М. Нужна ли прокурору тактика? / Р. М. Махьянова // Военное право. — 2017. — № 3. — С. 113—125.
7. Махьянова, Р. М. Профессиограмма военного прокурора / Р. М. Махьянова // Военное право. — 2018. — № 2 (48). — С. 139—153.
8. Николаева, Л. А. Некоторые вопросы теории и практики прокурорского надзора / Л. А. Николаева // Совершенствование прокурорского надзора в СССР. — М., 1973. — С. 99—104.
9. Николаева, Л. А. Прокуратура и законность в советском государственном управлении / Л. А. Николаева. — Л., 1978.
10. Русаков, С. В. Участие прокуратуры в подготовке юристов / С. В. Русаков // Правовые основы деятельности органов прокуратуры / Труды Республиканской научно-практической конференции. — Чебоксары, 1996.

Main areas of improvement and improving the effectiveness of surveillance tactics activities of the military Prosecutor

© **Malikov S. V.**,

doctor of law, Professor, Colonel of justice, Professor of the 31st Department of the Military University

© **Mahanova R. M.**,

teacher of the 25 Department of the Military University

Annotation. The article suggests and justifies priority ways to improve and improve the effectiveness of the military Prosecutor's Supervisory tactics in order to develop the theory of Prosecutor's supervision and military law science, improve the quality of the educational process, the effectiveness of Prosecutor's supervision and modernize its legal regulation.

Keywords: military Prosecutor's offices; effectiveness of the military Prosecutor's Supervisory activity tactics; military Prosecutor's professionogram; educational process; tactical validity.

О некоторых аспектах привлечения военнослужащих к дисциплинарной ответственности за совершение грубых дисциплинарных проступков (по материалам судебной практики)

© Харитонов С. С.,

полковник юстиции запаса, кандидат юридических наук, профессор

Аннотация. В статье на материалах судебной практики военных судов рассмотрены некоторые вопросы применения правовых норм должностными лицами органов военного управления, регулирующих ответственность военнослужащих за совершение грубых дисциплинарных проступков.

Ключевые слова: военный суд, воинская дисциплина, грубый дисциплинарный проступок.

Поддержание воинской дисциплины в воинских коллективах является важным направлением деятельности командиров (начальников). При нарушении воинской дисциплины военнослужащий привлекается к дисциплинарной ответственности¹.

Военные юристы отмечают, что одной из особенностей дисциплинарной ответственности военнослужащих, в отличие от иных видов юридической ответственности (например, административной и уголовной), является то обстоятельство, что в военном законодательстве отсутствуют нормы, четко определяющие составы воинских дисциплинарных проступков. Вместе с тем, исходя из анализа правоприменительной практики, а также действующего законодательства о воинской дисциплине и дисциплинарной ответственности в научной литературе с точки зрения характера дисциплинарных проступков проводится следующая их дифференциация: а) незначительные (незначительные); б) существенные (значительные) и в) грубые дисциплинарные проступки².

Перечень грубых дисциплинарных проступков определен п. 2 ст. 28.5 Федерального закона «О статусе военнослужащих» и приложением № 7 к ДУ ВС РФ.

За совершение военнослужащим грубого дисциплинарного проступка к нему может быть применена в исключительных случаях крайняя мера дисциплинарного воздействия в виде дисциплинарного ареста, которая заключается в содержании военнослужащего или гражданина, призванного на военные сборы, в условиях изоляции на гауптвахте³. Но трудно возразить, что достаточно тяжелые негативные последствия возникают вследствие увольнения военнослужащего, совершившего грубый дисциплинарный проступок.

Изучение судебной практики военных судов позволяет утверждать, что присутствует правильное применение законодательство по вопросам, связанным с увольнением военнослужащих с военной службы при совершении хотя бы одного грубого дисциплинарного проступка,

¹ См. подробнее: Правовое регулирование обеспечения воинской дисциплины в Вооруженных Силах Российской Федерации : монография. Чита: РИК ЧитГУ, 2010; Харитонов С. С. К вопросу обеспечения законности действий командования при увольнении военнослужащих с военной службы // Военно-юридический журнал. 2019. № 4. С. 11—14.

² Корякин В. М., Кудашкин А. В., Фатеев К. В. Комментарий законодательства о дисциплинарной ответственности военнослужащих. М., 2007. С. 125;

Корякин В.М. Грубые дисциплинарные проступки: вопросы квалификации и правоприменения // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2017. № 4. С. 2—5.

³ См. подробнее: Харитонов С. С. О совершенствовании судопроизводства при применении к военнослужащим дисциплинарного ареста // Военно-юридический журнал. 2019. № 12. С. 29—31.

свидетельствующего о невыполнении военнотрудовыми условиями контракта¹.

Тем не менее приведенные далее примеры с одной стороны, свидетельствуют о разном понимании правовых предписаний в рассматриваемой сфере, а с другой, — требуют дальнейшей «шлифовки» правовых норм.

1. Совершение военнотрудовыми грубого дисциплинарного проступка в совокупности с другими нарушениями воинской дисциплины является основанием для его увольнения с военной службы.

Апелляционным определением Дальневосточного окружного военного суда от 20 декабря 2018 г. отменено решение гарнизонного военного суда от 2 октября 2018 г. об отказе в удовлетворении административного искового заявления К., в котором он просил признать незаконным приказ командующего войсками Восточного военного округа от 7 августа 2018 г. в части увольнения административного истца с военной службы в связи с невыполнением условий контракта. Судом апелляционной инстанции по делу принято новое решение об удовлетворении административного искового заявления.

Судебная коллегия по делам военнотрудовых, рассмотрев дело по кассационной жалобе административного ответчика, апелляционное определение отменила, оставила в силе решение суда первой инстанции. При этом Судебная коллегия указала, что судом апелляционной инстанции допущено неправильное применение норм материального права, выразившееся в следующем.

Из материалов дела следует, что К. в период нахождения в командировке за пределами территории Российской Федерации 20 мая 2018 г. совершил

грубый дисциплинарный проступок, выразившийся в употреблении спиртных напитков на территории воинской части, в связи с чем ему был объявлен строгий выговор и он досрочно отправлен в пункт постоянной дислокации воинской части.

После этого К. представлен на аттестационную комиссию, по результатам заседания которой 21 июня 2018 г. факт употребления им спиртных напитков, а также иные данные, свидетельствующие о ненадлежащем исполнении им должностных обязанностей, были расценены членами комиссии как невыполнение административным истцом условий контракта, в связи с чем комиссия пришла к выводу о целесообразности его досрочного увольнения с военной службы.

Приказом командующего войсками Восточного военного округа от 7 августа 2018 г. К. уволен с военной службы в связи с невыполнением условий контракта.

Отказывая в удовлетворении заявленных требований, суд первой инстанции посчитал установленным, что увольнению административного истца предшествовала оценка выполнения им должностных, специальных и общих обязанностей военнотрудового, по результатам которой аттестационная комиссия пришла к выводу о несоответствии К. предъявляемым требованиям. Суд также пришел к выводу, что порядок проведения заседания аттестационной комиссии соблюден, приказ об увольнении издан надлежащим воинским должностным лицом.

Признавая названное решение незаконным, суд апелляционной инстанции указал в определении, что единственным основанием для досрочного увольнения административного истца явилось его привлечение к дисциплинарной ответственности за совершение грубого дисциплинарного проступка в период нахождения в служебной командировке, что не указывает на несоблюдение им условий контракта.

Кроме того, суд апелляционной инстанции указал, что досрочное

¹ См., например: Обзор практики рассмотрения военными судами дел о привлечении военнотрудовых к дисциплинарной ответственности, утвержденный Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 28 сентября 2016 года

увольнение К. свидетельствует о повторном привлечении его к дисциплинарной ответственности, поскольку ранее объявленное дисциплинарное взыскание в виде строгого выговора вышестоящим командиром не отменялось.

Однако такие выводы окружного военного суда противоречат установленным в судебном заседании обстоятельствам дела и основаны на неправильном истолковании норм материального права.

Согласно ст. 26 Федерального закона от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих» к числу общих обязанностей военнослужащего относится строгое соблюдение Конституции Российской Федерации и законов Российской Федерации, требований общевоинских уставов, воинской дисциплины.

В соответствии с ч. 3 ст. 32 Федерального закона от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» условия контракта о прохождении военной службы включают в себя обязанность военнослужащего добросовестно исполнять все общие, должностные и специальные обязанности, установленные законодательными и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Таким образом, употребление К. спиртных напитков на территории воинской части свидетельствует о нарушении административным истцом важнейших обязанностей военнослужащего, в том числе обязанности строго соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы, соответствовать высоким нравственным требованиям, дорожить воинской честью, то есть о невыполнении им условий контракта, что само по себе могло явиться основанием для досрочного увольнения с военной службы.

Кроме того, помимо употребления спиртных напитков К. допускал и иные отступления от требований, предъявляемым к военнослужащим,

проходящим военную службу по контракту.

В суде установлено, что в июле 2017 г. административный истец в связи с ненадлежащим исполнением должностных обязанностей отстранялся от несения боевого дежурства, допуск к которому был восстановлен лишь в конце года. Он проявляет низкую исполнительность, что влияет на качество выполнения должностных обязанностей. Уставы Вооруженных Сил Российской Федерации знает не в полном объеме, не руководствуется их требованиями в повседневной деятельности.

Таким образом, командование пришло к выводу о неисполнении административным истцом условий контракта, вопреки утверждению окружного военного суда, по результатам совершения им не только грубого дисциплинарного проступка, но и других нарушений им должностных обязанностей военнослужащего.

Изложенное, в свою очередь, опровергает вывод суда апелляционной инстанции о повторном привлечении К. к дисциплинарной ответственности.

В суде также установлено, что решение по вопросу невыполнения административным истцом условий контракта принято в рамках процедуры аттестации, как это установлено п. 1 ст. 26 Положения о порядке прохождения военной службы, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 16 сентября 1999 г. № 1237.

Аттестация К. проведена комиссией в надлежащем составе с участием административного истца, а в ходе заседания оценивался не только факт употребления им спиртных напитков, но и другие данные, характеризующие его служебную деятельность и личность, что следует из исследовавшихся в судебном заседании протокола заседания аттестационной комиссии, аттестационного листа и других письменных документов.

Содержание исследованных в судебном заседании названных

фактических данных указывает на то, что К. командованием была предоставлена возможность заблаговременно ознакомиться с оценкой своей служебной деятельности, заявить о своем несогласии с такой оценкой, сообщить дополнительные сведения, лично участвовать в заседании аттестационной комиссии, обжаловать ее заключение и порядок проведения аттестации как вышестоящему командиру, так и в суд.

Выполнение аттестационной комиссией названных условий позволило обеспечить объективность заключения и прийти к обоснованному выводу о том, что административный истец перестал удовлетворять требованиям законодательства о воинской обязанности и военной службе, предъявляемым к военнослужащим, проходящим военную службу по контракту.

Таким образом, правильным является вывод суда первой инстанции о законности приказа командующего войсками Восточного военного округа от 7 августа 2018 г. в части увольнения К. в связи с невыполнением им условий контракта¹.

2. Установленные факты совершения военнослужащим дисциплинарного проступка, являющегося по своему характеру грубым, может служить основанием для принятия командованием решения об увольнении того с военной службы по предусмотренному подп. «в» п. 2 ст. 51 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе» основанию в порядке применения дисциплинарного взыскания.

Решением гарнизонного военного суда, оставленным без изменения апелляционным определением Западно-Сибирского окружного военного суда, отказано в удовлетворении

административного искового заявления военнослужащего запаса Б.

По результатам исследования и оценки имеющихся в деле доказательств судами установлено, что на момент издания полномочным должностным лицом приказа об увольнении его с военной службы, который Б. оспорил в судебном порядке, последний, проходя военную службу по контракту в воинском звании младшего офицера, замещал воинскую должность командира взвода — преподавателя подразделения курсантов военного училища.

С военной службы он был уволен досрочно по основанию, предусмотренному подп. «в» п. 2 ст. 51 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе», в соответствии с приказом главнокомандующего Сухопутными войсками за совершение грубого дисциплинарного проступка, выразившегося в оставлении места службы, распитии спиртных напитков в служебное время с подчинённым личным составом, использовании служебного автомобиля в личных целях, отсутствии контроля за подчинённым личным составом и самоустранении от исполнения должностных обязанностей.

Принятию такого решения предшествовало проведение разбирательства, завершившегося составлением в отношении Б. 29 октября 2018 г. протокола о грубом дисциплинарном проступке. Из материалов разбирательства и соответствующего протокола следует, что в ночь с 19 на 20 октября указанного года Б., который при проведении занятий на полигоне исполнял обязанности командира подразделения курсантов, выехал на используемом в личных целях служебном санитарном автомобиле с несколькими ему подчинёнными военнослужащими в расположенный неподалёку населённый пункт. Там они в кафе употребляли спиртные напитки, вступили с другими посетителями заведения в конфликт, сопряжённый с применением насилия, в

¹ См. Определение Судебной коллегии по делам военнослужащих Верховного Суда Российской Федерации от 17 октября 2019 г. № 208-КГ19-10 по административному исковому заявлению К. <https://legalacts.ru/sud/opredelenie-sudebnoi-kollegii-po-delam-voennosluzhashchikh-verkhovnogo-suda-rossiiskoi-federatsii-ot-17102019-n-208-kg19-10/> Дата обращения 20.02.2020.

ходе которого Б. была причинена травма, что повлекло его госпитализацию.

В апелляционном определении окружного военного суда указано, что гарнизонный военный суд, тщательно исследовав представленные доказательства, пришёл к обоснованному и должным образом мотивированному выводу о правомерности наложения на административного истца дисциплинарного взыскания в виде досрочного увольнения с военной службы в связи с невыполнением условий контракта¹.

3. Признание ухудшения состояния здоровья военнослужащего в качестве обстоятельства, исключающего дисциплинарную ответственность, возможно лишь в том случае, если им представлены доказательства, подтверждающие уважительность причин отсутствия на службе

Решением гарнизонного военного суда признаны незаконными приказы должностных лиц о привлечении М. к дисциплинарной ответственности в виде двух строгих выговоров и увольнении его с военной службы в связи с невыполнением условий контракта за совершение трех грубых дисциплинарных проступков, выразившихся в отсутствии в воинской части без уважительных причин более четырех часов подряд в течение установленного ежедневного служебного времени. Суд пришел к выводу об отсутствии в действиях М. составов грубых дисциплинарных проступков, поскольку отсутствие истца на службе было обусловлено временной утратой им трудоспособности, препятствовавшей исполнению обязанностей военной службы.

Как следует из п. 19 УВС ВС РФ, к числу общих обязанностей военнослужащего относится

необходимость докладывать своему непосредственному начальнику обо всех случаях, которые могут повлиять на исполнение военнослужащим его обязанностей.

Статьей 28.2 Федерального закона «О статусе военнослужащих» предусмотрено, что военнослужащий привлекается к дисциплинарной ответственности за дисциплинарный проступок, то есть за противоправное, виновное действие (бездействие), выражающееся в нарушении воинской дисциплины. Военнослужащий привлекается к дисциплинарной ответственности только за тот дисциплинарный проступок, в отношении которого установлена его вина. Вина военнослужащего при привлечении его к дисциплинарной ответственности должна быть доказана в порядке, установленном данным Федеральным законом.

Отменяя принятое решение и принимая новое об отказе истцу в удовлетворении его требований, судебная коллегия указала, что М. трижды отсутствовал на службе без уважительных причин каждый раз более четырех часов подряд. При этом причины своего отсутствия на службе истец командиру воинской части не сообщил, от общения с командованием уклонялся, неоднократно прибытия к нему домой воинских должностных лиц, в том числе командира воинской части, результатов не принесли.

Поскольку впоследствии по прибытии на службу каких-либо доказательств, подтверждающих уважительность причин отсутствия на службе, М. представлено не было, командование после проведения соответствующих служебных разбирательств обоснованно привлекло его к дисциплинарной ответственности. (Обзорная справка судебной практики по делам, связанным с увольнением военнослужащих с военной службы и иными вопросами прохождения военной службы за 2018 год, утвержденной постановлением президиума Северо-Кавказского окружного военного суда от 23 апреля 2019 г. № 11).

¹ См. Апелляционное определение Западно-Сибирского окружного военного суда от 14.05.2019 № 33а-105/2019 https://ovs--nsk.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=2141024&delo_id=5&new=5&text_number=1 Дата обращения 20.02.2020.

Библиография

1. Корякин, В. М. Грубые дисциплинарные проступки: вопросы квалификации и правоприменения / В. М. Корякин // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2017. — № 4. — С. 2—5.

2. Корякин, В. М. Комментарий законодательства о дисциплинарной ответственности военнослужащих / В. М. Корякин, А. В. Кудашкин, К. В. Фатеев. — М.: За права военнослужащих, 2007. — 304 с.

3. Туганов, Ю. Н. Правовое регулирование обеспечения воинской дисциплины в Вооруженных

Силах Российской Федерации : монография / Ю. Н. Туганов. — Чита: РИК ЧитГУ, 2010. — 373 с.

4. Харитонов, С. С. К вопросу обеспечения законности действий командования при увольнении военнослужащих с военной службы / С. С. Харитонов // Военно-юридический журнал. — 2019. — № 4. — С. 11—14.

5. Харитонов С.С. О совершенствовании судопроизводства при применении к военнослужащим дисциплинарного ареста / С. С. Харитонов // Военно-юридический журнал. — 2019. — № 12. — С. 29—31.

On some aspects of disciplining military personnel for gross disciplinary offenses (based on court practice)

© **Kharitonov S. S.**,

Colonel of the Justice of the Reserve, Candidate of Law, Professor

Resume. The article, based on the judicial practice of military courts, addresses some issues of the application of legal norms by officials of the military command and control bodies that regulate the responsibility of military personnel for committing gross disciplinary offenses.

Keywords: military court, military discipline, gross disciplinary offense.

Уголовное право и криминалистика

Особенности квалификации транспортных преступлений на железнодорожном транспорте

© Далгатова А. М.,

аспирант кафедры «Уголовное право, уголовный процесс и криминалистика» Юридического института Российского университета транспорта

Аннотация. В статье рассматриваются различные подходы к классификации преступлений на железнодорожном транспорте, а также их определение на законодательном уровне. Называя угрозы безопасности функционирования железнодорожного транспорта, автор указывает на дисфункции технических систем, элементов транспортной инфраструктуры, систем информационного обеспечения, управляющих субъектов на транспорте и иных участников движения. В правовом поле существует проблема выделения элемента транспортной безопасности, ввиду чего автор акцентирует внимание именно на условиях соблюдения такого вида безопасности, а также указывает на необходимость возврата к первоначальному варианту нормативной формулировки состава данного преступления посредством внесения некоторых уточнений в характеристику данного деяния.

Ключевые слова: уголовное законодательство, транспортные преступления, железнодорожный транспорт, порядок эксплуатации транспорта, транспортная инфраструктура, уголовно-правовые нормы.

В российском законодательстве не содержится понятия транспортного преступления, а в теории уголовного права к настоящему времени не выработано его общепризнанной дефиниции. Как правило, понятие транспортного преступления формируется в узконаправленных исследованиях, привязанных к определенному виду транспорта. Как показывает анализ исследований по тематике транспортных преступлений, большим количеством разработанных понятий отличаются работы в сфере автотранспорта¹. Однако следует отметить, что и при исследовании проблем железнодорожного транспорта было выдвинуто определение транспортного преступления «как виновно совершенное

деяние, нарушающее требование безаварийного функционирования (конкретных безопасных условий движения и эксплуатации) железнодорожного транспорта как единого технологического комплекса...»².

Представленное определение характеризуется, на наш взгляд, достаточно широким и неопределенным по содержанию кругом преступных последствий. Но при этом выделяемые два вида угроз, обладающих внутренним характером и связанных с работниками железнодорожного транспорта, а также внешним характером, которые охватывают различные виды воздействий на безаварийность работы железнодорожного транспорта со стороны лиц, профессионально не связанных с этим видом транспорта.

Это в целом отражает характер взаимодействия человека и транспорта. В обобщенном виде транспортные правонарушения представляются как общественно

¹ Маландин И. Г. Происшествия и правонарушения на автотранспорте и городском электротранспорте в СССР. Саратов, 1968; Кузьмина А. С. Борьба с автотранспортными преступлениями. Омск, 1981; Перфилов В. П. Теоретические и практические вопросы уголовно-правовой квалификации нарушений правил дорожного движения и эксплуатации транспортных средств : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008 и др.

² Колчин М. М. Уголовно-правовое обеспечение безопасности движения и эксплуатации железнодорожного транспорта: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. С. 10.

опасные деяния, предусмотренные уголовным и административным законодательством, которые посягают на закрепленный законодательством и иными нормативно-правовыми актами порядок безопасного функционирования механического транспортного средства¹. С этим в полной мере согласиться невозможно по причине некоторого искажения сущности общественных отношений, которые нарушаются транспортными преступлениями. Данный порядок не может быть признан объектом рассматриваемой группы преступлений.

При формировании уголовного законодательства уже в самом названии гл. 27 УК РФ законодателем определено в качестве основного признака транспортных преступлений само нарушение «безопасности движения и эксплуатации транспорта». Исходя из сути указанного обстоятельства, понятие «нарушение» закономерно нашло свое отражение в дефинициях ряда авторов, посвященных транспортным преступлениям. Так, З. Б. Соктоевым отмечается, что при нарушении правил эксплуатации транспортных средств или дорожного движения нарушителем оказывается влияние на безопасность дорожного движения, и тем самым понижается уровень защищенности значимых социальных ценностей, какими являются здоровье и жизнь человека².

В свою очередь, в учебнике по уголовному праву утверждается, что под преступлениями против эксплуатации транспорта или безопасности движения следует признавать общественно опасные и очевидные посягательства на сферу безопасности транспорта с причинением установленного в уголовно-правовых нормах вреда (вредных последствий)³. В данном случае безопасность железнодорожного

транспорта рассматривается как его интегрированное свойство, характеризующее такое состояние функциональной активности системы железнодорожного транспорта, при котором обеспечивается неприкосновенность здоровья и жизни людей, сохранность материальных ценностей, окружающей среды, транспортных средств и железнодорожных коммуникаций. Соглашаясь в целом с данной трактовкой понятия рассматриваемых преступлений, укажем на неприемлемость использования понятия «вредные последствия» в силу того, что уголовно-правовые нормы предполагают последствия преступные.

По своей сути преступления против установленного порядка эксплуатации транспорта и безопасности движения отражают закрепленную в гл. 27 УК РФ и охраняемую уголовным правом совокупность общественно опасных деяний, основной целью которых выступает посягательство на безопасность движения или порядок эксплуатации механического транспортного средства, повлекших смерть человека по неосторожности или причинение вреда здоровью людей или имущественный ущерб⁴. Но и данная позиция несколько неправильно трактует последствия преступлений при формальной законодательной конструкции некоторых составов, например, ст. 264¹, 270, 271, 271¹ УК РФ. Поэтому, говоря о транспортных преступлениях применительно к железнодорожному транспорту, отметим, что они обладают следующими признаками:

— всем им свойственно нарушение безопасности движения или эксплуатации железнодорожного транспорта;

— предметом некоторых из рассматриваемых преступлений является железнодорожный транспорт, выступающий в качестве технологической системы или транспортного средства;

— причинение вреда объекту преступления является результатом нарушения

¹ Коробеев А. И. Транспортные правонарушения: квалификация и ответственность. М., 1990. С. 6.

² Соктоев З. Б. Преступления, связанные с нарушением правил дорожного движения и эксплуатации транспортных средств (ст. 264, 268 УК РФ) // Энциклопедия уголовного права. Т. 24. Преступления против безопасности и эксплуатации транспорта. СПб., 2014. С. 144—145.

³ Уголовное право. Особенная часть / под ред. А. И. Чучаева. М., 2015. С. 329.

⁴ Габдрахманов А. Ш. Преступления против безопасности движения и эксплуатации транспорта (уголовно-правовые и криминологические аспекты): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2007. С. 7.

установленных условий обеспечения безопасности железнодорожного транспорта, формирование определенных угроз безопасности функционирования железнодорожного транспортного средства или железной дороги в целом;

— причинение указанных в законодательстве преступных последствий;

— преступления совершаются либо в сфере инфраструктурных сооружений железнодорожного транспорта, либо в сфере взаимодействия человека и транспортного средства.

Данные признаки выступают как характеристика всех транспортных преступлений в целом, позволяя отграничить их от сходных преступлений и административных правонарушений.

Вред как результат совершенного транспортного преступления причиняется различным объектам: начиная от объектов транспортной инфраструктуры и вплоть до причинения вреда жизни и здоровью людей. При такой ситуации ущерб от транспортного преступления носит сложно-альтернативный характер. Следовательно, подобные преступления следует относить к двубъектным, у которых так называемым вторым факультативным объектом определяется преступность совершённого деяния¹.

Важность и сложность функционирования железнодорожной транспортной системы России обуславливает тот факт, что транспортные преступления на железнодорожном транспорте обладают достаточно сложным и многофакторным характером, влекущим серьезные последствия негативного характера. При этом они могут наносить значительный вред отдельной личности. В этой связи именно наступление смерти одного или нескольких лиц или причинение тяжкого вреда здоровью как

серьезных последствий указанных общественно опасных деяний фактически является подтверждением их преступного характера, даже если не принимать во внимание факт нанесения вреда в целом или элементу структуры транспортной системы вследствие нарушения установленных движения железнодорожного транспорта или правил безопасности его эксплуатации. Исходя из этого следует согласиться с А. И. Коробеевым, который отмечает, что при отсутствии причинения вреда, относимого криминалистами к дополнительным объектам, таким как жизнь и здоровье людей, их имущество или окружающая природная среда, отсутствует и посягательство на основной объект². Так, не могут быть нарушены интересы безопасного функционирования транспорта и при этом не причинены указанные в диспозициях статей о транспортных преступлениях определенные последствия или не создана угроза такого причинения. Само по себе безопасное функционирование транспорта предполагает, прежде всего, предотвращение нанесения вреда человеку, его имуществу или окружающей среде и, соответственно, причинение подобного вреда выступает одновременно и как посягательство на данный характер функционирования³.

Исходя из специфики объекта транспортных преступлений, механизм причинения ему вреда является своеобразным. Так, он может включать нарушения условий по обеспечению пассивной безопасности, связанных, в частности, со строительством или ремонтом объектов транспортной коммуникации, которые могут включать различные этапы — от проектирования до реконструкции. При этом в состав данного механизма может входить и формирование внутренних или внешних угроз безопасности функционирования транспорта.

Существующие особенности механизма причинения вреда транспортными пре-

¹ Более подробно см.: Суденко В. Е. Транспортные преступления: особенности квалификации // Транспортное право и безопасность. 2016. № 11 (11). С. 15—20; Суденко В. Е. Объект преступлений против военной службы // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2015. № 11 (221). С. 69—74; Суденко В. Е. Транспортные преступления и их анализ // Мир транспорта. 2013. Т. 11. № 4 (48). С. 170—174.

² Коробеев А.И. Транспортные преступления и транспортная преступность : монография. М.: Юрлитинформ, 2015. С. 530—531.

³ Там же.

ступлениями обуславливают и наличие специфики по их субъектному составу. В частности, исходя из вида угроз безопасности железнодорожного транспорта, к субъектам можно отнести: работника транспорта, участника движения, иных лиц, ответственных за безопасность движения или коммуникаций. Следовательно, безопасность железнодорожного транспорта возможно нарушить при реализации дисфункции технических систем, систем информационного обеспечения, элементов транспортной инфраструктуры, управляющих субъектов на транспорте и иных участников движения, а также третьих лиц, которые не входят в систему «человек — машина»¹.

Исходя из этого, при выделении угрозы безопасности функционирования железнодорожного транспорта следует указать на жесткую их детерминированность определенными элементами соответствующей системы. Помимо этого, безаварийное функционирование железнодорожного транспорта может нарушаться по причине несоблюдения правил эксплуатации железнодорожных систем. Другим моментом нарушений безопасности может быть недоброкачественный ремонт железнодорожного транспортного средства или иных объектов, связанных с транспортной инфраструктурой, в том числе систем безопасности работы железнодорожного транспорта, а также ряд иных причин.

К деяниям, способным повлечь за собой нарушения безопасности на железнодорожном транспорте, можно отнести: несоблюдение правил безопасности движения; нарушение правил эксплуатации железнодорожного транспорта или транспортной инфраструктуры; управления транспортным средством при нахождении в состоянии алкогольного или наркотического опьянения; передача управления транспортным средством находящемуся в неадекватном состоянии лицу, не способному надлежащим образом обеспечить безопасность движения или эксплуатацию

железнодорожного транспортного средства; прямое нарушение правил безопасности на железнодорожном транспорте. В данном случае следует также понимать, что кроме управляющего субъекта, который осуществляет непосредственное управление транспортным средством, особая роль в обеспечении безопасности функционирования железнодорожного транспорта принадлежит лицам, которые согласно своим должностным обязанностям организуют безопасное движение или эксплуатацию железнодорожного транспорта (дежурный по станции, диспетчер и др.).

Надо отметить, что транспортные преступления имеют свои специфические особенности, к которым относится двойственность объектов преступного посягательства, двойственность деяний и, нередко, двойственность форм вины. Важным моментом выступает то, что почти все диспозиции данных преступлений построены по типу бланкетных. Имеются и другие специфические особенности, проявляющиеся при квалификации противоправных деяний против безопасности движения и/или эксплуатации транспорта.

Нередко правовые исследования используют определение объекта преступления, исходя из содержания специальных нормативных правовых актов, регламентирующих функционирование конкретного вида транспорта. Применительно к железнодорожному транспорту некоторыми авторами² акцент сделан на Федеральном законе от 10 января 2003 г. № 17-ФЗ «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации» и Федеральном законе от 10 января 2003 г. № 18-ФЗ «Устав железнодорожного транспорта Российской Федерации». Данные нормативные акты безопасность железнодорожного транспорта трактуют через «состояние защищенности процесса движения железнодорожного подвижного состава и самого подвижного состава, при котором отсутствует недопустимый риск возникновения транспортных

¹ Подробнее: Белокобыльский Н. Н., Чучаев А. И. Механизм транспортного преступления. Саратов, 1991. С. 183.

² Балашов С. К. Уголовно-правовая охрана безопасности движения и эксплуатации транспорта : дис. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д., 2007. С. 131.

происшествий и их последствий, влекущих за собой причинение вреда жизни или здоровью граждан, вреда окружающей среде, имуществу физических и юридических лиц». Несомненно, использование данных актов позволяет определить общее значение безопасности, но, в свою очередь, ими сужается данное понятие, а использование неопределенности при формулировании данного понятия позволяет неоправданно растягивать причинно-следственные связи в пространстве и при этом оставлять возможности для выделения нескольких видов последствий¹.

Безопасность железнодорожного транспорта как определенное понятие и сущность характеризуется наличием своего собственного содержания, охватывающее и состояние защищенности жизни человека, его здоровья и отношений собственности. При нарушении безопасности железнодорожного транспорта происходит нарушение и указанных общественных отношений с причинением вреда их неприкосновенности и целостности. Об этом свидетельствует и двойственная природа наступающих последствий, выступающих признаком объективной стороны преступления, находящих отражение в его объекте. При совершении конкретного преступления физический и имущественный вред находят свое проявление в непосредственном объекте преступления. Итак, и жизнь человека, и его здоровье, и собственность являются характеристикой объекта, что подтверждает ошибочность выделения дополнительного объекта.

В общем виде как предмет преступления в ст. 263 УК РФ, соответственно, указан, помимо прочего, и железнодорожный транспорт. При этом в теоретическом поле постоянно идут дискуссии по этому вопросу. В частности, многими авторами при определении того или иного вида транспорта затрагиваются нормативные акты, регулирующие их деятельность. Так, М. М. Колчиным на основе положений Феде-

рального закона «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации» формулируется точка зрения, согласно которой при рассмотрении предмета преступления железнодорожный транспорт должен восприниматься как производственно-технологический комплекс в целостности².

На наш взгляд, следует согласиться с тем, что точка зрения М. М. Колчина обладает принципиальным значением не только в отношении железнодорожного, но и иных видов транспорта, определенных в ст. 263 УК РФ. Например, затрагивая сам производственно-технологический комплекс, им достаточно обоснованно утверждается то, что выведение из системы любой участвующей в процессе функционирования данного комплекса части, несомненно, приведет к прекращению его безопасной работы³. Следовательно, учитывая признание транспорта устойчивой системой, к предмету транспортных преступлений следует относить не весь производственно-технологический комплекс, в соответствии с позицией А. И. Коробеева, а только определенные составляющие, призванные обеспечить безопасность функционирования железнодорожного транспорта. Это подтверждается и положениями законодательства, где в ст. 263 УК РФ указано на транспорт, а не на транспортное средство.

Другим достаточно серьезным вопросом является оценка предмета преступления согласно ст. 263 УК РФ применительно к технологическому виду железнодорожного транспорта. В частности, следует упомянуть о внутрицеховом или внутришахтном транспорте, в состав которого входят шахтные или внутрицеховые железнодорожные транспортные средства: тепловозы, электровозы, вагонетки и т.д. Их основной функцией является выполнение только производственных функций в рамках единого технологического процесса производства. Следовательно, их нельзя отнести к железнодорожному транспорту. Различные связанные с их эксплуатацией

¹ Довольно подробно это описано в работе: Колчин М. М. Безопасность железнодорожного транспорта: уголовно-правовые проблемы / отв. ред. А. И. Чучаев. Владимир, 2009.

² Там же. С. 76.

³ Там же.

происшествия не затрагивают правила безопасности движения или эксплуатации, а обычно обусловлены нарушениями соответствующих правил или технологий производства, техники безопасности, а также правил охраны труда. В таких случаях действия виновного субъекта должны быть квалифицированы согласно ст. 143 УК РФ или в определенных случаях по статьям УК РФ, которыми предусмотрена ответственность за совершение преступлений против жизни и здоровья граждан, а также уничтожение или повреждение имущества. При этом в ст. 268 УК РФ как предмет преступления названо транспортное средство, которое не ограничено в законодательстве его механическими видами.

Объективная сторона исследуемого вида преступлений затрагивает вопросы нарушения правил безопасности движения или эксплуатации (ст. 263 УК РФ). В настоящее время характеристика такого элемента, как объективная сторона преступления, которое предусмотрено ст. 263 УК РФ, не имеет противоречивых мнений. Существующая бланкетность норм предполагает отсылку к ведомственным нормативным актам, которыми регламентированы: безопасность движения железнодорожных транспортных средств; безопасность эксплуатации систем железнодорожного транспорта; вопросы безопасности эксплуатации и движения железнодорожного транспорта или транспортных средств. При этом надо учитывать, что положения указанных актов сформулированы в достаточно широком спектре: от жестких установлений по исполнению тех или иных действий или запретов до норм рекомендательного характера. При этом в части регулирования вопросов безопасности на железнодорожном транспорте правила безопасности могут иметь как обобщенный, так и более четкий и определенный характер. Но несомненным является использование положений данных правил при расследовании преступлений и их рассмотрения в суде.

Субъект преступления в транспортных преступлениях является различным. Так, согласно ст. 263 УК РФ определен специальный субъект — ответственность в дан-

ном случае возлагается на лицо, которое в силу исполняемой работы или должностных обязанностей обязано соблюдать все правила безопасности движения и эксплуатации железнодорожного транспорта. Следовательно, в законодательстве обоснованно выделены две группы субъектов преступления: во-первых, это лица, на которых возложено непосредственное управление транспортными средствами или являющиеся операторами элементов транспортной системы, которая включена в комплекс обеспечения транспортной безопасности и функционирования железнодорожного транспорта, и, во-вторых, это лица, которые в силу занимаемой ими должности должны обеспечивать безаварийную работу железнодорожного транспорта.

В рамках уголовно-правовой доктрины уже сложился подход, в соответствии с которым объекты преступлений, предусмотренные ст. 263 УК РФ, не рассматриваются отдельно исходя из сути деяния — или нарушения соответствующих правил, или отказа от должностных обязанностей либо работы. В данном случае подобные деяния следует отличать от нарушения правил безопасности по мотиву поведения. Управляющий субъект (оператор) может «выпадать» из системы, отказаться выполнить определенную работу, благодаря которой будет обеспечена безопасность железнодорожного транспорта по причине, например, трудовой забастовки. Согласно положениям законодательства, ответственность работника за отказ от выполнения своих трудовых обязанностей может наступить в случаях: если такой отказ прямо запрещен законом или отказ от работы повлечет создание опасности для движения или эксплуатации железнодорожных транспортных средств, как указано в ст. 263 УК РФ — «...отказ указанного лица...». Следовательно, речь в данном случае идет о субъекте — лице, на которого в рамках занимаемой им должности или исходя из выполняемой им работы возложена обязанность по соблюдению правила безопасности движения или эксплуатации железнодорожного транспорта. Благодаря этому, ответственность за отказ от выпол-

нения работы не ограничивается только сферой деятельности, связанной со сферой безопасности движения железнодорожного транспорта, но и на паритетных основаниях предполагает и деятельность в области безопасности его эксплуатации.

Упоминание в ст. 263 УК РФ о правилах безопасности движения или эксплуатации транспорта и о мерах защиты транспортных средств и объектов транспортной инфраструктуры от действий, связанных с незаконным вмешательством, предусмотренных в ст. 263.1 УК РФ, в качестве основных понятий не пересекаются и не совпадают по объему. Решение задач обеспечения безопасности движения или эксплуатации железнодорожного транспорта или таких транспортных средств осуществляется посредством регулирования профессиональной деятельности тех лиц, которые прямо или косвенно управляют железнодорожными транспортными средствами или должны создавать условия для безопасного их функционирования. В свою очередь, вопросы транспортной безопасности в рамках указанной уголовно-правовой нормы обеспечиваются посредством регламентирования иных по содержанию общественных отношений, исходя из чего можно говорить о том, что понятие «транспортная безопасность» не может считаться родовым в отношении понятия «безопасность движения и эксплуатации транспортных средств»¹.

Вообще понятие «транспортная безопасность» в рамках уголовно-правового регулирования имеет достаточно узкую трактовку, определяя ее как защищенность от незаконного вмешательства, которое предполагает умышленные действия. В этой связи неосторожное нарушение защищенности объектов железнодорожной транспортной инфраструктуры или транспортных средств не подпадает под данное понятие. В ходе развития законодательства о транспортной безопасности данное юри-

дическое понятие все больше приобретает значение родового, охватывая при этом все виды транспортной безопасности, предполагая соответствующую корректировку наименования указанного преступления и его описания².

В научном дискурсе возникает проблема выделения элемента транспортной безопасности, взятого под уголовно-правовую охрану ст. 263.1 УК РФ. В данном случае ни безопасность движения, ни эксплуатация железнодорожного транспорта таковым признана быть не может. Но можно выделить те условия, соблюдение которых прямо затрагивает такой вид безопасности. Это и сам факт существования объектов транспортной инфраструктуры (железнодорожные пути, системы связи, системы сигнализации и т.п.), их эксплуатация. Это вызвано тем, что нарушение нормального функционирования указанных объектов может повлечь нарушение условий безопасности функционирования железнодорожного транспортного средства. Исходя из этого, следует сделать вывод о том, что российское уголовное законодательство при выполнении функции охраны объектов транспортной железнодорожной инфраструктуры фактически обеспечивает безопасность функционирования самого железнодорожного транспорта. В таком случае объектом уголовно-правовой охраны следует признать общественные отношения, определяющие условия безопасности движения или эксплуатации железнодорожного и иных видов транспорта. В этой связи нахождение указанной уголовно-правовой нормы в составе гл. 27 УК РФ можно признать обоснованным, а предусмотренное ст. 263.1 УК РФ преступление по всем критериям следует отнести к транспортному преступлению.

Суть состава преступления, предусмотренного ст. 263.1 УК РФ, состоит не в акте вмешательства в организованную деятельность транспортного комплекса, а в

¹ Корякин В. М. О соотношении понятия «транспортная безопасность» со смежными понятиями в области безопасности на транспорте // Транспортное право и безопасность. 2017. № 11. С. 26—32.

² Подробнее: Энциклопедия уголовного права. Т. 24. Преступления против безопасности движения и эксплуатации транспорта / изд. В. Б. Малинина. СПб., 2014. С. 420—428.

нарушении установленных требований, связанных с соблюдением транспортной безопасности. В противном случае последует отказ от реализации или ненадлежащей реализации определенной государством целостной системы правовых, организационных, экономических и других мер по обеспечению надлежащего функционирования транспорта, соответствующих уровню угрозы совершения актов по незаконному вмешательству.

Предусмотренное ст. 263.1 УК РФ преступление является предикатным в отношении вмешательства в деятельность, например, железнодорожного транспорта. Данные деяния взаимосвязаны, но при этом обладают и существенными различиями. Уголовно-правовая норма в данном случае стимулирует к осуществлению действий, использование которых предполагает предупреждение данных актов вмешательства. При этом преступные последствия могут наступить именно как результат вмешательства, а не в связи с нарушением требований в сфере безопасности железнодорожного транспорта. На законодательном уровне это деяние обоснованно признано транспортным преступлением, оно исключено из перечня преступлений террористической направленности, посягающих на общую безопасность.

Объективной стороной предусмотренного ст. 263.1 УК РФ преступления выступает несоблюдение транспортной безопасности. При этом ответственность за данные деяния дифференцирована, исходя из обстоятельств, которые относятся к разным элементам данного состава преступления, — это наступившие последствия и субъект. Применение последствий как квалифицирующих признаков преступления является традиционной практикой. Среди них выделены: вред здоровью, смерть одного или нескольких лиц и крупный ущерб. Помимо этого, к квалифицирующим подобное преступление признаками также отнесены совершение преступления группой лиц по предварительному сговору или организованной группой.

Особый интерес представляет данное в ч. 2 ст. 263.1 УК РФ определение субъекта этого преступления как лица, ответствен-

ного за обеспечение транспортной безопасности. Благодаря конкретизации данных характеристик субъекта преступления, возникает впечатление об ответственности общего субъекта в рамках ч. 1 указанной статьи. При такой конструкции желательно хотя бы в общих чертах обозначить круг лиц, которые могут быть признаны субъектами преступления в рамках этих частей указанной статьи УК РФ.

В первоначальной редакции ст. 263.1 УК РФ субъект преступления был обозначен в качестве лица, ответственного за обеспечение транспортной безопасности. Но с принятием Федерального закона от 3 февраля 2014 г. ст. 263.1 УК РФ получила новую редакцию. В ее состав включили новую часть, в которой не содержалась характеристика субъекта преступления (в ч. 1 указанной статьи). Можно предположить, что на основе существующей ситуации на транспорте было необходимо «развести» ответственность работников транспорта и лиц, не являющихся таковыми. Согласно ч. 2 ст. 263.1 УК РФ в состав субъектов данного преступления входят только лица, являющиеся работниками железнодорожного транспорта и на которых возложена ответственность за обеспечение транспортной безопасности как на различных объектах железнодорожной инфраструктуры, так и непосредственно транспортных средств. При этом собственников объектов транспортной инфраструктуры невозможно было признать субъектами этого преступления. Поэтому для устранения подобного пробела в уголовно-правовом регулировании транспортной безопасности было проведено расширение круга ответственных по ст. 263.1 УК РФ лиц, что, к сожалению, было сделано не совсем удачно.

Библиография

1. Балашов, С. К. Уголовно-правовая охрана безопасности движения и эксплуатации транспорта : дис. ... канд. юрид. наук / С. К. Балашов. — Ростов н/Д., 2007.
2. Белокобыльский, Н. Н. Механизм транспортного преступления / Н. Н. Белокобыльский, А. И. Чучаев. — Саратов, 1991.

3. Габдрахманов, А. Ш. Преступления против безопасности движения и эксплуатации транспорта (уголовно-правовые и криминологические аспекты): автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А. Ш. Габдрахманов. — Казань, 2007.
4. Колчин, М. М. Безопасность железнодорожного транспорта: уголовно-правовые проблемы / отв. ред. А. И. Чучаев. — Владимир, 2009.
5. Колчин, М. М. Уголовно-правовое обеспечение безопасности движения и эксплуатации железнодорожного транспорта : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / М. М. Колчин. — М., 2009.
6. Коробеев, А. И. Транспортные правонарушения: квалификация и ответственность / А. И. Коробеев. — М., 1990.
7. Коробеев, А. И. Транспортные преступления и транспортная преступность. — М.: Юрлитинформ, 2015.
8. Корякин, В. М. О соотношении понятия «транспортная безопасность» со смежными понятиями в области безопасности на транспорте / В. М. Корякин // Транспортное право и безопасность. — 2017. — № 11. — С. 26—32.
9. Кузьмина, А. С. Борьба с автотранспортными преступлениями / А. С. Кузьмина. — Омск, 1981.
10. Маландин, И. Г. Происшествия и правонарушения на автотранспорте и городском электротранспорте в СССР / И. Г. Маландин. — Саратов, 1968.
11. Перфилов, В. П. Теоретические и практические вопросы уголовно-правовой квалификации нарушений правил дорожного движения и эксплуатации транспортных средств: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / В. П. Перфилов. — М., 2008.
12. Соктоев, З. Б. Преступления, связанные с нарушением правил дорожного движения и эксплуатации транспортных средств (ст. ст. 264, 268 УК РФ) // Энциклопедия уголовного права. Т. 24. Преступления против безопасности и эксплуатации транспорта. — СПб., 2014. — С. 144—145.
13. Суденко, В. Е. Объект преступлений против военной службы / В. Е. Суденко // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2015. — № 11 (221). — С. 69—74.
14. Суденко, В. Е. Транспортные преступления и их анализ / В. Е. Суденко // Мир транспорта. — 2013. — Т. 11. — № 4 (48). — С. 170—174.
15. Суденко, В. Е. Транспортные преступления: особенности квалификации / В. Е. Суденко // Транспортное право и безопасность. — 2016. — № 11 (11). — С. 15—20.
16. Уголовное право. Особенная часть / под ред. А. И. Чучаева. — М., 2015.
17. Энциклопедия уголовного права. Т. 24. Преступления против безопасности движения и эксплуатации транспорта / изд. В. Б. Малинина. — СПб., 2014.

Features of qualification of transport crimes on railway transport

© **Dalgatova A. M.**,
graduate student of the department “Criminal Law,
Criminal Procedure and Criminalistics of the Law
Institute of the Russian University of Transport

Annotation. This article discusses various approaches to the classification of crimes in rail transport, as well as their definitions at the legislative level. Calling threats to the safety of railway transport, the author points to the dysfunctions of technical systems, elements of transport infrastructure, information support systems, control subjects on transport and other road users. In the legal field, there is the problem of identifying the transport security element, which is why the author focuses precisely on the conditions of compliance with this type of security, and also indicates the need to return to the original version of the normative wording of the crime by making some clarifications to the characteristics of this action.

Keywords: criminal law, traffic crimes, railway transport, procedure for the operation of transport, transport infrastructure, criminal law.

Молодежный экстремизм: криминологические аспекты противодействия

© Дамаскин О. В.,

доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, главный научный сотрудник Института государства и права РАН

Аннотация. Рассматриваются состояние, потребности и возможности противодействия современному молодежному экстремизму, влияние криминальной субкультуры на правовое сознание молодежи, обосновывается комплексность новых направлений противодействия экстремизму.

Ключевые слова: молодежный экстремизм, криминальная субкультура, правовое воспитание, проступки, преступления, правосознание.

В настоящее время противодействие распространению криминальной субкультуры, экстремистских проявлений среди молодежи является актуальной проблемой, связанной с социальной адаптацией молодежи в современном обществе, борьбой с преступностью, правовым воспитанием молодежи в интересах оздоровления и социализации нашего общества.

Обзор ряда исследований в сфере криминологии, психологии и социологии позволяет сформулировать понятие криминальной субкультуры как системы групповых ценностей, интересов, обычаев, традиций, норм и правил поведения, которая регулирует неформальные отношения в среде преступников, включая и среду осужденных, отбывающих уголовное наказание в виде лишения свободы¹.

¹ Бочкарева Е. В. Распространение криминальной антикультуры в молодежной среде // Актуальные проблемы российского права. 2019. № 8. С. 144—150; Криминальная субкультура и девиантность: структура и динамика / канд. филос. наук, доц. Р. А. Юрьев, докт. социол. наук, проф. В. Ф. Лелюх. Новокузнецк, 2019; Лузгин С. А., Кириллова Т. В., Кузнецов М. И. Профилактика распространения тюремной субкультуры в среде подростков и молодежи // Ведомости уголовно-исполнительной системы. 2019. № 7. С. 29—34; Мальцева С. М., Ветюгова М. В., Семина Д. М. Некоторые аспекты социальной работы с подростками — представителями российских подростковых субкультур экстремистской направленности // Образование и наука в современном мире. Инновации. 2019. № 5. С. 7—15; Польшиков А. В., Буданова Е. А. Основные направления противодействия распространению

Являясь отражением ряда социальных факторов бытия, причин и условий им способствующих, распространение криминальной субкультуры среди молодежи, включая несовершеннолетних лиц, способствует развитию деструктивного и преступного поведения, экстремизму и терроризму. Фундаментом криминальной субкультуры являются чуждые законопослушному гражданскому обществу ценности, нормы поведения и общения, традиции и ритуалы людей, объединяемых криминальной идеологией.

Проблема восприятия и распространения криминальной субкультуры среди несовершеннолетних, содержащихся в воспитательных колониях и следственных изоляторах вышла за их пределы и получает распространение среди широкого круга подростков и молодежи. Это стало возможным вследствие изменения социально-экономических факторов жизни, обострения социального неравенства, дефектов семейного и школьного воспитания, а также системного целенаправленного влияния криминального мира, ради-

криминальной субкультуры несовершеннолетнего в современных условиях // Вестник Воронежского института МВД России. 2019. № 2. С. 249—255; Самойлов С. Ф. Критика криминальной идеологии как средство профилактики организованной преступности в молодежной среде // Вестник Краснодарского университета МВД России. 2019. № 2. С. 99—103; Шильников И. А. Влияние криминальной субкультуры на личность преступника-рецидивиста // Российский следователь. 2017. № 8. С. 50—53.

кальных экстремистских молодежных группировок, психологического воздействия новых источников информации, включая интернет¹.

В настоящее время на учете в органах внутренних дел Российской Федерации состоит свыше 450 молодежных группировок экстремистской направленности общей численностью около 20 тыс. человек. В структуру молодежных группировок входят около 150 группировок, причисляющих себя к движению «скинхеды», 72 — к футбольным фанатам, 31 — к национальному единству, 18 — к реперам, 8 — к националистам.

В целях увеличения численности своих сторонников активисты радикальных политизированных структур осуществляют вербовочную работу преимущественно в образовательных учреждениях. Преступность — поведение уголовно наказуемое, запрещенное законом, является лишь одной из форм экстремистского девиантного поведения.

Системный молодежный экстремизм на территории России образует трехуровневую систему: первый уровень, организационный, предполагает формальное и неформальное членство в организациях и движениях экстремистского толка (например, в движении скинхедов, футбольных фанатов); второй уровень, ментальный, представлен экстремистской политической культурой, а также деструктивными действиями средств массовой коммуникации (экстремистские идеи, ценностные ориентации); третий уровень, поведенческий, на нем проявляются конкретные действия и поступки экстремистского толка.

Основными источниками молодежного экстремизма в России являются, преимущественно, социально-политические факторы: кризис социально-политической

и экономической системы; социокультурный дефицит и криминализация массовой культуры; распространение социальных проявлений самоизоляции; ограниченность возможностей и форм проведения досуга; кризисность школьного и семейного воспитания.

Основной круг проблем, с которыми приходится иметь дело молодежи в России, лежит в сфере конфликтных отношений, прежде всего, в семье и в отношениях со сверстниками. Большую роль играют личностные факторы, такие, как деформация системы ценностей, криминализирующаяся среда общения, преобладание асоциальных ориентаций над социально позитивными, деформированное восприятие внешних воздействий, деформация жизненных планов, влияние криминальной субкультуры.

В настоящее время формируется поляризация национал-экстремистской, крайне левой и крайне правой, этноконфессиональной и сепаратистской основы политического экстремизма. Существенно отметить, что, хотя проявление экстремистских акций на различных основах имеют разные особенности проявления, их объединяет использование экстремальных форм насилия для усиления агрессивности окружающей среды. Криминальный экстремизм стремится навязать молодежи нормы поведения, базирующиеся на брутальности, вандализме, жестокости и агрессивности. Часть молодых людей воспринимает насилие как особую ценность, жизненную стратегию в обществе риска, и сама становится субъектом насилия, жертвой преступных сил, встает на путь экстремизма и преступности, что способствует сближению с терроризмом.

В условиях социальной неопределенности вероятность и риск обострения этих противоречий, возникновения и расширения социального конфликта стремительно повышаются. При этом спонтанные попытки со стороны органов власти навести порядок, без овладения ситуацией в целом, лишь усиливают неопределенность, продуцируя новые риски, влияющие на молодежь. Одновременно с обострением

¹ Противодействие современной преступности. Криминологические, уголовно-правовые и уголовно-процессуальные аспекты : монография / под общ. ред. чл.-корр. РАН А. Н. Савенкова. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2019.

конфликтов в обществе риска заметно снижаются шансы для их позитивного решения.

Такое общество скорее столкнется с эскалацией конфликта и с переходом его в крайнюю форму конфронтации. Если для одной части молодежи средством активного самоутверждения служат экстремистские проступки и преступления, то для других оказывается предпочтительнее «уход» от чужого, непонимающего и непонятого мира в сферу алкоголя, наркотиков или же добровольный уход из жизни. Потребление алкоголя и наркотиков, суицидальное поведение — это формы ухода от социальной действительности и неумения (нежелания) приспособиться к ней, одобряемыми обществом способами¹. Росту девиаций среди несовершеннолетних способствуют: распространенность спиртных напитков, алкоголизм и насилие в семьях, коммерциализация центров досуга, видеотек, игровых залов, социальная рознь на повседневном бытовом уровне, что порождает ощущение социальной неполноценности, ущербности, нарастающую агрессию, толкает молодежь на совершение корыстных правонарушений и преступлений с целью добывания денег.

Актуальной остается проблема занятости. Каждое третье преступление совершается нигде не работающими и не учащимися подростками. Оставшись вне стен учебного заведения и вне трудового коллектива, несовершеннолетние быстро находят «место работы» в криминальных структурах, чаще в сфере экстремизма и преступности.

Необходимо также отметить, что в сегодняшней России часть экстремистских образований включает в себя неорганизованную молодежь. Отсутствие занятости общественно полезным трудом, нахождение в стороне от активной созидательной, общественно-полезной работы сказались на большом удельном весе этой социальной группы в организованной системе политического

экстремизма. По причине недостаточного жизненного опыта, плохого знания особенностей политической борьбы, правовой безграмотности эта категория граждан становится слепым исполнителем указаний опытных экстремистов.

Именно эта категория молодежи чаще всего осуществляет насильственные посяательства на конституционные права других граждан. Ухудшение материального положения, снижение уровня обеспеченности малоимущих слоев населения при дефектности политики органов государственной власти может привести к социальному взрыву, что актуализирует потребность научного осмысления проблемы экстремизма и выработки оптимального комплекса мер противодействия.

На противодействие популяризации криминальной субкультуры направлен Федеральный закон от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации», который устанавливает правовые и организационные основы системы профилактики правонарушений, общие правила ее функционирования, основные принципы, направления, виды профилактики правонарушений и формы профилактического воздействия, полномочия, права и обязанности субъектов профилактики правонарушений и лиц, участвующих в профилактике правонарушений.

Осуществление основных направлений профилактики правонарушений обеспечивается посредством: выявления, оценки и прогнозирования криминогенных факторов; правового регулирования профилактики правонарушений; разработки государственных и муниципальных программ в сфере профилактики правонарушений; формирования и совершенствования механизмов эффективного взаимодействия субъектов профилактики правонарушений с лицами, участвующими в ней; выявления и устранения причин и условий, способствующих антиобщественному поведению и совершению пра-

¹ Кашепов В. Квалификация преступлений экстремистской направленности // Уголовное право. 2007. № 3.

вонарушений; выявления лиц, склонных к совершению правонарушений; выявления лиц, пострадавших от правонарушений или подверженных риску стать таковыми, лиц находящихся в трудной жизненной ситуации, включая лиц, страдающих заболеваниями наркомании и алкоголизмом, лиц без определенного места жительства; использования видов профилактики правонарушений и форм профилактического воздействия установленных законом; применения, в соответствии с законодательством, специальных мер профилактики правонарушений административного, уголовного, уголовно-процессуального и оперативно-розыскного характера, в целях предупреждения правонарушений; проведения мониторинга в сфере профилактики правонарушений.

Соответствующие уполномоченные лица, действуя в пределах своих прав и обязанностей, могут осуществлять профилактическое воздействие в ряде форм: правовое просвещение и правовое информирование; профилактическая беседа; объявление официального предостережения о недопустимости действий, создающих условия для совершения правонарушения, либо недопустимости продолжения антиобщественного поведения; профилактический учет; внесение представления об устранении причин и условий, способствующих совершению правонарушения; профилактический надзор; социальная адаптация; социальная реабилитация.

Важной задачей воспитательной деятельности в современных условиях является формирование у подростков и молодежи навыков конструктивного разрешения возникающих конфликтов, с учетом гуманистических ценностей человеческой жизни и семьи, уважения личности другого человека, взаимопонимания и сотрудничества для достижения общих результатов.

Основными задачами по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, согласно Федеральному закону от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики без-

надзорности и несовершеннолетних» являются: предупреждение безнадзорности, беспризорности, правонарушений и антиобщественных действий несовершеннолетних, выявление и устранение причин и условий, способствующих этому; обеспечение защиты прав и законных интересов несовершеннолетних; социально-педагогическая реабилитация несовершеннолетних, находящихся в социально опасном положении, выявление и пресечение случаев вовлечения несовершеннолетних в совершение преступлений, других противоправных и (или) антиобщественных действий, а также случаев склонения их к суицидальным действиям.

Декларация задач и намерений, разумеется, не дает необходимых результатов без их осмысленной и заинтересованной реализации субъектами правоприменительной практики. Именно эта сфера нуждается в пристальном внимании и развитии, в интересах законности, правопорядка и национальной безопасности.

Актуализируются потребности и возможности научного обеспечения региональной безопасности, включая, в частности, рассмотрение позитивного опыта этой работы в Московской области.¹

В настоящее время в Российской Федерации законодательством не допускается пропаганда суицида, наркотиков, экстремизма как общественно опасных проявлений. Однако, до настоящего времени отсутствует правовой запрет на пропаганду криминальной субкультуры, формирующей установки и ориентации на противоправное поведение.

Система профилактики, предупреждения перерастания проступков в преступления нуждается в совершенствовании правовой основы противодействия. Поэтому необходимо системное изучение потребностей и возможностей криминологических, психологических и социологических аспектов противодействия рас-

¹ Противодействие современному экстремизму и терроризму: научно-практическое пособие / О. В. Дамаскин, В. В. Красинский, А. В. Козлов; под общ. ред. чл.-корр. РАН А. Н. Савенкова. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2019.

пространению криминальной субкультуры, обоснования организационных, воспитательных, правовых мер работы с молодежью и носителями криминальной субкультуры, повышения уровня квалификации воспитателей детских и образовательных учреждений, а также сотрудников правоохранительных органов.

В марте 2019 г. на расширенном заседании Генеральной прокуратуры России Президент Российской Федерации В. В. Путин заявил о необходимости существенно повысить уровень защищенности детей и подростков от преступных посягательств. Следует отметить, что названный контингент, с одной стороны, является жертвой посягательств, а с другой — активными и пассивными участниками противоправных посягательств. Несовершеннолетние лица, не являясь по возрасту субъектами уголовной ответственности, используются совершеннолетними правонарушителями, проходят школу криминального воспитания, формирования криминальной субкультуры, восприятия криминальной идеологии. Поэтому этот процесс является борьбой за умы людей, за перспективу их и нашего позитивного будущего.

Осознание такого подхода определяет его значение для законности, правопорядка, национальной безопасности в современных условиях.

Согласно данным официальной статистики в последнее десятилетие число несовершеннолетних лиц, совершивших преступления, сократилось почти в два раза — на 48 %. В 2009 г. их число составляло 85,4 тыс., в 2018 г. — 40,8 тыс. Однако эти цифры не могут нас успокаивать ввиду высокой латентности преступности, изменения форм и направленности противоправных проявлений, повышения активности носителей криминальной субкультуры, изменения внешних факторов криминальной субкультуры, включая влияние интернета и средств массовой информации, дефектов воспитательной, профилактической работы.

Особого внимания заслуживает проблема организации профилактики право-

нарушений в отношении детей и подростков. Согласно статистике, за последние 10 лет число потерпевших от противоправных деяний несовершеннолетних лиц сократить практически не удалось. В 2009 г. число потерпевших несовершеннолетних составило 108,7 тыс., в 2018 г. — 106,7 тыс.

Особое место среди средств распространения криминальной субкультуры принадлежит Интернету, социальным сетям.

Использование новых технических ресурсов и технологий получения информации с использованием возможностей социальных сетей ведет к системному увеличению негативного воздействия на сознание несовершеннолетних и совершеннолетних людей. Среди интернет-порталов, занимающихся пропагандой криминальной субкультуры, выделяются: видеоблогинг на базе YouTube («Мопс дядя Пес», «Мопс и Компания»); тематические каналы, такие как «Арестантский уклад един», «АУЕ за забором», «Криминал ТВ», «Воры в Законе: тюрьма и понятия» и ряд других. Среднее количество подписчиков названных порталов на 17 июля 2018 г. составило около 104 тыс. человек. По данным МВД России в первом полугодии 2019 г. выявлено 17 776 несовершеннолетних, совершивших преступления.

Проявлением криминальной субкультуры признано криминогенное сообщество, обозначаемое аббревиатурой АУЕ, расшифровывающееся как арестантский уклад един, арестантское уркаганское единство и т.п. АУЕ можно характеризовать как молодежное неформальное движение, участники которого придерживаются воровских понятий, поддерживают и признают авторитетов преступного мира, проецируют тюремные поведенческие позиции, схемы, алгоритмы поведения на свои взаимоотношения с окружающими. По оценке правоохранительных органов, это реально организованный, сплоченный коллектив подростков не только из неблагополучных семей, но и из вполне обеспеченных и внешне респектабельных. АУЕ

активно распространяется не только как самодеятельная, но и организуемая группировка среди младших подростков 11—12 лет, в социальных группах, преимущественно среди футбольных и иных фанатов, в детских домах и интернатах, ряде школ.

В настоящее время этим движением охвачено около 18 субъектов Российской Федерации. Очевидно, что противодействие и профилактика этому движению, обуславливают потребность комплексного объединения усилий органов государственной власти и управления, общественных объединений, психологов, педагогов, социальных работников, студенческого сообщества, родителей, правоохранительных органов, сотрудников служб региональной безопасности.

Анализ состояния исследуемой проблемы противодействия распространению криминальной субкультуры обуславливает целесообразность разработки и принятия федерального закона о государственной молодежной политике. Необходимым условием комплексности и результативности предлагаемого механизма повышения гражданской активности и раскрытия потенциала молодого поколения в интересах законности, правопорядка и национальной безопасности, становится его подготовка и сопровождение на криминологической основе.

Указом Президента Российской Федерации от 29 мая 2017 г. № 240 в нашей стране объявлено Десятилетие детства на период с 2018 по 2027 годы¹. Правительством Российской Федерации утвержден план основных мероприятий до 2020 г., проводимых в рамках Десятилетия детства². Он направлен на развитие детской инфраструктуры, обеспечение безопасности, образования, физического и культурного развития детей и подростков. Планом предусмотрены мероприятия по

обеспечению безопасного информационного пространства, защите прав и интересов подрастающего нового поколения людей. Представляется, что реализация намеченных мероприятий в комплексе с мерами по поддержке семей с детьми, определенных национальными проектами «Демография», «Образование», «Здоровье» может содействовать снижению факторов, способствующих распространению криминальной субкультуры несовершеннолетних лиц и совершеннолетней молодежи.

Государственной программой Российской Федерации «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности»³ мерами государственной поддержки по достижению национальных целей развития Российской Федерации, относящихся к сфере реализации Программы, определены её основные направления: противодействие негативному воздействию информационных ресурсов, наносящих вред психическому и физическому здоровью несовершеннолетних лиц; профилактика социально опасного и деструктивного поведения, асоциальных явлений и экстремизма, распространения криминальной субкультуры в молодежной среде, повышение уровня культуры и безопасности в молодежной среде.

Для обеспечения этого процесса целесообразно включение в состав школьных сотрудников психологов, повышение квалификации педагогов, чтобы они могли предотвращать конфликты и активно противодействовать проявлениям криминального характера в школах. По информации, представленной органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющими государственное управление в сфере образования, численность педагогов-психологов в образовательных организациях соответствующих субъектов Российской Федерации в 2018—2019 учебном году составила: в дошкольных образовательных организациях – 16 861 человек; в общеобразовательных организациях — 25 557 чело-

¹ Указ Президента Российской Федерации от 29 мая 2017 г. № 240 «Об объявлении в Российской Федерации Десятилетия детства».

² Утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 6 июля 2018 г. № 1375-р.

³ Утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 345.

век; в организациях среднего профессионального образования — 2 339 человек. В среднем на одну штатную единицу педагога-психолога в системе общего образования приходится 631 обучающийся, при минимальном значении — 280 обучающихся в Камчатском крае и максимальном значении — 1 923 обучающихся в Приморском крае.

Актуальным направлением работы по противодействию распространению криминальной субкультуры представляется взаимодействие школ с общественными организациями, занимающимися воспитательной работой. В частности, с общественным движением «Анти АУЕ», созданным с целью противодействия распространению криминальной субкультуры.

Важным направлением является возможность судебной блокировки доступа к Интернет-ресурсам, содержащим информацию, запрещенную к распространению в Российской Федерации. По инициативе сотрудников органов внутренних дел в 2018 г. заблокировано свыше 25,8 тыс. ресурсов, содержащих деструктивный контент.

Противодействие противоправным проявлениям в рассматриваемой сфере осуществляется на основе ряда законодательных актов: Закона Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. № 2124-1 «О средствах массовой информации», Федерального закона от 29 декабря 2010 г. № 436-ФЗ «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию», Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации». Вместе с тем, в настоящее время в законодательстве отсутствуют термины: «пропаганда криминальной субкультуры», «социокультурные ценности преступного мира», «криминальный образ поведения» и иные понятия, подлежащие криминализации.

18 декабря 2018 г. подписан Федеральный закон «О внесении изменений в статью 15 Федерального закона «Об информации, информационных технологиях

и о защите информации» и статью 5 Федерального закона «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и жизни». Предусмотрено расширение перечня запрещенной к распространению информации, включением в него информации, направленной на склонение или иным образом вовлечение несовершеннолетнего в совершение противоправных действий, представляющих опасность для жизни и (или) здоровья несовершеннолетних, а также жизни и (или) здоровья иных лиц. Внесение соответствующих дополнений и изменений в действующее законодательство может способствовать уточнению и конкретизации правовых основ противодействия распространению криминальной субкультуры.

В качестве первоочередных мер по противодействию криминальной субкультуре молодежи предлагаются следующие:

— совершенствование нормативной правовой базы, в которой целесообразно на основе комплексного криминологического подхода более четко разграничить функции и определить полномочия органов образования, культуры, внутренних дел, региональных и муниципальных органов власти и других органов и учреждений, которым предстоит решать задачи по нейтрализации влияния криминальной субкультуры на молодежь и воспитанию у подрастающего поколения признанных в обществе позитивных нравственных ценностей и личностных качеств;

— законодательное определение форматов и рамок в работе средств массовой информации, интернет-пространства, установления и конкретизации ответственности за распространение элементов криминальной субкультуры;

— проведение систематических мониторингов и исследований, научного обеспечения и сопровождения деятельности по противодействию криминальной субкультуре, содействия созданию условий, комплексному осуществлению мер по формированию позитивного правосознания, установок и ориентаций молодежи на поведение в повседневной жизни и экс-

тремальных ситуациях, в интересах обеспечения законности и правопорядка;

— создание социально активной, конструктивно ориентированной среды на базе центров дополнительного образования, культуры, спорта, с целью организованного вовлечения, целенаправленного позитивного влияния на детей и подростков как из семей групп риска, так и остальной молодежи¹;

— организационно-методическое обеспечение деятельности, форм и методов воспитательной работы сотрудников образовательных учреждений, центров социальной и психологической поддержки и реабилитации, комиссий по делам несовершеннолетних, подготовки актива учащейся школьной, студенческой, трудящейся молодежи как ядра позитивно ориентированной молодежи в системе социализации и гражданственности, кадрового обеспечения государственного строительства в интересах национальной безопасности.

В условиях современного конфликта интересов индивидуализма и коллективизма, как установок и ориентаций на поведение в условиях современного общества, с навязываемой либеральной идеологией, основой которой является индивидуализм, средством — конкурентная борьба, а целью — материальный успех в обществе потребления, любой ценой, не приемлющий традиционных нравственных ценностей, заслуживает внимания изучение научно-практических трудов, опыта работы А. С. Макаренко² в трудовой колонии им. М. Горького по перевоспитанию правонарушителей, адаптируемого к современным потребностям и возможностям социализации общественных

отношений, а также его последователей. Воспитанники, с которыми А. С. Макаренко пришлось иметь дело, были подростками и юношами с уголовным прошлым, недисциплинированными, не привыкшими к труду.

А. С. Макаренко сумел воспитать из этой молодежи горячо преданных Родине, дисциплинированных, любящих труд и умеющих работать граждан. Его творческая и практическая работа получила признание ученых-педагогов и психологов. Большая заслуга А. С. Макаренко в том, что он продвинул вопрос о воспитании молодого поколения в духе коллективизма, указав ряд глубоко обоснованных и успешно проверенных на практике методов воспитания.

В современных условиях целесообразным представляется использование материальной базы и возможностей сил обороны и безопасности в интересах патриотического воспитания молодежи, социальной адаптации и рациональной поддержки в системе социальных лифтов современного трансформирующегося общества, в условиях внутренних и внешних угроз, противодействия преступности, сплочения здоровых сил общества в строительстве и укреплении социального правового государства.

Лучшие личностные человеческие качества: гуманизм, доброта, справедливость, сотрудничество, взаимопомощь, вера, надежда, любовь, сформировавшиеся и прошедшие суровые испытания на протяжении становления и развития человеческой культуры, остаются мировоззренческой основой существования мира, прогрессивного развития и безопасности человечества, вопреки эгоцентризму, корысти, лжи, насилию. Формирование нравственности и правосознания, как фактора ориентации социализированного поведения, актуализируется.

Проведенные исследования позволяют констатировать возрастание роли криминологической профилактики в современных условиях новых опасностей и угроз. Опыт деятельности Всероссийского детско-юношеского военно-

¹ См., например: Харитонов В. С. Правовые аспекты регулирования военно-прикладных видов спорта как части добровольной подготовки граждан к военной службе // Военное право. 2018. № 2 (48). С. 94—99.

² Макаренко А. С. Книга для родителей. Государственное издательство Министерства просвещения РСФСР. М., 1950; Макаренко А. С. Проблемы школьного советского воспитания. М., 1949; Макаренко А. С. Собрание сочинений. Т. 1—7. М., 1959—1960.

патриотического общественного движения «Юнармия» позволяет оценить его положительно. 24 июля 2019 г. на совместном, с полномочным представителем Президента Российской Федерации в Северо-Западном федеральном округе, выездном совещании Секретаря Совета Безопасности Российской Федерации рассмотрен вопрос «О дополнительных мерах по повышению эффективности в сфере государственной молодежной политики в субъектах Российской Федерации, расположенных в пределах этого федерального округа».

Идёт творческий поиск новых форм, средств и методов профилактической работы, соответствующих изменившимся условиям жизни нашего общества, возрастает активность здоровых сил общества, противостоящих преступности, при взаимодействии практиков и ученых¹.

Криминологические проблемы формирования правосознания молодежи как фактора поведения, путей их комплексного решения заинтересованно рассматривались на научных конференциях, с участием представителей органов государственной власти и управления².

¹ Противодействие современному экстремизму и терроризму : науч.-практ. пособие / О. В. Дамаскин, В. В. Красинский, А. В. Козлов; под общ. ред. чл.-корр. РАН А. Н. Савенкова. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2019; Использование сети Интернет в террористических целях: основные проблемы и пути противодействия. 28 ноября 2019 г. Сборник материалов межрегиональной конференции. Антитеррористическая комиссия Московской области. М., 2020.

² Программа Всероссийской научной конференции с международным участием 17 декабря 2019 г. Институт государства и права Российской академии наук. «Государство обязано создавать законы в уголовно-правовой сфере: от профилактики до приговора и социализации»; Программа Всероссийской научно-практической конференции 21 января 2020 г. Университет Прокуратуры Российской Федерации, Общероссийская общественная организация «Российская криминологическая ассоциация». «Криминологические проблемы поведения несовершеннолетних и молодежи, пути их решения».

Новый импульс процессу оздоровления общества придают Послание Президента Российской Федерации В. В. Путина Федеральному Собранию Российской Федерации от 15 января 2020 г., смена Правительства Российской Федерации, поддерживаемые здоровой частью нашего общества. Современные вызовы обуславливают потребность принятия адекватных решений и действий, поэтому предлагаемый системный подход оздоровления нашей молодежи и общества, повышение компетентности, качества и ответственности лиц, участвующих в рассматриваемой работе, является необходимым условием её результативности, сплочения общества, обеспечения суверенитета и безопасности государства.

Библиография

1. Бочкарева, Е. В. Распространение криминальной антикультуры в молодежной среде / Е. В. Бочкарева // Актуальные проблемы российского права. — 2019. — № 8. — С. 144—150.
2. Кашепов, В. Квалификация преступлений экстремистской направленности / В. Кашепов // Уголовное право. — 2007. — № 3. — С. 30 — 34.
3. Криминальная субкультура и девиантность: структура и динамика / канд. филос. наук, доц. Р. А. Юрьев, докт. социол. наук, проф. В. Ф. Лелюх. — Новокузнецк, 2019. — 64 с.
4. Лузгин, С. А. Профилактика распространения тюремной субкультуры в среде подростков и молодежи / С. А. Лузгин, Т. В. Кириллова, М. И. Кузнецов // Ведомости уголовно-исполнительной системы. — 2019. — № 7. — С. 29—34.
5. Макаренко, А. С. Книга для родителей. — М.: Государственное издательство Министерства просвещения РСФСР, 1950.
6. Макаренко, А. С. Проблемы школьного советского воспитания / А. С. Макаренко. — М., 1949.
7. Мальцева, С. М. Некоторые аспекты социальной работы с подростками-представителями российских подростковых субкультур экстремистской направленности / С. М. Мальцева, М. В. Ветюгова, Д. М. Семина // Образование и наука в современном мире. Инновации. — 2019. — № 5. — С. 7—15.
8. Польшиков, А. В. Основные направления противодействия распространению криминальной субкультуры несовершеннолетнего в современных условиях / А. В. Польшиков, Е. А. Буданова // Вестник Воронежского института МВД России. — 2019. — № 2. — С. 249—255.
9. Противодействие современной преступности. Криминологические, уголовно-

правовые и уголовно-процессуальные аспекты : монография / под общ. ред. чл.-корр. РАН А. Н. Савенкова. С. 50—53. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2019. С. 50—53. 567 с.

10. Противодействие современному экстремизму и терроризму : научно-практическое пособие / О. В. Дамаскин, В. В. Красинский, А. В. Козлов; под общ. ред. чл.-корр. РАН А. Н. Савенкова. С. 50—53. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2019. — 143 с.

11. Самойлов, С. Ф. Критика криминальной идеологии как средство профилактики организованной преступности в молодежной среде /

С. Ф. Самойлов // Вестник Краснодарского университета МВД России. — 2019. — № 2. — С. 99—103.

12. Харитонов, В. С. Правовые аспекты регулирования военно-прикладных видов спорта как части добровольной подготовки граждан к военной службе / В. С. Харитонов // Военное право. — 2018. — № 2 (48). — С. 94—99.

13. Шильников, И. А. Влияние криминальной субкультуры на личность преступника-рецидивиста / И. А. Шильников // Российский следователь. — 2017. — № 8. — С. 50—53.

Youth extremism: the criminological aspects of the response

© **Damaskin O. V.**,

doctor of law, Professor, honored lawyer of the Russian Federation, chief researcher of the Institute of state and law of the Russian Academy of Sciences

Annotation. The article considers the state, needs and possibilities of countering modern youth extremism, the influence of criminal subculture on the legal consciousness of young people, and justifies the complexity of new directions of countering extremism.

Keywords: youth extremism, criminal subculture, legal education, misdemeanors, crimes, legal awareness.

Правомерное причинение вреда при исполнении обязанностей военной службы

© Попов К. И.,

кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры «Уголовное право, уголовный процесс и криминалистика» Юридического института Российского университета транспорта (МИИТ), член Российской академии юридических наук

Аннотация. Статья посвящена рассмотрению проблемных вопросов, связанных с правомерным причинением вреда при исполнении обязанностей военной службы. В результате исследования автор приходит к выводу о том, что действующее уголовное законодательство в этой части подлежит совершенствованию. Автор статьи усматривает целесообразность закрепления в главе 8 УК РФ нового обстоятельства, исключающего преступность деяния в условиях военной службы наряду с уже существующими.

Ключевые слова: исполнение обязанностей военной службы; военнослужащие; правомерное причинение вреда; уголовное законодательство; обстоятельства, исключающие преступность деяния; законное применение оружия; необходимая оборона.

Точное и неукоснительное выполнение военнослужащим своих служебных обязанностей, даже если оно связано с нарушением чьих-либо интересов, причинением вреда и по внешним признакам сходно с признаками конкретного преступления, ни в коем случае не может признаваться общественно опасным противоправным уголовно наказуемым деянием. В противном случае это бы подрывало самые глубинные основы исполнения воинского долга, соблюдения воинской дисциплины и правопорядка.

Как справедливо указывал Х. М. Ахметшин, в абсолютном большинстве случаев выполнение обязанностей военной службы не только не связано с нарушением каких-либо охраняемых законом интересов, а, наоборот, направлено на их защиту. Но в силу специфических обязанностей военной службы военнослужащие, особенно в боевой обстановке, вынуждены совершать такие действия, которые могут быть связаны с нарушением тех или иных законных интересов и образовывать по внешним признакам состав того или иного преступления.

В теории уголовного права исполнение обязанностей военной службы отдельными учеными рассматривается в качестве самостоятельного обстоятельства, исклю-

чающего преступность деяния (обстоятельства правомерного причинения вреда). Некоторые авторы именуют данное обстоятельство как законное применение оружия¹ (например, при нападении на охраняемый объект).

В качестве иллюстрации указанных выше теоретических положений Х. М. Ахметшин приводил случаи применения часовым оружия, связанные с причинением вреда, а также принуждение начальником к повиновению своего подчиненного вплоть до применения оружия².

В. М. Чхиквадзе к числу обстоятельств, исключающих противоправность деяния, также относил исполнение возложенных законом обязанностей военной службы и принуждение подчиненного к повиновению³. И. И. Слуцкий также признавал при-

¹ Бязров С. Е. Правомерное применение оружия военнослужащими как обстоятельство, исключающее преступность деяния : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М.: ВНИИ МВД России, 2013. С. 8.

² Ахметшин Х. М. Избранные труды. М.: Юрлитинформ, 2011. С. 31—32.

³ Чхиквадзе В. М. К вопросу об обстоятельствах, исключающих противоправность деяния в военном уголовном праве // Сов. гос-во и право. 1941. № 4. С. 69—78.

нуждение к повиновению таким обстоятельством¹.

По мнению А. А. Пионтковского, исполнение обязанностей военной службы не требует специального выделения в общем перечне обстоятельств, исключающих преступность деяния, а является лишь разновидностью, частным случаем исполнения профессиональных (служебных) обязанностей².

Ни у кого не вызывает сомнения, что применение военными оружием в точном соответствии с требованиями действующего законодательства освобождает их от ответственности за наступившие последствия. В случаях же применения оружия с нарушением существующих специальных требований виновные подлежат уголовной ответственности.

Ст.13 и 14 УВС ВС РФ регламентируют случаи применения военными оружием лично или по приказу командира (начальника) для защиты жизни, здоровья и собственности в состоянии необходимой обороны или крайней необходимости. Командир (начальник), кроме того, имеет право применить оружие лично или приказом применить оружие для восстановления дисциплины и порядка в случае открытого неповиновения подчиненного в боевых условиях, когда действия неповиновения явно направлены на государственную измену или срыв выполнения боевой задачи, а также при выполнении задач в условиях чрезвычайного положения.

Таким образом, по общему правилу, военнослужащие в мирное время могут применять оружие только в двух случаях: в состоянии необходимой обороны или крайней необходимости.

Представляется необоснованным ограничение перечня обстоятельств правомерного причинения вреда в условиях военной службы только необходимой обороной и крайней необходимостью. К сожа-

лению, в свое время не получила поддержки позиция Н. Н. Паше-Озерского, который считал, что осуществление военными оборонными интересами Вооруженных Сил и установленного порядка несения военной службы от общественно опасных посягательств на них является не осуществлением таким военнослужащим права необходимой обороны, а исполнением закона, исполнением обязанностей военной службы. Представляется теоретически верной общая концепция Н. Н. Паше-Озерского, отрицающего саму возможность превращения права необходимой обороны в правовую обязанность военнослужащих³.

Мы поддерживаем указанную позицию и считаем, что оборонительные действия совершаются в порядке исполнения специальных обязанностей военной службы, регламентируемых воинскими уставами и другими военно-правовыми актами. В случае причинения вреда посягающему в процессе оборонительных действий военнослужащих их правомерность должна оцениваться на равном основании с гражданскими лицами в полном соответствии с ч. 3 ст. 37 УК РФ. Необходимая оборона является, таким образом, правом, а не обязанностью военнослужащих⁴.

Представляется верной раскритикованная в свое время точка зрения А. М. Медведева, согласно которой законодатель рассматривает необходимую оборону только как сферу деятельности частных лиц, что необходимая оборона — всегда только субъективное право гражданина, которое не может превращаться в юридическую обязанность⁵.

Кроме того, по его мнению, действия лиц, не выполнивших своего служебного долга по защите охраняемых законом интересов от преступных и иных посяга-

¹ Слуцкий И.И. Обстоятельства, исключающие уголовную ответственность. Л.: Изд-во ЛГУ, 1956. С. 127.

² Курс советского уголовного права: в 6 т. М., 1970. Часть Общая. Т. 2. С. 344.

³ Паше-Озерский Н. Н. Необходимая оборона и крайняя необходимость по советскому уголовному праву. М.: Госюриздат, 1962. С. 11—12.

⁴ Попов К. И. Необходимая оборона: право или обязанность военнослужащих? // Военное право. 2012. № 2. С. 68.

⁵ Медведев А. М. Соотношение необходимой обороны и исполнения служебного долга // Соц. законность. 1974. № 9. С. 62.

тельств, надлежит квалифицировать по статьям о воинских преступлениях.

Представляется возможным применение военными служащими оружия не только в состоянии необходимой обороны или крайней необходимости. Например, часовой применяющий оружие против лица, незаконным образом пытающегося преодолеть запретную границу поста (ст. 210 — 212 УГиКС ВС РФ), правомерно может причинить смерть лицу, совершившему административное правонарушение, предусмотренное ст. 20.17 КоАП РФ — нарушение пропускного режима охраняемого объекта. Ст. 37 УК РФ, регламентирующая необходимую оборону, считает причинение смертельного вреда посягающему правомерным только в тех случаях, если это посягательство было сопряжено с насилием, опасным для жизни обороняющегося. Таким образом, в описанной выше ситуации выявляется формальное превышение пределов необходимой обороны.

Представляется, что основания и условия, исключающие привлечение к уголовной ответственности при правомерном применении оружия военными служащими, не являются юридически тождественными основаниям и условиям правомерности причинения вреда при обстоятельствах, исключающих преступность деяния, предусмотренных гл. 8 УК РФ. Так, в следственной и судебной практике с участием общего субъекта уголовного правоотношения критериями оценки исключения уголовной ответственности являются основания и условия, предусмотренные нормами об обстоятельствах, исключающих преступность деяния (ст. 37—42 УК РФ)¹.

При применении же оружия военными служащими как специальным субъектом правовой оценке подлежат основания и порядок его применения, которые должны соответствовать, как указано в действующем Постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 27 сентября 2012 г. № 19, требованиям «законов, уставов, положений и иных нормативных правовых актов, предусматривающих ос-

нования и порядок применения оружия, специальных средств, боевой и специальной техники или физической силы»².

Таким образом, высшая судебная инстанция прямо указывает, что для определения состояния необходимой обороны или правомерного причинения вреда при задержании лица, совершившего преступление, при применении оружия военными служащими, суды должны исходить из правил применения оружия, регламентируемых уставами, приказами, инструкциями и т.д., то есть подзаконными нормативными актами.

Представляется, что такой способ оценки правомерности применения оружия военными служащими при отсутствии в гл. 8 УК РФ специальной регламентирующей подобную ситуацию нормы свидетельствует о пробеле в действующем уголовном законе и неурегулированности указанной выше ситуации, что неизбежно ведет к применению на практике аналогии закона и расширительному толкованию статей УК РФ об обстоятельствах, исключающих преступность деяния.

Специфика военной службы как особого вида федеральной государственной службы обуславливает некоторые особенности применения к военным служащим правовых норм об обстоятельствах, исключающих преступность деяния, когда эти деяния совершаются в связи с исполнением обязанностей военной службы.

В связи с этим предлагается дополнить гл. 8 УК РФ новым специальным обстоятельством правомерного причинения вреда и именовать его «исполнение обязанностей военной службы». Указанная норма позволит избежать ошибок при квалификации правомерного применения оружия военными служащими в следственной практике военных следственных органов СК России и деятельности военных судов при осуществлении правосудия.

² Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 27 сентября 2012 г. № 19 «О применении судами законодательства о необходимой обороне и причинении вреда при задержании лица, совершившего преступление» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2012. № 11. С. 14.

¹ Бязров С.Е. Указ. соч. С. 16.

Библиография

1. Ахметшин, Х. М. Избранные труды / Х. М. Ахметшин. — М.: Юрлитинформ, 2011. — 446 с.
2. Бязров, С. Е. Правомерное применение оружия военнослужащими как обстоятельство, исключающее преступность деяния : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08 / Бязров Сергей Ефимович. — М.: ВНИИ МВД России, 2013. — 28 с.
3. Медведев, А. М. Соотношение необходимой обороны и исполнения служебного долга / А. М. Медведев // Соц. законность. — 1974. — № 9.
4. Паше-Озерский, Н. Н. Необходимая оборона

и крайняя необходимость по советскому уголовному праву / Н. Н. Паше-Озерский. — М.: Госюриздат, 1962. — 181 с.

5. Попов, К. И. Необходимая оборона: право или обязанность военнослужащих? / К. И. Попов // Военное право. — 2012. — № 2.

6. Слуцкий, И. И. Обстоятельства, исключающие уголовную ответственность / И. И. Слуцкий. — Л.: Изд-во ЛГУ, 1956. — 118 с.

7. Чхиквадзе, В. М. К вопросу об обстоятельствах, исключающих противоправность деяния в военно-уголовном праве / В. М. Чхиквадзе // Сов. гос-во и право. — 1941. — № 4.

Legitimate harm in the performance of military service duties

© **Popov K. I.**,

Candidate of Law, Associate Professor, Associate Professor of the Department «Criminal law, criminal procedure and Forensics» Law Institute Russian University of Transport (MIIT), member of the Russian Academy of Law

Abstract. The article is devoted to the consideration of problematic issues related to the legitimate infliction of harm in the performance of military service duties. As a result of the study, the author concludes that the current criminal law in this part is subject to improvement. The author of the article sees the expediency of securing in Chapter 8 of the Criminal Code of the Russian Federation a new circumstance that excludes the criminality of an act in the conditions of military service along with existing ones.

Keywords: the performance of military duties; military personnel; lawful harm; criminal law; circumstances precluding the crime of an act; legal use of weapons; necessary defense.

Применение военнослужащими оружия при совершении насильственных преступлений против порядка подчинённости

© Тарасов М. А.,
курсант 3 курса 5 (прокурорско-следственного)
факультета Военного университета

Аннотация. В статье анализируются особенности и проблемы квалификации применения военнослужащими оружия при совершении насильственных преступлений против порядка подчинённости — сопротивления начальнику или принуждения его к нарушению обязанностей военной службы (ст. 333 УК РФ) и насильственных действий в отношении начальника (ст. 334 УК РФ), рассматривается судебная практика по данным составам преступлений, даются некоторые рекомендации и возможные предложения по урегулированию изучаемых норм военно-уголовного права.

Ключевые слова: оружие, единоначалие, насильственные действия, сопротивление и принуждение, подчинённый, начальник, командир.

Уставом внутренней службы Вооружённых Сил Российской Федерации установлен основополагающий принцип строительства Вооружённых Сил, руководства ими и взаимоотношений между военнослужащими — принцип единоначалия, который заключается в наделении командира (начальника) всей полнотой распорядительной власти в отношении подчинённого и возложении на него персональной ответственности перед государством за все стороны жизни и деятельности воинской части, подразделения и каждого военнослужащего.

Преступления, связанные с нарушением данного принципа, имеют повышенную общественную опасность среди других преступлений против военной службы, потому как при нарушении порядка подчинённости между конкретными участниками военных правоотношений — подчинённым и командиром (начальником) — нарушается принцип иерархии в целом, а значит создаётся реальная угроза стабильности Вооружённых Сил и обороноспособности государства. Применение насилия при нарушении порядка подчинённости несёт ещё большую опасность, потому как объектом посягательства, помимо интересов военной службы (и стабильности Вооружённых Сил в целом) являются также здоровье и даже жизнь единоначальни-

ка, на что неоднократно обращали внимание военные юристы¹.

И уж тем более высока общественная опасность, когда насилие сопровождается применением оружия.

УК РФ (п. «б» ч. 2 ст. 333 и п. «б» ч. 2 ст. 334 УК РФ) устанавливает повышенную уголовную ответственность за применение оружия при совершении насильственных преступлений против порядка подчинённости путём указания такого квалифицирующего признака, как «применение оружия».

В то же время анализ указанных норм даёт понять, что законодателем разработаны недостаточно чёткие формулировки в части применения оружия, что может повлечь произвольное толкование данных норм, и как следствие — ошибки правоприменителей, связанные с оценкой фактических обстоятельств дела.

¹ Зателепин О. К., Мекеня А. А. Применение насилия к подчиненным как форма превышения полномочий воинскими должностными лицами // Вестник Московского государственного лингвистического университета. 2010. № 602. С. 51—61; Моргуленко Е. А. Неуставные взаимоотношения военнослужащих: теория и практика антикриминального воздействия : монография. М., 2006; Харитонов С. С. Назначение военными судами наказания военнослужащим : некоторые вопросы судебной практики // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2019. № 11 (268). С. 62—72.

В соответствии с Федеральным законом от 13 декабря 1996 г. №105-ФЗ «Об оружии» под оружием понимаются устройства и предметы, конструктивно предназначенные для поражения живой или иной цели, подачи сигналов.

Непосредственно в военной службе используется боевое ручное стрелковое и холодное оружие (ст. 5 Закона «Об оружии»). Также орудием и средством совершения данных преступлений следует считать и иные виды боевого огнестрельного оружия, не указанные в Законе об оружии. Под огнестрельным оружием, в соответствии со ст. 1 Закона понимается оружие, предназначенное для механического поражения цели на расстоянии метаемым снаряжением, получающим направленное движение за счёт энергии порохового или иного заряда. Холодное оружие — оружие, предназначенное для поражения цели при помощи мускульной силы человека при непосредственном контакте с объектом поражения.

Формулировка «с применением оружия» в п. «б» ч. 2 ст. 333 и в п. «б» ч. 2 ст. 334 УК РФ подразумевает под собой применение этих двух видов боевого оружия (боевого ручного стрелкового и холодного оружия) в процессе осуществления исследуемых преступлений.

В то же время в уголовном законе нет прямого указания на то, что под оружием в рассматриваемых статьях понимается только штатное армейское оружие. Практика свидетельствует о том, что помимо оружия, состоящего на вооружении войск, виновные нередко используют и иное оружие, как заводского изготовления, так и самодельное. Судами применение таких видов оружия квалифицируется по п. «б» ч. 2 ст. 333 или п. «б» ч. 2 ст. 334 УК РФ при условии, что такие предметы обладают общими признаками оружия.

Пример из следственной практики. Органами предварительного следствия Майкопского гарнизона было установлено следующее: около 20 часов 10 минут ДД.ММ.ГГГГ возле контрольно-пропускного пункта дислоцированной в <адрес> войсковой части № ФИО2, полу-

чив от военнослужащего военной полиции старшего лейтенанта ФИО9 замечания по поводу нарушения правил воинского приветствия, стал пререкаться с использованием неприличных выражений в адрес этого офицера и не выполнил его требование о предоставлении удостоверяющего его личность документа, в связи с чем ФИО9 принял законное решение о доставлении в отдел военной полиции подсудимого, что довёл до сведения последнего.

Желая воспрепятствовать реализации такого решения, ФИО2 достал из кобуры снаряжённый 4 патронами травматического действия травматический пистолет МР-80-13т, внешне похожий на боевой пистолет марки «ПМ», снял это огнестрельное оружие с предохранителя, дослал патрон в патронник, направил на ФИО9 и выразил угрозу применения насилия к последнему. Несмотря на то, что ФИО2 применил не боевое стрелковое оружие, а пневматический пистолет, Майкопским гарнизонным военным судом деяние подсудимого было верно квалифицировано как сопротивление лицу, исполняющему обязанности военной службы, с угрозой применения насилия с применением оружия, то есть по п. «б» ч. 2 ст. 333 УК РФ¹.

Такой подход находит поддержку и в теории уголовного права. Так, А. А. Смердов в своей кандидатской диссертации отмечает, что под оружием в анализируемых статьях понимаются предметы, специально предназначенные для поражения живой цели. «Это как штатное оружие, состоящее на вооружении, так и иное огнестрельное и холодное оружие как заводского изготовления, так и самодельное»².

В связи с повышенной общественной опасностью представляется вполне обос-

¹ Приговор Майкопского гарнизонного военного суда № 1-1/2016 от 3 февраля 2016 г. по делу № 1-1/2016 URL: https://sudact.ru/regular/doc/kJrQg3NpPBQT/?page=8®ular-court=®ular-date_from=®ular-case_doc=®ular-lawchunkinfo= (дата обращения: 07.02.2020).

² Смердов А. А. Борьба с преступлениями против уставного порядка взаимоотношений между военнослужащими : дис. ...канд. юрид. наук. М., 1989. С. 81—82.

нованным, целесообразным и закономерным установление повышенной уголовной ответственности за совершение преступлений, посягающих на установленный порядок подчинённости, с применением оружия в качестве квалифицирующего признака.

В современной юридической литературе существует мнение о том, что оружие в преступлениях против военной службы следует рассматривать как предмет и как средство совершения преступления. Как предмет преступления оружие имеет ограниченное толкование. Поскольку применение оружия должно рассматриваться как специфическая разновидность насилия (то есть как средство совершения преступления), физическое воздействие на потерпевшего с помощью оружия может оказываться, во-первых, в соответствии с его целевым назначением (например, для поражения живой цели) и, во-вторых, путем использования оружия как средства физического насилия для нанесения ударов, побоев, вреда здоровью, которое на практике часто приводит к тем же последствиям, что и применение оружия по его целевому назначению¹.

Такая точка зрения представляется не вполне обоснованной, поскольку, по нашему мнению, не любое применение оружия не по целевому назначению может признаваться применением оружия. Рассмотрим данный вопрос на примере 5,45-мм АК-74 и 9-мм пистолета Макарова.

Для этого обратимся к Наставлению по стрелковому делу. В разделе «5,45-мм автомат Калашникова (АК-74, АКС-74)» установлено предназначение автомата: «5,45-мм автомат Калашникова является индивидуальным оружием и предназначен для уничтожения живой силы и поражения огневых средств противника. Для поражения противника в рукопашном бою к автомату присоединяется штык-нож». В раз-

деле «9-мм пистолет Макарова» определено, что данное оружие является личным оружием нападения и защиты, предназначенным для поражения противника на коротких расстояниях². Наставлением определено, что в качестве оружия ближнего (*рукопашного* — курсив автора) боя может использоваться автомат, но не пистолет.

Приёмы рукопашного боя с автоматом описаны в Наставлении по физической подготовке в Вооружённых Силах Российской Федерации (НФП-2009): укол штыком (тычок стволом) без выпада и с выпадом, удар прикладом сбоку и снизу, удар затыльником приклада, удар магазином. Поэтому удар автоматом и стоит оценивать как применение оружия.

Удар пистолетом же не является приёмом рукопашного боя, поэтому расцениваться как оружие при нанесении удара не может, и в случае такого его применения для совершения преступления должен быть признан предметом, используемым в качестве оружия, что не образует квалифицированного состава рассматриваемых преступлений.

В то же время удар малой пехотной лопатой следует считать применением оружия, потому что в НФП-2009 предусмотрен такой приём рукопашного боя, как удар малой пехотной лопатой сверху или наотмашь, а полотно лопаты заточено не только снизу, но и с боков, что говорит о её конструктивном предназначении для поражения живой цели и возможности применения её в ближнем бою как средства поражения³.

Достаточно часто при совершении преступлений с применением насилия в Вооружённых Силах используются в качестве оружия предметы бытового назначения. Целесообразно в данном случае учитывать рекомендации, выработанные в Постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 27 декабря

¹ Мальков С. М. Квалификация преступлений против военной службы, связанных с нарушением установленных правил взаимоотношений между военнослужащими при соучастии и вооруженном насилии // Современное право, 2017. № 1. С. 101—104.

² Наставление по стрелковому делу / Изд. 4-е, испр. М.: Военное издательство, 1987.

³ Приказ Министра обороны Российской Федерации от 21 апреля 2009 г. № 200 «Об утверждении Наставления по физической подготовке в Вооружённых Силах Российской Федерации».

2002 г. № 29 «О судебной практике по делам о краже, грабеже и разбое», согласно которым под предметами, используемыми в качестве оружия понимаются предметы, которыми потерпевшему могут быть причинены телесные повреждения, опасные для жизни и здоровья (перочинный или кухонный нож, бритва, топор, ломик, дубинка и т.п.), а также предназначенные для временного поражения цели. В связи с этим целесообразно внести в п. «б» ч. 2 обоих составов рассматриваемых преступлений изменения, связанные с применением предметов, используемых в качестве оружия, потому как общественная опасность от применения таких предметов сопоставима с последствиями применения оружия. В таком случае отпадут и споры, связанные с определением факта применения или неприменения подчинённым оружия в отношении начальника или иного лица, ведь применение и автомата, и пистолета, и даже малой пехотной лопаты будут в любом случае однозначно квалифицироваться в рамках п. «б» ч. 2 ст. 333 или п. «б» ч. 2 ст. 334 УК РФ.

Содержание квалифицирующих признаков, предусмотренных п. «б» ч. 2 ст. 333 и п. «б» ч. 2 ст. 334 УК РФ, включает в себя фактическое использование предметов для физического или психического воздействия. Под применением оружия или других предметов, используемых в качестве оружия, следует понимать не только их фактическое использование, но и угрозу их применения. Наличие у виновного оружия в момент насилия, если оно не подкрепляется действиями, направленными на его использование для совершения преступления, не может признаваться применением оружия. Также не может признаваться применением оружия одна словесная угроза, не сопровождающаяся конкретными действиями с оружием.

Представляется обоснованным (при нынешней формулировке п. «б» ч. 2 ст. 333 и п. «б» ч. 2 ст. 334 УК РФ) отсутствие признака применения оружия при квалификации насильственных действий в отношении начальника при следующих обстоятельствах: 12 ноября 2018 г. около

23 часов в квартире по адресу *адрес* при нахождении в служебной командировке прапорщик Малолетков, будучи недовольным сделанным ему капитаном ФИО2 замечанием, связанным с употреблением спиртных напитков, в нарушение требований ст. 16, 19, 34, 67 УВС ВС РФ, нанёс ФИО2 удар кухонным ножом в правую кисть, причинив тем самым лёгкий вред здоровью, и удар перочинным ножом в бедро, причинив ФИО2 средней тяжести вред здоровью. В результате Наро-Фоминским гарнизонным военным судом действия Малолеткова были квалифицированы по п. «в» ч. 2 ст. 334 УК РФ¹.

Однако с внесением целесообразных изменений в диспозиции изучаемых статей деяние Малолеткова надлежит квалифицировать ещё и по п. «б» ч. 2 ст. 334 УК РФ, потому как последствия применения оружия и применения предмета, используемого в качестве оружия, в принципе соотносимы и имеют схожую общественную опасность и общественно опасные последствия.

Ещё одной проблемой является то, что УК РФ не признаёт общественно опасным применение боеприпасов (гранат, дымовых шашек) для причинения вреда здоровью. Таким образом, причинение лёгкого вреда здоровью командира или иного лица, осуществляющего возложенные на него обязанности военной службы, вследствие попадания в него осколка разорвавшейся гранаты квалифицируется по ч. 1 ст. 333 или по ч. 1 ст. 334 УК РФ. Возможно, законодатель руководствовался тем, что при назначении наказания суд учтёт это по признаку п. «к» ч. 1 ст. 63 УК РФ. Однако данное положение не является квалифицирующим признаком, и в связи с повышенной общественной опасностью применения боевых припасов как средства причинения вреда необходимо дополнить п. «б» ч. 2 ст. 333 и п. «б» ч. 2 ст. 334 УК РФ формулировкой «а равно боеприпасов».

¹ Приговор Наро-Фоминского гарнизонного военного суда от 16 мая 2019 года по делу №1-58/2019 URL: <https://sudact.ru/regular/doc/H3UZHWzngY55/?regular-txt-lawchunkinfo>. (дата обращения: 07.02.2019).

Таким образом, под применением оружия при совершении анализируемых преступлений следует понимать применение по целевому назначению как боевого ручного стрелкового и холодного оружия, так и иных видов боевого огнестрельного оружия в целях причинения вреда здоровью начальника или иного лица, исполняющего возложенные на него обязанности военной службы, а также для нанесения им побоев. При этом если актами военного управления установлена возможность использования оружия (как огнестрельного, так и холодного) для нанесения ударов, такие действия также следует признавать применением оружия. Угроза применения оружия без каких-либо конкретных действий с ним, а также наличие оружия у виновного при выполнении объективной стороны изучаемых преступлений, не подкреплённое его применением, не может признаваться как применение оружия. Кроме того, для прекращения споров по поводу факта применения оружия и справедливой оценки применения боеприпасов для причинения вреда здоровью, целесообразно было бы внести изменения в п. «б» ч. 2 ст. 333 и п. «б» ч. 2 ст. 334 УК

РФ, дополнив их формулировкой «или предметов, используемых в качестве оружия, а равно боеприпасов».

Библиография

1. Зателепин О. К. Применение насилия к подчиненным как форма превышения полномочий воинскими должностными лицами / О. К. Зателепин, А. А. Мекеня // Вестник Московского государственного лингвистического университета. — 2010. — № 602. — С. 51—61.
2. Мальков, С. М. Квалификация преступлений против военной службы, связанных с нарушением установленных правил взаимоотношений между военнослужащими при соучастии и вооруженном насилии / С. М. Мальков // Современное право. — 2017. — № 1. — С. 101—104.
3. Моргуленко, Е. А. Неуставные взаимоотношения военнослужащих: теория и практика антикриминального воздействия : монография / Е. А. Моргуленко. — М., 2006. — 191 с.
4. Смердов, А. А. Борьба с преступлениями против уставного порядка взаимоотношений между военнослужащими : дис. ...канд. юрид. наук / А. А. Смердов. — М., 1989. — 241 с.
5. Харитонов, С. С. Назначение военными судами наказания военнослужащим: некоторые вопросы судебной практики // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2019. — № 11 (268). — С. 62—72.

Using of weapons by the military personnel while performing violent crimes against subordination

© Tarasov M.A.,

The three-year cadet of the prosecution and investigation faculty of the Military University of Russian Defense Ministry

Annotation. This article analyzes features and problems of weapons using qualification by the military personnel while performing violent crimes against subordination – resistance against commander or compulsion him to violation of the rules of military service (art. 333 CC RF) and violation against commander (art. 334 CC RF), discusses court decisions regarding these crimes, gives some recommendations and possible suggestions for improvement of researching norms of military crime right.

Keywords: weapons, one-man management, violation, resistance and compulsion, subordinate, chief, commander.

Анализ предсмертных записок в психологической экспертизе суицидальных происшествий в Вооруженных Силах Российской Федерации

© Утлик Э. П.

доктор психологических наук, профессор, заслуженный работник высшей школы Российской Федерации, профессор 18 кафедры Военного университета

© Корчагин В. В.,

адъюнкт 18 кафедры Военного университета

Аннотация. В статье обоснована актуальность суицидальной проблематики для Вооруженных сил Российской Федерации в целом. Статья отражает результаты анализа текстов предсмертных записок военнослужащих, направленного на исследование различных аспектов суицидального поведения военнослужащих, а также психологических состояний, сопутствующих суициду. На теоретическом и эмпирическом уровне предложен инструментарий (схема), позволяющий существенно расширить возможности психологической экспертизы, которая назначается по постановлению следственных и других правоохранительных органов.

Ключевые слова: суицид, суицидальное поведение военнослужащих, методы изучения суицидальности, анализ текстов предсмертных записок, эмоциональное состояние суицидента, мотивы суицидального поведения, социально-психологические факторы суицидального риска.

Суицидальные происшествия в армейской среде, как и за ее пределами, являясь невосполнимой личной и семейной трагедией, становятся предметом этической оценки, общественного мнения. Они являются также объектом прокурорско-следственного и, возможно, судебного рассмотрения. Как правило, в этих случаях практикуется назначение психологической (психиатрической или комплексной психолого-психиатрической) экспертизы.

Такие экспертизы назначаются в рамках доследственной проверки сообщения о преступлении (ст. 144 УПК РФ), а также, когда необходимо определить факторы, способствующие суицидальному происшествию при квалификации ст. 110 УК РФ. Кроме того, следственные органы могут интересоваться детерминация суицидального поведения с точки зрения квалификации признаков по п. б ч. 1 ст. 63 УК РФ: «наступление тяжких последствий в результате совершенного преступления»¹.

¹ Корякин В. М. Самоубийство военнослужащего как юридический факт // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2006. № 2. С. 8—11.

Обычно при назначении экспертизы формулируются два вопроса:

а) «в каком психическом состоянии находился суицидент в период, предшествовавший самоубийству?»;

б) «существует ли причинно-следственная связь между событиями в непосредственном окружении суицидента (изнасилование, угрозы, жестокое обращение или систематическое унижение человеческого достоинства) и психическим состоянием потерпевшего в период, предшествовавший самоубийству?»²; в этом случае подэкспертным может явиться лицо, подозреваемое в совершении перечисленных действий.

Ожидается, что экспертное заключение может прояснить обстоятельства, важные для характеристики личности суицидента. Могут быть получены экспертные данные, которые поставят под сомнение событие суицида.

Эксперты проводят свое исследование, исключительно по документам уголовного дела и приобщенных к нему материалов —

² Сафуанов Ф. С. Судебно-психологическая экспертиза в уголовном процессе : научно-практическое пособие. М., 1998. С. 186.

это единственный источник информации о личности и состоянии суицидента. Это значит, что юридическая инстанция, назначающая экспертизу, должна собрать полные и подробные сведения о психическом развитии суицидента, его индивидуально-личностных особенностях, включая характер реагирования на стресс, фрустрацию, конфликты, о переменах психического состояния в установленный период времени, особенно в последние дни перед самоубийством, а также всю имеющуюся медицинскую документацию.

В заключении экспертной группы делается вывод о наличии причинно-следственной связи между событиями, указанными в документе, назначающем психологическую экспертизу, и пресуицидальным психическим состоянием, либо мотивированно указывается на невозможность установления такого рода связи.

Самоубийство занимает особое место в практике психолого-психиатрической экспертизы, где основным методом исследования личностных особенностей покойного, в силу объективных причины, является метод психологического анализа документов, то есть всего того, что предоставлено органом, назначившим экспертизу¹.

В числе материалов, представленных для психологической экспертизы, могут быть предсмертные записки суицидентов.

В специальной литературе тема пресуицидальных записок анализируется достаточно поверхностно. Иногда преобладает общий лингвистический подход.

Между тем анализ предсмертных записок позволяет получить значимые данные о личности суицидента, мотивах его поступка, его восприятии ближайшей социальной среды (семейной, товарищеской), его скрытом отношении к службе, к своим обязанностям, о его жизненных ценностях.

Предсмертная записка, эпистолярно-коммуникативный акт — это, можно сказать, последнее социальное действие человека, душа которого уже захвачена цели-

ком скорым или отсроченным суицидом. В нем, как и во всяком обращении человека к человеку, выражается и текущее состояние автора, и какие-то глубинные черты. Человек пытается объяснить и нередко оправдать свое самоубийственное решение. Может быть, это его еще одна попытка удержаться от безумного шага...

Отсутствие такой записки также, за некоторыми исключениями, может оцениваться как психологическое отвержение социальной среды: он уже не хочет обращаться к людям, он, скорее всего, уже исключил их из своего внутреннего мира. Как видно, сужение внутреннего мира в динамике пресуицидального развития личности достигает такой степени, когда в нем уже не остается места для людей.

По этим соображениям тексты предсмертных записок представляют собой проявление определенных, подлежащих выявлению и анализу социально-психологических факторов, причастных к динамике суицидального поведения.

Отсюда и гипотеза данной статьи: психологический анализ текстов предсмертных записок позволяет выявить значимые индивидуально-психологические и социально-психологические факторы конкретного суицида и является поэтому полезным компонентом психологической экспертизы, назначаемой соответствующими органами; соответственно, предсмертная записка должна включаться в число документов, представляемых экспертной группе.

Изложенными далее результатами исследования мы постараемся подкрепить выдвинутую гипотезу.

Материалом для исследования послужили 54 копии предсмертных записок с сохранением пунктуации, орфографических, грамматических и лексических особенностей оригинала и материалы ведомственных (доследственных) разбирательств (n=180) случаев смерти вследствие суицидального происшествия за период с 2017 г. по 2019 г.

На основе обобщения разрозненных проб анализа предсмертных записок, принятых ранее несколькими авторами,

¹ Шнейдман Э. С. Душа самоубийцы / Пер. с англ. М.: Смысл, 2001.

теоретического анализа психологических особенностей суицидального поведения, но, главным образом, на основе всестороннего изучения указанного выше количества отдельных записок, нами разрабо-

тана схема экспертизы как типовых, так и нестандартных записок, полезной и для принятия решений правоохранительными структурами, и для профилактической работы в воинских подразделениях и частях.

Таблица

Схема анализа предсмертных записок военнослужащих

№ п/п	Признак	Категории признака	Кол-во (%)	Выраженность в тексте; толкование
1	Адресат	Мать	33	Видение своего социального окружения Указание значимых лиц, причастных к суициду, страдающих от суицида, подлежащих наказанию в широком смысле (включая и божью кару).
		Отец	19	
		Дети	4	
		Супруг (а)/девушка	35	
		Родственники	19	
		Сослуживцы	19	
		Неопределенный адресат	26	
		Комбинированный	33	
2	Эмоциональная составляющая	Страх	6	Я боюсь. Мне страшно
		Гнев неопределенной ориентации	22	Выраженная озлобленность в тексте
		Гордость (ставить себя выше всех)	2	Я понял жизнь, а вы нет.
		Отвращение	2	Мне опротивело
		Вина (извинение в разной форме)	54	Прошу простить
		Стыд	19	Не оправдал ваших надежд
		Разочарование	17	Утратил во всем интерес к жизни
		Сожаление	4	Жаль, что не увижу наших детей. Приходится сожалеть, что у меня не осталось времени.
		Страдание (душевная боль)	9	Не могу выдержать этих мучений
		Комбинации эмоций	31	
3	Мотив	Протест	4	Вы меня не перевели (по службе), — я сам перевелся.
		Месть	9	Ты сама к этому подвела, теперь живи с этим.
		Избегание (ответственности, трудностей)	43	Причина моей смерти долги. Не хочу карабкаться в этой нищете.
		Отказ от борьбы	26	У меня нет сил.
		Ясно не сформулирован	19	
4	Выражение агрессии	Агрессия в форме обвинения (внешняя)	9	Это они меня довели!
		Агрессия в форме гнева (внешняя)	17	У Вас был шанс!!!
		Агрессия в форме мести (внешняя)	9	Пусть тебе будет так же больно, как и мне.
		Агрессия в форме вины (внутренняя)	39	Я виноват перед Вами.
		Агрессия в форме стыда (внутренняя)	19	Не могу перенести этого позора
		Отсутствие выраженной агрессии	28	
5	Локус контроль	Экстернальный (поиск причин вне себя)	63	В этом виноваты...
		Интернальный	37	Во все виноват я сам.
6	Эго-состояния	Ребенок	37	Достало, что меня считают нюней. Извините что я такой плохой для

				Вас.
		Взрослый	31	Я принял верное решение. В моей смерти прошу никого не винить.
		Родитель	6	Я должен, мне необходимо так поступить
7	Кризис идентичности	Глобально-личностной	91	Я потерял себя, не знаю, как жить.
		Военно-профессиональной	26	Я всегда был исполнительным офицером, но все валится из рук.
		Семейной (родительской)	33	Я был плохим отцом и сыном.
8	Временная центрация	Прошедшее	0	Защипывание на прошлых переживаниях
		Настоящее	100	Переживания настоящего времени; изоляция от прошлого и будущего
		Будущее	0	Отказ от прошлого и игнорирование настоящего

75 % записок (n=40) содержат обращения к одному или нескольким адресатам. Чаще записки адресуются матери (n=19,35%) и жене/девушке (n=19,35 %). К отцу обращений меньше (n=10,19 %) и столько же — к родственникам. В 14 записках (26 %) присутствует «обобщенный» адресат «они», «все», «никто» и др.

По оценке суицидента, люди, к которым он обращается, находятся с ним в разных отношениях. Это и виновники его страданий, и те, кто будет страдать после его поступка. Здесь же лица, к которым суицидент обращается с просьбой или требованием, иногда с подробной инструкцией. Очевидно, упомянутые в записке люди могли бы предоставить полезную информацию, проясняющие какие-либо особенности суицида. Во всяком случае сопоставление информации из всех этих источников целесообразно.

Предсмертная записка дает определенное представление об эмоциональности суицидента и о той роли, которую она сыграла в данном происшествии. Как правило, записки являются скорее эмоциональными, нежели рациональными. Наиболее часто суициденты выражают разными способами чувство вины (n=29, 54 %). Вместе с такими эмоциями, как стыд, страх, разочарование, чувство вины может свидетельствовать о том, что одной из психологических причин суицида является болезненное, преувеличенное, катастрофальное восприятие допущенных ошибок.

Здесь встречаются чаще всего две разновидности иррациональных убеждений и автоматических мыслей. Во-первых, ложное, неадекватное убеждение, например, «всем будет легче, если я умру»; во-вторых, суждение может быть само по себе правильным, но следствия, которые выводит суицидент, являются ошибочными («я не могу справиться с навалившимися на меня проблемами, значит, я ни к чему не пригоден»).

Эти детали могут служить также признаком подлинности, нефальсифицированности предсмертной записки.

О природе суицидальных побуждений (мотивов) свидетельствуют такие элементы записок, как содержание и стиль обращения к значимым лицам, общий характер эмоциональности суицидента, а также субъективные указания на свои внутренние причины.

Полученные результаты свидетельствуют, что значимым мотивом суицидальных действий в 40 % суицидальных происшествий явилось «избегание» ответственности или предполагаемых трудностей. При этом частота встречаемости чувства вины составила 82 %, а комбинация чувств вины и стыда — 30 %. Это может служить признаком высокого уровня принятия суицидентами социальных норм.

Чувства вины и стыда предполагают наличие подавляемой агрессии, которая перерастает в аутоагрессию. В 39 % записок была выявлена связь внутренней агрессии и вины. В 19 % случаев внутрен-

няя агрессия выражалась в форме стыда, при этом «избегание» выступало в роли основного суицидального мотива.

В 30 % предсмертных записок установлены признаки мотивов, именуемых как «отказ от борьбы». Основными эмоциональными компонентами при данном мотиве выступали «разочарование» (57 %) и «страдание» (43 %).

В 5 случаях (9 %) доминировал мотив «мести». Ему сопутствуют тяжелые семейные конфликты и эмоции гнева — 100 % случаев данного рода.

Были выявлены также и такие мотивы суицида, как «протест» и «призыв».

В 28 % записок признаков агрессии не установлено. Это можно объяснить тем, что здесь доминирующим мотивом суицида является «отказ от борьбы»: человек теряет смысл жизни. Основными эмоциями при этом выступают разочарование (57 %) и страдание (43 %).

Психологический анализ текстов предсмертных записок показал, что в большинстве случаев (63 %) суициденты характеризовались экстернальной направленностью личности. Экстерналы — люди, которые воспринимают свои успехи и неудачи как следствие благоприятного или неблагоприятного стечения обстоятельств (в отличие от интерналов, которые связывают свои достижения как результат собственных усилий). Экстернальность суицидентов сопровождается эмоциональной неустойчивостью, предрасположенностью к стрессам и фрустрациям, тревожным и депрессивным состояниям. Наряду с этим экстерналы ориентированы на социальное одобрение, соответственно межличностные конфликты являются для них особенно значимыми.

Как показали результаты анализа предсмертных записок, существенной характеристикой личности и состояния суицидента является так называемое Эго-состояние. Согласно теории транзактного анализа Э. Берна, человек может последовательно находиться в трех эго-состояниях: Взрослого, Родителя и Ребенка. Человек в эго-состоянии Взрослого воспринимает окружение, основываясь на

фактах и реальных возможностях. В эго-состоянии Родителя он руководствуется традициями, правилами и прошлым опытом. В эго-состоянии Ребенка — он ведет себя противоречиво: экспериментирует и ждет помощи, подчиняется собственным эмоциям и проявляет инициативу. Утверждается, что «это одна из самых значимых сторон личности взрослого человека»¹.

В процессе исследования нам удалось определить, что в большинстве случаев (63 %) записки погибших вследствие суицида составлены с позиции эго-состояния Ребенка. Взгляд человека в пресуицидальном положении сфокусирован на чем-то одном. Он инфантилен и не вполне понимает сложившуюся ситуацию. Суицидент ориентирован на одобрение окружающих. Т.е. причина самоубийства и эго-состояние могут быть связаны.

Частота встречаемости эго-состояния «взрослого» составила 31 % (N=17). Наличие данного состояния коррелирует с мотивом «отказ от борьбы». Таким образом, можно сделать вывод, что, находясь в позиции «взрослого», человек смотрит на мир «опытным» взглядом и осознанно принимает решение о самоубийстве.

Характерно, что эго-состояние «родитель» встретилось всего в 6 % записок.

В посмертных записках (91 %) обнаружены часто повторяющиеся признаки «кризиса идентичности». В одних случаях это «глобальный» личностный кризис, в других — кризис семейной идентичности, в третьих — это кризис военно-профессиональной идентичности. Суициденты остро переживают свою несостоятельность в семейных отношениях, в службе и вообще, в жизни. При этом острота переживаний, как правило, чрезмерная; в спокойном, уравновешенном состоянии, при наличии дружеской, родственной или специально-психологической помощи проблемы могли бы быть решены.

Между тем суицидент пишет, что окружающие стараются его оттолкнуть, унижить, воспользоваться его ресурсами. Поэтому, чтобы защитить собственное

¹ Берна Э. Люди, которые играют в игры. Психология человеческой судьбы. М., 2014. С. 14.

«Я», он сокращает связи с людьми, постепенно удаляется от них и, в конце концов, это принимает суицидальную форму.

Психолингвистический анализ текстов предсмертных записок подтверждает информацию о когнитивно-аффективном статусе индивида перед совершением суицида. Во всех записках использовались глаголы настоящего времени, что указывает на наличие переживаний суицидента в «здесь и сейчас». Частое употребление местоимений (69 %) и глаголов (98 %) свидетельствует о наличии у суицидента туннельного, суженного сознания, которое характеризуется центрацией на своих проблемах и себе, а также наличием «черно-белого» мышления, которое не направлено на поиск выхода из тяжелой ситуации.

Психолингвистический анализ предсмертных записок позволяет предположить, что большинство суицидальных действий подготовлено и спланировано. Лингвистические признаки таковы:

— в 98 % записок длина фраз составляет более 5 слов, что свидетельствует о незначительной импульсивности;

— 37 % записок представляют собой большой по объему текст (более 40 слов) с малым количеством грамматических ошибок;

— в 19 % текстов имелись прямые инструкции, указания относительно значимых для суицидента сфер деятельности.

Таким образом, психологический анализ предсмертных записок, выполненный при помощи теоретически обоснованного

инструментария, позволяет существенно расширить возможности психологической экспертизы, которая назначается по постановлению следственных и других правоохранительных органов.

Психологический анализ позволяет более обоснованно ответить на вопросы, которые ставят обычно перед экспертной психолого-психиатрической группой, — вопросы о психическом состоянии суицидента в период, предшествовавший самоубийству, и о наличии или отсутствии причинно-следственной связи между событиями в непосредственном окружении суицидента и психическим состоянием потерпевшего в период, предшествовавший самоубийству.

Данные психологического анализа будут полезны и для психологов воинских частей и соединений для повышения качества их диагностической и профилактической работы с личным составом.

Библиография

1. Берн, Э. Люди, которые играют в игры. Психология человеческой судьбы / Э. Берн. — М., 2014.
2. Корякин, В. М. Самоубийство военнослужащего как юридический факт / В. М. Корякин // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2006. — № 2. — С. 8—11.
3. Сафуанов, Ф. С. Судебно-психологическая экспертиза в уголовном процессе : научно-практическое пособие / Ф. С. Сафуанов. — М., 1998.
4. Шнейдман, Э. С. Душа самоубийцы Пер. с англ. / Э. С. Шнейдман. — М.: смысл, 2001.

Analysis of suicide notes in the psychological examination of suicidal incidents in the armed forces of the Russian Federation

© Utlik E. P.,

doctor of psychology, Professor, honored worker of the higher school of the Russian Federation, Professor of the 18th Department of the Military University.

© Korchagin V. V.,

Adjunct of the Department 18 of the Military university.

Annotation. This article substantiates the relevance of suicidal issues for the Armed forces of the Russian Federation as a whole. The article reflects the results of the analysis of texts of suicide notes of military personnel, aimed at studying various aspects of suicidal behavior of military personnel, as well as psychological States that accompany suicide. At the theoretical and empirical level, we propose a tool (scheme) that allows us to significantly expand the possibilities of psychological examination, which is appointed by the decision of investigative and other law enforcement agencies.

Keywords: Suicide, suicidal behavior of military personnel, methods of studying suicidality, analysis of texts of suicide notes, emotional state of the suicident, motives of suicidal behavior, social and psychological factors of suicidal risk.

Законодательная регламентация форм и видов вины

© Флейта Е. Ф.,

магистрат Юридического института Российского университета транспорта (МИИТ)

Аннотация. Рассматривается законодательное определение вины в уголовном праве. Основное внимание уделяется анализу содержания форм вины, а также их видов. Подробно раскрываются содержание умышленной и неосторожной формы вины и отношения виновного в совершении преступления лица к его общественно опасному деянию и к последствиям, наступившим в результате этого деяния, а также психическое отношение лица к таким последствиям. Анализируются понятия и содержание факультативных признаков субъективной стороны преступления, сопровождающих основной признак этого элемента — вину, в том числе мотивы и цели совершения общественно опасного деяния и то, в каком эмоциональном состоянии находилось виновное лицо в момент совершения преступления. Все перечисленные факультативные признаки субъективной стороны встречаются не только во всех совершённых преступлениях, но и вообще в любом деянии человека как преступном, так и в непроступном, хотя и не всегда требуется их установление при квалификации совершённого общественно опасного деяния. Приводятся критические замечания относительно законодательного определения неосторожной формы вины, и называется возможность их устранения. Отмечается наличие факультативных признаков субъективной стороны во всех совершаемых преступлениях.

Ключевые слова: состав преступления; элементы состава преступления; вина; формы вины; виды вины; факультативные признаки; мотив; цель; эмоции.

В качестве предмета настоящей статьи выступает такой обязательный признак любого преступления, как вина вменяемого, достигшего возраста уголовной ответственности человека, совершившего общественно опасное деяние. Вина как обязательный признак субъективной стороны состава преступления является основополагающим для признания преступности деяния фактором, относящимся к поведению виновного в совершении преступления лица, его отношению к своим действиям (бездействию) и к наступившим или возможным последствиям его деяния.

Необходимо отметить, что субъективная сторона преступления кроме вины имеет и другие признаки, называемые факультативными. К таковым относятся мотив преступления, его цель, а также эмоции (эмоциональное состояние виновного в момент совершения преступления).

Вина лица, которое действительно совершило преступление, может быть проявлена в умышленной или неосторожной форме. Говоря об умышленной форме вины при совершении преступления отметим, что она возможна в виде прямого умысла или в виде умысла косвенного. В тех случаях, когда в деянии виновного ли-

ца имеет место прямой умысел, то оно осознавало общественную опасность своих действий (бездействия), предвидело последствия, наступающие с неизбежностью или реальной возможностью, и желало их наступления. Если же лицо, совершающее преступление, осознаёт общественную опасность своего деяния, предвидит возможность наступления общественно опасных последствий от этого деяния, но прямо не желает их, а лишь реально допускает или безразлично относится к ним (будь, что будет), то речь может идти лишь о косвенном умысле, менее опасном, нежели умысел прямой¹.

Остановимся на том, что необходимо квалифицировать действия (бездействие) виновного только с прямым умыслом, если его деяние направлено на приготовление к преступлению (создание условий для его совершения) или покушение на преступление (начало выполнения объективной стороны). Помимо этого, прямой умысел будет в действиях лица, которое при со-

¹ Суденко В. Е. Уголовное право. Общая часть : учебное пособие / под ред. А. Г. Кибальника. Петригорск, 2007; Суденко В. Е. Доминирующее значение субъективной стороны в преступлении // Военное право. 2018. № 4 (50). С. 224—231.

вершении преступления повторяет свои действия (наносит ножом не один удар потерпевшему, а два или более, что свидетельствует о его желании добиться своей цели). Также всегда прямой умысел отмечается в действиях группы лиц с предварительным сговором или организованной преступной группы, поскольку лица, входящие в группы с предварительным сговором или в организованную группу, заранее договариваются о совершении преступления для достижения общего преступного результата (цели), хотя при этом мотивы у каждого из соучастников могут быть различными. Один мог действовать из корыстных побуждений, а другой из мести или, например, с целью удовлетворить своё тщеславие, выглядеть равным с более опытными преступниками.

Если же говорить о неосторожной форме вины лица, совершившего преступление, то она возможна также в двух видах, в виде легкомыслия и небрежности. При легкомыслии виновное в преступлении лицо осознавало, что его действия или бездействия представляют общественную опасность, предвидело возможные общественно опасные последствия своих действий или своего бездействия, но полагало, что такие последствия не наступят. В этом случае виновное лицо самонадеянно рассчитывало на предотвращение таких последствий, рассчитывая на самого себя (я же опытный водитель, успею «проскочить» на жёлтый сигнал светофора), на технические средства (успею обогнать другую машину на своём мощном автомобиле), на природные силы (зачем тушить костёр, если собирается дождь, который и погасит огонь) и т.п. Однако его расчёт оказывается неверным, и наступают преступные последствия.

Обращаясь к небрежности, отметим, что в законодательной формулировке ст. 26 УК РФ имеются, по нашему мнению, некоторые пробелы. Законодатель пишет, что при небрежности виновное лицо «... не предвидит возможности наступления общественно опасных последствий своих действий (бездействия)». То есть, в данном случае виновный не сознаёт, что совершает общественно опасное деяние, ибо зако-

нодателем об этом ничего не говорит. В то же время, если обратить внимание на формулировку ч. 1 ст. 21 УК РФ, то там сказано, что лицо находится в состоянии невменяемости, если оно «... не могло осознавать фактический характер и общественную опасность своих действий (бездействия) либо руководить ими...». Получается, что в подобных случаях действующее по небрежности лицо не подлежит уголовной ответственности, ибо оно не осознавало общественной опасности своего деяния. Такой вывод вытекает из-за отсутствия в определении легкомыслия и небрежности термина «осознание». Автор придерживается мнения, что вряд ли можно что-либо предвидеть, не осознавая того, что следует предвидеть или не предвидеть. Предвидение всегда означает осознание предвиденного, если лицо не осознаёт, то вполне вероятен вывод, что оно является невменяемым по каким-либо причинам, указанным в ч. 1 ст. 21 УК РФ¹.

Рассмотрим такой факультативный признак субъективной стороны, как мотив преступления, обусловленный некоторыми потребностями, интересами, внутренними побуждениями человека, вызвавшими у него желание совершить преступление. Мотивом преступления может быть месть потерпевшему или другим лицам, корыстные побуждения, зависть, ненависть на национальной, расовой, религиозной почве, побуждение защитить интересы личности и собственные права или права других лиц либо охраняемые законом интересы общества или государства от общественно опасного посягательства; побуждение задержать преступника, личная неприязнь и др.

Некоторые авторы классифицируют мотивы преступления на низменные и мотивы, лишённые низменного содержания². Мы придерживаемся мнения, что нет низ-

¹ Суденко В. Е. Проблемы уголовного законодательства об уголовной ответственности // Транспортное право и безопасность. 2016. № 2 (2). С. 48—61.

² Динека В.И. Субъективная сторона преступления. Уголовное право. Общая и Особенная части / Под ред. д.ю.н., профессора Н. Г. Кадникова. М.: Книжный мир. 2007. С. 126—127.

менных мотивов, к которым отдельные авторы относят месть, зависть, корысть и т.д. Все мотивы нейтральные, но способы их реализации могут быть низменными (кража из корыстных побуждений) или лишёнными низменных содержаний (лицо, реализуя корыстные побуждения, работает на двух работах). Это же относится и к мотиву совершения преступления из мести. Один мстит женщине за её отказ от совместной жизни путём причинения вреда её здоровью (что, к сожалению, нередко бывает в жизни), а второй в такой же ситуации начинает повышать свой профессиональный уровень, добиваясь больших успехов как морального, так и материального плана, в чём и заключается месть отвергнувшей его женщине.

Следующий факультативный признак субъективной стороны — *цель* совершения преступления, то есть тот мысленный будущий результат, вытекающий из потребностей виновного лица, к которому оно стремится, совершая преступление. Цель и мотив совершения преступления взаимосвязаны, поскольку цель порождается на основе мотива, и они вместе порождают вину, являющуюся базой интеллектуальной и волевой деятельности виновного лица, связанной с совершением преступления. Мотив и цель преступного деяния всегда конкретны, и они часто обозначены в диспозиции той или иной нормы статей Особенной части УК РФ.

Следующим факультативным признаком субъективной стороны преступления являются *эмоции*, которые определяют эмоциональное состояние виновного. Эмоциональное состояние — это чувственный компонент психики человека, его реакция, вызванная внезапными, как правило, неожиданными обстоятельствами, повлекшая изменения нервно-психического тонуса. Эмоциональное состояние при этом характеризуется избирательностью эмоциональных отношений, положительных или отрицательных к определённому объекту. В уголовном праве говорится об аффекте как эмоциональном состоянии человека. Аффект бывает патологическим и физиологическим. При патологическом аффекте у человека про-

исходит глубокое помрачение сознания, и он в этот момент не может отдавать отчёт своим действиям и руководить своим поведением.

Физиологический аффект, как правило, всегда возникает внезапно и может быть вызван тяжким оскорблением, насилием, издевательствами, другими аморальными и противоправными действиями, совершёнными будущим потерпевшим, который сам же и вызвал ответное противодействие со стороны лица, действующего в состоянии аффекта. Необходимо отметить, что между состоянием аффекта и провоцирующими действиями потерпевшего не должно быть разрыва во времени. В то же время возможен временной разрыв между возникновением состояния аффекта и провоцирующими действиями в случаях, связанных с длительной психотравмирующей ситуацией.

Несмотря на то, что законодатель говорит о тяжком оскорблении и издевательствах, вследствие которых у виновного возникло состояние аффекта, в законе никак не определяется, какие оскорбления будут тяжкими, а какие нет. Это же относится и к аморальным действиям (бездействию) со стороны потерпевшего. Подобные действия потерпевшего носят оценочный характер, а потому, по нашему мнению, необходимо их чёткое судебное толкование, поскольку под ними можно подразумевать довольно широкий круг действий.

Рассматриваемый факультативный признак субъективной стороны, сопровождающий вину лица, характеризует только умышленную форму вины в любом преступлении и выражается состоянием внезапно возникшего сильного душевного волнения, вызванного противоправными или аморальными действиями потерпевшего либо длительной психотравмирующей ситуацией, вызванной поведением потерпевшего. В то же время, состав совершённого лицом, находящимся в состоянии аффекта, относится к составам со смягчающими обстоятельствами (п. «з» ч. 1 ст. 61 УК РФ). Некоторые нормы Особенной части УК РФ содержат в диспозиции указание на аффект, к примеру, убийство новорождённого ребёнка роженицей (матерью)

— ст. 106 УК РФ, убийство, совершённое в состоянии аффекта (ст. 107 УК) и др.

Считаем необходимым отметить, что покушение на преступление, совершённое в состоянии аффекта может быть совершено только с прямым умыслом.

Как сказано выше, мотив, цель, а также эмоциональное состояние виновного в момент совершения преступления входят в число обстоятельств, характеризующих субъективную сторону преступления, как факультативные признаки субъективной стороны. Они могут выступать в качестве конструктивных признаков основного состава убийства (ст. 107 УК — убийство в состоянии аффекта), могут быть квалифицирующими признаками (п. «з» ч. 2 ст. 105 УК — убийство из корыстных побуждений или по найму), могут, не влияя на квалификацию, учитываться судом при выборе вида и размера наказания в качестве смягчающих или отягчающих обстоятельств.

В заключение отметим, что факультативные признаки субъективной стороны, как и факультативные признаки объективной стороны, имеют место не только в любом преступлении, но и во всяком деянии человека. В поведении любого человека всегда имеется определённый мотив, все-

гда он ставит перед собой цель, и всегда человек находится в определённом эмоциональном состоянии. Но не во всех преступлениях законодатель требует установления мотив, цели и эмоционального состояния виновного лица.

Это же следует отнести и к характеристике факультативных признаков объективной стороны, поскольку любое действие (бездействие) совершается в каком-то месте, в какое-то время, в какой-то обстановке, какими-то орудиями или средствами, каким-то способом. Никогда ничего не может быть совершено вне места, вне времени и т.д.

Библиография

1. Динька, В. И. Субъективная сторона преступления. Уголовное право. Общая и Особенная части / Под ред. д.ю.н., профессора Н. Г. Кадникова. — М.: Книжный мир, 2007.
2. Суденко, В. Е. Доминирующее значение субъективной стороны в преступлении // Военное право. — 2018. — № 4 (50). — С. 224—231.
3. Суденко, В. Е. Проблемы уголовного законодательства об уголовной ответственности // Транспортное право и безопасность. — 2016. — № 2 (2). — С. 48—61.
4. Суденко, В. Е. Уголовное право. Общая часть. учебное пособие / В. Е. Суденко; под ред. А. Г. Кибальника. — Пятигорск, 2007.

Legislative regulation of forms and types of guilt

© Fleute E. F.,

master of law at The Russian University of transport (MIIT)

Annotation. The article considers the legal definition of guilt in criminal law. The main attention is paid to the analysis of the content of forms of guilt, as well as their types. The content of the intentional and careless form of guilt and the attitude of the person guilty of committing the crime to his socially dangerous act and to the consequences that occurred as a result of this act, as well as the person's mental attitude to such consequences, are described in detail. The author analyzes the concepts and content of optional signs of the subjective side of the crime that accompany the main feature of this element — guilt, including the motives and goals of committing a socially dangerous act and the emotional state of the guilty person at the time of the crime. All these optional features of the subjective side are found not only in all committed crimes, but in General in any human act, both criminal and non-criminal, although it is not always necessary to establish them when qualifying a committed socially dangerous act. Critical comments are made about the legislative definition of careless fault, and the possibility of their elimination is called. It is noted that there are optional signs of the subjective side in all committed crimes.

Keywords: crime structure; elements of the crime structure; guilt; forms of guilt; types of guilt; optional features; motive; purpose; emotions.

Военные проблемы международного права

Содержание и структура военного сотрудничества между Республикой Таджикистан и Российской Федерацией на двусторонней основе

© Амонулов Ш. П.,

адъюнкт кафедры военной администрации, административного и финансового права Военного университета Министерства обороны Российской Федерации

Аннотация. В настоящей работе анализируется содержание и структура военного сотрудничества между Республикой Таджикистан и Российской Федерацией в его текущем положении. В частности, рассматриваются вопросы совместного применения войск, оперативной и боевой подготовки и иные положения военного сотрудничества.

Ключевые слова: военное сотрудничество, его содержание, структура; Республика Таджикистан, Российская Федерация.

Значительное влияние на формирование современного уровня военного сотрудничества между Россией и Таджикистаном оказали вооруженный конфликт, который разгорелся в 1992 г. в Таджикистане и привел к человеческим жертвам, и продолжавшееся вооруженное противостояние между правительственными войсками и вооруженными формированиями оппозиции.

Указанные обстоятельства обусловили выбор внешнеполитических ориентиров обоих государств. Военное сотрудничество между ними стало одним из приоритетных направлений двусторонних связей. С 1991 г. Таджикистан вырабатывает самостоятельную политику по отношению к России, основными направлениями в которой является взаимодействие в области укрепления вооруженных сил обеих стран, формирование мощного военно-промышленного комплекса.

В основе указанной политики лежат взаимные интересы России и Таджикистана по отношению друг к другу, среди которых можно выделять как политические и экономические, так и иные интересы. Нормативную правовую базу осуществляемого сотрудничества составляет порядка 170 нормативных правовых актов. Среди

них ключевыми являются договор «О сотрудничестве в военной области» от 25 мая 1993 г. и договор «О союзническом взаимодействии, ориентированном в XXI век» от 16 апреля 1999 г.

В настоящее время деятельность России и Таджикистана в области военного сотрудничества регламентирована и осуществляется, прежде всего, на основании Соглашения об основных принципах военно-технического сотрудничества между государствами-участниками Договора о коллективной безопасности от 15 мая 1992 г. Кроме того, важное значение имеет Соглашение Республики Таджикистан и Российской Федерации от 27 января 1994 г. «О военно-техническом сотрудничестве». Указанное сотрудничество имеет несколько уровней и реализуется на нескольких направлениях¹.

В частности, нормативное регулирование вопросов совместного использования вооруженных сил обеих стран осуществляется Соглашением между Республикой Таджикистан и Российской Фе-

¹ Филоненко А. Е. Военное и военно-техническое сотрудничество России со странами Центральной Азии на современном этапе // Казачество. 2016. № 16. С. 63.

дерацией по вопросам совместного планирования, применения войск (сил) в интересах обеспечения взаимной безопасности от 27 августа 2000 г.

Важность указанного Соглашения трудно переоценить. Так, соседний с Таджикистаном Афганистан представляет серьезную угрозу как Таджикистану, так и иным государствам Центральной Азии. В обеспечении безопасности Таджикистана играет огромную роль российский контингент военнослужащих.

Россия и Таджикистан на постоянной основе проводят анализ региональной военно-политической обстановки, на основе которого и планируется порядок и условия применения совместных воинских группировок. Указанное также регламентируется соответствующими нормативными правовыми актами.

Так, периодически подготавливаются планы двустороннего военного сотрудничества между Республикой Таджикистан и Российской Федерацией. Ответственность за их подготовку возлагается на соответствующие министерства обороны указанных государств. Одними из важнейших мероприятий этих планов является вопросы проведения различных учений и совместных операций.

Кроме того, важнейшими мероприятиями в данном ключе являются совместные конференции и сборы, на которых рассматриваются различные вопросы укрепления военного сотрудничества между государствами.

Нашими интересами в оказании помощи Таджикистану являются, прежде всего, обеспечение должного уровня защиты южной части российской границы и стабильная политическая обстановка в Средней Азии. Однако, указанные цели не означают, что российско-таджикское военное сотрудничество лишено проблем. Каждый новый день ставит новые условия перед российским и таджикским государствам, сущность военного сотрудничества между ними меняется¹.

¹ Афандихонов И. Х. Правовые основы военного сотрудничества между Республикой Таджикистан и

Стоит обратить внимание, в частности, на организацию совместной противовоздушной обороны государств, которая регламентирована Соглашением между правительствами Таджикистана и России о сотрудничестве в области противовоздушной обороны от 27 марта 1996 г.²

Совместное несение службы российскими и таджикскими войсками ПВО началось в 1999 г. Управление подразделениями осуществляет командование каждого государств, но координация возложена на Центральный командный пункт войск ПВО Российской Федерации.

Дежурные по противовоздушной обороне силы и средства Вооруженных Сил Республики Таджикистан и российской военной базы выполняют следующие задачи:

- непрерывное ведение разведки и оповещение органов государственного и военного управления, войск (сил) сторон об угрозе или факте нарушения внешних границ в воздушном пространстве государств — участников СНГ в пределах государственной границы Республики Таджикистан;

- обеспечение своевременного перевода войск (сил) сторон, выполняющих задачи по противовоздушной обороне, в высшие степени боевой готовности;

- контроль за использованием воздушного пространства над территорией Республики Таджикистан;

- прекращение несанкционированных полетов воздушных судов в воздушном пространстве Республики Таджикистан;

- оповещение войск (сил) ПВО и авиации сторон о пролетах разведывательных космических аппаратов и выдача информации об обнаружении самолетов-разведчиков вблизи внешних границ либо в воздушном пространстве государств — участников СНГ в пределах государствен-

Российской Федерацией : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. С. 95.

² Соглашение о создании объединенной системы противовоздушной обороны государств — участников Содружества Независимых Государств от 21 февраля 1994 г. // Информационный бюллетень СМО государств — участников СНГ. 1996. № 2.

ной границы Республики Таджикистан для принятия соответствующих мер;

— оказание помощи воздушным судам, потерявшим ориентировку, терпящим бедствие, и вывод их на выделенные ближайшие аэродромы или за пределы территории Республики Таджикистан¹.

В дополнение к уже имеющимся нормативно-правовым актам в области ВВС и ПВО 16 марта 2000 г. были подписаны следующие документы:

1. Соглашение между Республикой Таджикистан и Российской Федерацией о совместном боевом дежурстве по противовоздушной обороне войск (сил) ПВО и авиации Вооруженных Сил Республики Таджикистан и войск (сил) ПВО и авиации российской военной базы на территории Республики Таджикистан;

2. Соглашение между Республикой Таджикистан и Российской Федерацией о задачах и полномочиях боевого расчета Вооруженных Сил Республики Таджикистан и оперативной группы российской военной базы на территории Республики Таджикистан по управлению силами и средствами ПВО и авиации Вооруженных Сил Республики Таджикистан и силами и средствами ПВО и авиации российской военной базы с объединенного командного пункта противовоздушной обороны и авиации Вооруженных Сил Республики Таджикистан;

3. Соглашение между правительствами Республики Таджикистан и Российской Федерации о порядке предоставления Российской Федерации Республикой Таджикистан военных полигонов для проведения боевых стрельб воинскими частями и подразделениями противовоздушной обороны Вооруженных Сил Республики Таджикистан.

Что касается совместного развития военной инфраструктуры, то следует обратить внимание на Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Таджикистан о порядке содержания и использования оп-

тико-электронного узла «Нурек» системы контроля космического пространства, который придаст толчок к развитию военной инфраструктуры.

Таджикистан в значительной степени опирается на присутствие российской базы на своей территории. В общей сложности 7 000 российских военнослужащих размещены на трех военных объектах, в совокупности известных как 201-я военная база: в Душанбе; юго-западный город Кургантеппа, примерно в 100 километрах от Душанбе; Куляб, примерно в 200 километрах к юго-западу от столицы. База была открыта в 2004 г. и в ней размещается крупнейший военный контингент России, дислоцированный за рубежом. Москва и Душанбе договорились в октябре 2012 г., что база останется в Таджикистане как минимум до 2042 г.²

В состав 201-й военной базы (бывшая 201-я мотострелковая дивизия) входят: управление 201-й мотострелковой дивизии, 92-й мотострелковый полк, 998-й самоходно-артиллерийский полк, 1098-й зенитно-ракетный полк, 783-й отдельный батальон разведки и радиоэлектронной борьбы, 1058-й центр связи, 212-й и 252-й отдельные батальоны связи, 295-й отряд психологических операций, ряд других вспомогательных подразделений; место дислокации указанных частей — г. Душанбе; 191-й мотострелковый полк; место дислокации — г. Курган-Тюбе; 149-й мотострелковый полк; место дислокации — г. Куляб; 670-я авиационная группа и 303-я отдельная вертолетная эскадрилья, место дислокации — аэродром г. Душанбе³.

Указанные российские военные подразделения предназначены для оказания воздушной огневой поддержки российским подразделениям и частям таджикских Вооруженных Сил в случае боевых действий на территории Таджикистана. На вооружении авиагруппы и вертолетной эскадрильи находятся 6 самолетов-

¹ Афандихонов И. Х. Указ. соч. С. 97.

² Андреев П. Н. Военно-политическое сотрудничество государств СНГ: этапы и основные направления развития // Военная мысль. 2000. № 4. С. 19.

³ Филоненко А. Е. Указ. соч. С. 63.

штурмовиков Су-25, 12 вертолетов Ми-8 и Ми-24; 109-й отдельный оптико-электронный узел системы контроля космического пространства «Нурек» (объект 7680 «Окно»).

Таким образом, 201-я военная база, размещенная в Таджикистане, является крупнейшим военным объектом России за пределами ее границ. Она находится в Душанбе и Бохтаре. В соответствии с соглашением, подписанным в октябре 2012 г., российская военная база будет находиться в Таджикистане до 2042 г.

В области военного сотрудничества России и Таджикистана важное место занимают вопросы обучения и подготовки кадров. Особенно это актуально в связи с тем, что данная проблема всегда существовала в Таджикистане и была остра. Во времена СССР военно-учебные заведения на территории Таджикистана не располагались, количество офицеров среди таджикской национальности оставалось незначительным.

С развалом СССР офицерский состав Вооруженных Сил Республики Таджикистан комплектовался в основном за счет кадров, призванных из запаса и утративших ко времени призыва основы военных знаний и навыков, которые у них имелись. Создавшаяся ситуация вынудила руководство Таджикистана обратиться к России с просьбой оказать помощь в подготовке кадров.

В настоящее время подготовка кадров для армии Таджикистана осуществляется по двум направлениям: обучение и повышение квалификации офицеров в военных учебных заведениях Российской Федерации и подготовка кадров в собственных учебных заведениях Таджикистана.

Для Республики Таджикистан обучение своих национальных военных кадров в военных образовательных учреждениях высшего профессионального образования Минобороны России является важной задачей. Указанное регламентировано соответствующими постановлениями Правительства Российской Федерации и руководящими документами Минобороны России. В таких документах определяется по-

рядок оказания Министерством обороны Российской Федерации иностранным государствам услуг по подготовке национальных военных кадров и технического персонала в соответствии с международными договорами Российской Федерации. Подготовка национальных военных кадров и технического персонала иностранных государств, в частности Республики Таджикистан, осуществляется Министерством обороны Российской Федерации на основании контрактов, заключаемых Министерством обороны Российской Федерации с Министерством обороны Республики Таджикистан¹.

Подготовка национальных военных кадров и технического персонала иностранных государств осуществляется путем:

1. обучения по военным профессиональным образовательным программам в установленные сроки в воинских частях и организациях Вооруженных Сил Российской Федерации;

2. обучения военных научно-педагогических и научных кадров для иностранных государств в докторантуре, адъюнктуре военных образовательных учреждений высшего профессионального образования и научно-исследовательских организаций Минобороны России;

3. командирования специалистов Вооруженных Сил Российской Федерации в иностранные государства;

4. проведения учений и стрельб подразделениями вооруженных сил иностранных государств на полигонах Минобороны России.

Обучение военнослужащих Таджикистана проводится в военных учебных заведениях Минобороны России всех уровней, начиная от различных военных институтов до ВА ГШ ВС РФ. Порядок направления военнослужащих Таджикистана на обуче-

¹ Харитонов С. С. О некоторых теоретико-правовых аспектах договорной работы с участием воинских частей // Военное право. 2018. № 1 (47). С. 109—112; Харитонов С. С. Правовая регуляция как составляющая юридического сопровождения договорных отношений с участием военных организаций // Военно-юридический журнал. 2018. № 5. С. 13—16.

ние регламентировано Положением о подготовке, переподготовке и повышении квалификации военнослужащих Вооруженных сил Республики Таджикистан в вузах Министерства обороны Российской Федерации. Кроме того, в Минобороны России принята Инструкция об организации подготовки национальных военных кадров и технического персонала иностранных государств в воинских частях и организациях Вооруженных Сил Российской Федерации, которая устанавливает порядок подготовки военных кадров и технического персонала в военных образовательных учреждениях высшего профессионального образования, комплектования, организации договорной, учебной, воспитательной и методической работы, внутренней порядком, пребывания иностранных военнослужащих на территории Российской Федерации, система отчетности и контроля.

Научные кадры для Вооруженных Сил Республики Таджикистан также подготавливаются в учебных заведениях Минобороны России, при этом военнослужащие проходят обучение в докторантуре (3 года), адъюнктуре (очно — 3 года, заочно — 4 года) или оформляют соискательство ученой степени (5 лет). Обязательным условием является владение военнослужащим русским языком.

На территории Республики Таджикистан также действует сеть военных учебных заведений, среди которых одним из самых значительных является общевоинское училища им. Сангака Сафарова. Несомненно, подготовка кадров на территории Таджикистана более перспективна для самих военнослужащих, поскольку они при этом имеют возможность изучать возможности применения своих знаний на территории своей страны.

Состояние вооружения и военной техники Вооруженных Сил Республики Таджикистан, необходимость решения проблем технического обеспечения Объединенной группировки войск (сил) делают приоритетными такие направления военного сотрудничества, как совместное прогнозирование развития военно-

промышленного комплекса, взаимные поставки вооружения и военной техники и кадрового состава (специалистов, в частности).

Для укрепления военно-технического сотрудничества 28 января 1994 г. министрами обороны Таджикистана и России было подписано Соглашение о порядке содержания и использования оптико-электронного узла «Нурек» системы контроля космического пространства. 109-й отдельный оптико-электронный узел системы контроля космического пространства «Нурек» (объект 7680 «Окно») расположен в районе г. Нурек в горах Санглох на высоте более 2,2 тыс. метров над уровнем моря. Центр пространственного наблюдения Окно находится недалеко от китайской границы. «Окно», построенное в конце 1970-х годов и полностью введенное в эксплуатацию только в 2002 г., содержит оптическую и электронную станцию наблюдения за российскими космическими силами и может видеть на расстоянии до 40 000 км, благодаря исключительной видимости, обеспечиваемой местными климатическими условиями. Специалисты, которые там работают, являются гражданами России и, как правило, занимают свои посты около 10 лет¹.

Комплекс предназначен для обнаружения пуска баллистических ракет и отслеживания их на траектории полета во всем диапазоне высот движения космических объектов над Евразией, Северной и Центральной Африкой, а также прилегающими акваториями Индийского, Тихого и Атлантического океанов.

По мнению ряда военных экспертов, учитывая место дислокации, комплекс обеспечивает решение всех возлагаемых на него задач с той же эффективностью, с какой подобные задачи решаются Наземной электрооптической системой наблюдения дальнего космоса (GEODSS) США, состоящей из четырех станций. Они рав-

¹ Содиков Ш. Д., Мехдиев Э. Т. Сотрудничество России и Таджикистана в рамках ОДКБ в борьбе с новыми вызовами и угрозами безопасности в Центральной Азии // Евразийский юридический журнал. 2016. № 11. С. 28.

номерно расположены вдоль земного экватора (США, о. Диего-Гарсия, Южная Корея, Гавайские острова). На основании межправительственного соглашения опто-электронный узел «Нурек» в 2006 г. передан в собственность Российской Федерации¹.

Кроме того, сотрудничество в оборонной промышленности проявляется и в том, что Россия оказывает помощь Таджикистану и поставляет боеприпасы, вооружение и военную технику для вооруженных сил Таджикистана в рамках двустороннего военно-технического сотрудничества. Так, Россия безвозмездно передала Таджикистану системы противовоздушной обороны на сумму 9 млн долл., а в декабре 2017 г. передала стрелковое оружие, артиллерийские орудия и броню, вертолеты, средства связи и системы ПВО, медицинское и топографическое оборудование².

Сотрудничество между Республикой Таджикистан и Российской Федерацией в области военной медицины осуществляется на основе соответствующего соглашения между министерствами обороны двух стран и включает в себя:

1. подготовку офицеров медицинской службы в высших военно-медицинских учебных заведениях;
2. организацию рабочих поездок (стажировок) представителей медицинских служб сторон в целях усовершенствования навыков в области специальных методов, методологий и подходов, существующих в военной медицине;
3. санаторно-курортное лечение военнослужащих;
4. специализированное лечение военнослужащих в военных госпиталях;
5. обмен информацией в области военной медицины.

Основой для этого служит Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Та-

джикистан о медицинском обеспечении военнослужащих и гражданского персонала воинских формирований Вооруженных Сил Российской Федерации, находящихся на территории Республики Таджикистан, членов их семей в переходный период (ратифицировано Верховным Советом Российской Федерации 15 июля 1993 г. и Верховным Советом Республики Таджикистан 25 июля 1993 г.).

Сотрудничество в военной сфере между Российской Федерацией и Республикой Таджикистан на двусторонней основе следует признать развитым и постоянно совершенствуемым. Так, по всем основным направлениям военного сотрудничества между Республикой Таджикистан и Российской Федерацией можно выявить перспективы развития этих направлений. В будущем нам предстоит выполнять более значимые задачи в условиях глобализации.

В соответствии с действующими нормативными правовыми актами основными направлениями сотрудничества между Таджикистаном и Россией являются:

1. обучение и подготовка кадров для Вооруженных Сил Республики Таджикистан;

2. военно-техническое сотрудничество между странами.

Дальнейшее развитие военного сотрудничества России и Таджикистана имеет следующие основные перспективные направления:

1. совместная реконструкция и дальнейшее использование в интересах вооруженных сил обоих государств аэродрома «Айни»;

2. подготовка специалистов-электронщиков на базе опто-электронного узла «Нурек» для последующего исследования космического пространства в научных и оборонных целях.

Библиография

1. Андреев, П. Н. Военно-политическое сотрудничество государств СНГ этапы и основные направления развития / П. Н. Андреев // Военная мысль. — 2000. — № 4. — С. 22—30.
2. Афандихонов, И. Х. Правовые основы военного сотрудничества между Республикой Таджикистан и Российской Федерацией : дис. ...

¹ Филоненко А. Е. Указ. соч. С. 63.

² Забиров Д. В. Практика международного сотрудничества в военно-технической сфере: опыт взаимодействия России и Таджикистана // Вестник РУДН. Серия: государственное и муниципальное управление. 2017. Т. 4. № 4. С. 352.

канд. юрид. наук : 20.02.03 / И. Х. Афандихонов. — М., 2006. — 219 с.

3. Забиров, Д. В. Практика международного сотрудничества в военно-технической сфере: опыт взаимодействия России и Таджикистана / Д. В. Забиров // Вестник РУДН. Серия: государственное и муниципальное управление. — 2017. — Т. 4. — № 4. — С. 343—354.

4. Содиков, Ш. Д. Сотрудничество России и Таджикистана в рамках ОДКБ в борьбе с новыми вызовами и угрозами безопасности в Центральной Азии / Ш. Д. Содиков, Э. Т. Мехдиев // Евразийский юридический журнал. — 2016. — № 11. — С. 27—30.

5. Филоненко, А. Е. Военное и военно-техническое сотрудничество России со странами Центральной Азии на современном этапе / А. Е. Филоненко // Казачество. — 2016. — № 16. — С. 7—16.

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

7. 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.

Content and structure of military cooperation between the Republic of Tajikistan and the Russian Federation

© **Amonuloev Sh. P.**,

adjunct of the Department of Military Administration, Administrative and Financial Law of the Military University of the Ministry of Defense of the Russian Federation.

Abstract. This paper analyzes the content and structure of military cooperation between the Republic of Tajikistan and the Russian Federation in its current state. In particular, the issues of joint use of troops, operational and combat training, and other provisions of military cooperation are considered.

Keywords: military cooperation, content, structure; Republic of Tajikistan, Russian Federation.

Трансформации «оперативного права» в операциях мирного времени как средство обеспечения легитимности при размещении вооруженных сил США за пределами национальной территории

© Богданов С. Л.,

адъюнкт кафедры конституционного (государственного) и международного права Военного университета

Аннотация. В статье рассматриваются вопросы нормативного регулирования отдельных положений института «операций мирного времени» при размещении за пределами национальной территории вооружённых сил США. Автор проводит анализ трансформации оперативного права в операциях мирного времени армии США за пределами национальной территории в зависимости от оказываемого давления со стороны гражданского общества стран пребывания и мирового сообщества.

Ключевые слова: Соединённые Штаты Америки, Афганистан, Япония, Южная Корея, безопасность, суверенитет, Вооружённые Силы, организация, защита, охрана, оборона, операции мирного времени.

Количество операций и действий Соединённых Штатов Америки в настоящий момент достигло того уровня, который оказался достаточным для качественно нового скачка в военном деле, а именно появления новой формы военных действий — военных операций мирного времени, в оригинале именуемых как «Military operations other than War».

Термин «военные операции мирного времени» является собирательным: он объединяет широкий спектр действий войск (сил) — от вооруженной интервенции до демонстрации силы, а также действий, направленных на решение задач, которые до недавнего времени считались «несвойственными» вооруженным силам.

К таким задачам относятся:

— оказание помощи различным административным структурам в экономической, экологической, информационной, пропагандистской, психологической, полицейской, таможенной и др. областях в целях снижения уровня возможного ущерба от природных и техногенных катастроф, а также при ликвидации последствий стихийных бедствий;

— борьба с терроризмом, экстремизмом, организованной преступностью, незаконным оборотом наркотиков, распро-

странением ОМП и технологий его производства;

— содействие в решении задач гуманитарного, культурного, образовательного и им подобного характера.

Вопросы подготовки и проведения военных операций мирного времени регламентированы в вооруженных силах США Полевым уставом сухопутных войск FM 3.0 (2016 г.).

Устав подразделяет военные действия на две категории: ведущиеся во время войны и ведущиеся в «условиях, отличных от условий войны». При этом видами военных действий определены: наступление (контрнаступление как разновидность наступления), оборона, стабилизация обстановки и обеспечение.

Основными формами военных действий определены: операция, сражение, военные операции мирного времени (дословно — операции, отличные от проводимых в условиях войны), бой и удар.

Основными целями военных операций мирного времени определены: сдерживание военных конфликтов, урегулирование конфликтов и обеспечение мира.

Все военные операции мирного времени подразделяются на стабилизирующие (операции по стабилизации обстановки) и обеспечивающие.

Обеспечивающие операции преследуют цель оказания помощи гражданским органам власти и населению (за рубежом и на национальной территории) и обеспечить подготовку к реагированию на кризисные ситуации. Содержание таких операций составляют действия войск (сил) в мирное время и силовые акции в кризисных ситуациях.

Оперативное право США является основой использования вооруженных сил. В нем собраны все правовые и собственно военные возможности, которые имеют отношение к военным операциям. «Оперативное право» включает в себя военное законодательство, административное и гражданское право, закон о национальной безопасности. Принципы, заложенные в оперативном праве США, совпадают с принципами проведения военной операции, а именно инициативность, быстрота действий, глубина, одновременность и многогранность.

Как гласят положения Полевого устава Сухопутных войск США¹, «оперативное право» — это применение внутреннего, международного и иностранного права к планированию, подготовке личного состава, развертыванию и использованию вооруженных сил США. Применение «оперативного права» в вооруженных силах США регламентируется ведомственными нормативными актами: директивами, полевыми руководствами, инструкциями.

Юридические услуги в области «оперативного права» повышают эффективность применения вооруженных сил США посредством оказания помощи командирам в их законном использовании.

Военные юристы в свою очередь консультируют командира, штаб и нижестоящих командиров по вопросам права войны, всем вопросам, имеющим отношение к международному праву, включая статус вооруженных сил и другие международные соглашения и договоры; по внутреннему праву, касающемуся использования вооруженных сил США за рубежом.

В вышеуказанных целях юридическим корпусом проводится ряд мер, а именно: проведение консультаций по планированию операций и отдаанию приказов; целям и видам оружия; расследованию и разрешению нарушений законов войны; обращению с арестованными, военнопленными и беженцами; захвату и реквизиции частной собственности для военных нужд; юридическим аспектам операций по гражданским делам.

Юристы разъясняют правила ведения боевых действий, готовят юридические предложения к приказам на операции, обеспечивают изучение в воинской части права войны, как того требуют уставы².

Тем не менее, несмотря на предпринимаемые юридические меры, возникали вопросы суверенитета, обусловленные военным присутствием США в принимающих странах. Все это тесно связано с вопросами справедливого правосудия в отношении военнослужащих армии США в случаях совершения противоправных действий.

«Несправедливые» действия руководства армии США, выражающиеся в том, что все преступления американских военнослужащих на территории страны пребывания или ведения боевых действий находятся под исключительной юрисдикцией законодательства США, могут рассматриваться как акт, направленный на нарушение суверенитета государства страны пребывания.

Очевидно, что жертвы среди гражданского населения, уничтожение личного имущества или изнасилования, совершенные отдельными лицами (военнослужащими) в ходе вооруженного конфликта или размещения военной базы, впоследствии могут быть обозначены как более широкая проблема ограничения национального суверенитета.

¹ United States Department of Army. 2006. "Counterinsurgency." FM 3-24

² Фатеев К. В. Оперативное право и военные проблемы права безопасности как направления дальнейших исследований комплексной отрасли военного права / Военное право в XXI веке // Российский военно-правовой сборник № 9. М.: За права военнослужащих, 2007.

В частности, растущая в Афганистане обеспокоенность гражданского общества в связи с гибелью гражданских лиц и, как следствие, уменьшение поддержки коалиционных сил побудили такие агентства, как МООНСА, Силы содействия Афганистану (ИСАФ)¹, и вооружённые силы США в Афганистане отслеживать смертельные случаи без участия комбатантов. Это частично обусловлено растущим осознанием того, что такие жертвы снижают поддержку населением международных вооружённых сил. В 2012 г. проправительственные силы (Афганские национальные силы безопасности и международные вооружённые силы) приняли меры, направленные на сокращение числа жертв среди гражданского населения.

Проправительственные силы несут ответственность за 587 жертв среди гражданского населения (316 смертей и 271 ранения), что составляет 8 % всех жертв среди гражданского населения в афганском конфликте за 2012 г.² Акцентирование внимания руководства армии США на эти вопросы привело к сокращению общего числа жертв среди гражданского населения на 46 % с 2011 г., и значительное сокращение с 2007 г., когда проправительственные силы отвечали за смерть 629 человека, что составило 41 % всех зарегистрированных жертв среди гражданского населения.

Важно отметить, что авиационные удары коалиционных (проправительственных) сил вносили свою существенную лепту в статистику смертей среди гражданского населения.

Смертельные случаи среди гражданского населения оставляют открытым вопрос о прозрачности, подотчётности и справедливости привлечения к ответственности виновных лиц. Ввиду этого афганцы потребовали расследовать гибель и

ранения, полученные гражданскими лицами от международных вооружённых сил и создание системы предоставления реституции или выплаты компенсации жертвам.

В «горячих точках», в условиях конфликта между про- и антиправительственными силами гражданское население особенно уязвимо для нападения, в то время как доступ к средствам внутригосударственной и международной защиты практически исключён. Как отмечает МООНСА, «сочетание страха и гнева, связанное с широко распространённым запугиванием и большое число смертей, которых можно было избежать, насилия и беззакония, ещё больше подрывает уважение к основным нормам демократии»³.

Поэтому МООНСА настоятельно призвала ключевые заинтересованные стороны, в том числе вооружённые силы США, проанализировать рост числа жертв среди гражданского населения и предпринять шаги по смягчению последствий конфликта для гражданских лиц.

В ответ на требование проявления большей прозрачности и подотчётности международные вооружённые силы разработали несколько организационно-правовых мер. Это включало в себя упорядочение командных структур со всеми силами, находящимися теперь под командованием сил ИСАФ (также возглавляемого США).

Кроме того, в 2008 г. были выпущены «уточнённые тактические директивы по защите сил, воздушным ударам и ночным рейдам», что можно однозначно расценить как трансформацию оперативного права ведения операций мирного времени в сторону гуманизации и более взвешенного подхода к планированию проводимых операций, с целью минимизации жертв среди некомбатантов.

Силы ИСАФ и США в Афганистане также внедрили централизованную систему для отслеживания потерь среди гражданского населения, чтобы облегчить рас-

¹ Международные силы содействия безопасности (англ. International Security Assistance Force; ISAF) — возглавляемый НАТО международный войсковой контингент, действовавший на территории Афганистана с 2001 года.

² United Nations Mission in Afghanistan (UNAMA). 2013. “Afghanistan: Annual Report on Protection of Civilians in Armed Conflict” Kabul, Afghanistan: United Nations Assistance Mission to Afghanistan.

³ United Nations Mission in Afghanistan (UNAMA). 2008. “Afghanistan: Annual Report on Protection of Civilians in Armed Conflict” Kabul, Afghanistan: United Nations Assistance Mission to Afghanistan.

следование всех заявлений о жертвах среди гражданского населения, приписываемых ИСАФ / Силам США в Афганистане.

Как говорится в Годовом отчёте МООНСА по защите гражданских лиц, «Международные вооружённые силы проявили большую инициативу, чем раньше, для установления более регулярных и прозрачных ответов на запросы об конкретных инцидентах».

Относительно иных вооружённых конфликтов местное население и правительства принимающих стран требовали большей подотчётности и транспарентности в ответ на смертельные случаи и ранения, полученные в результате огня со стороны вооружённых сил США. Вооружённые силы США больше не могут игнорировать требования о «справедливости» разбирательства и привлечения к ответственности. Однако толчок к «справедливости» может также исходить от военных США. Возрастающая значимость «справедливости» подтверждается эволюцией при планировании и проведении воздушных кампаний вооружёнными силами США. Усиление контроля в отношении массовых убийств и смертельных случаев среди гражданского населения во время войны в сочетании с технологическими возможностями высокоточного оружия побудили военное командование США принять стратегии, минимизирующие смертность среди гражданского населения. Например, ИСАФ пересмотрела несколько тактических и оперативных процедур и инициировала новую политику, направленную на ограничение потерь среди гражданского населения, связанных с авиационными инцидентами.

Одним из примеров стало решение ИСАФ ввести, в частности, ограничения при использовании неуправляемых артиллерийских и воздушных боеприпасов в районах, содержащих гражданские жилища и сооружения.

Другие стандартные оперативно-правовые процедуры, связанные с применением силы, были пересмотрены с целью ограничения потерь среди гражданского населения в результате действий наземных

войск. Но такие меры, похоже, оказали незначительное влияние на сокращение смертей, не связанных с ведением боевых действий.

Более примечательным является тот факт, что число жертв среди гражданского населения в результате действий МАФ сократилось, даже когда среднее число ежемесячных нападений со стороны повстанцев выросло почти в 10 раз с 2007 г. (308 нападений) до 2010 г. (примерно 3 000 нападений) (данные получены в Институте Брукингса в Афганистане).

Вероятнее всего, эта положительная динамика была обусловлена реализацией норм международного гуманитарного права и, в частности, принципа соразмерности, аргументами в отношении эффективности силы и требованиями населения принимающей страны, а также прилагаемыми усилиями по ограничению смертности среди гражданского населения с расчётом долгосрочной перспективы.

При этом вооружённые силы США долго шли к тому, чтобы хотя бы соблюдать нормы международного гуманитарного права. Например, во время Второй мировой войны США намеренно целенаправленно уничтожало некомбатантов в надежде быстро прекратить войну и всяческое сопротивление противника. Авиабомбардировки Токио, а затем и использование ядерного оружия в Хиросиме и Нагасаки привели к 900 000 жертв среди гражданского населения.

Стратегические бомбардировки США во время Корейской войны также убили сотни тысяч мирных жителей. Во Вьетнаме США больше не использовали как разменную монету гражданских лиц в рамках своей стратегии, но лидеры США разрешили непрерывную и сплошную бомбардировку Северного Вьетнама с 1965 по 1968 г., которые приводили к десяткам тысяч смертей. Однако к моменту войны в Персидском заливе США больше не атаковали гражданских лиц. С ростом военнотехнологических технологий по применению высокоточного оружия американские специалисты по планированию воздушных операций сосредоточились на стратегиях то-

чечного устранения ключевых лиц, ориентируясь на руководство Ирака.

В этом более долгосрочном контексте в самых последних войнах в Ираке и Афганистане США предприняли эффективные организационно-правовые меры для сокращения числа погибших гражданских лиц при ведении боевых действий.

Переход на более широкую защиту гражданских лиц отражён в последнем издании руководства армии по борьбе с повстанцами¹, в котором особое внимание уделяется защите населения.

Такие изменения предполагают более широкий институциональный сдвиг со стороны военных для более широкого учёта вопросов, связанных с вопросами ответственности за нарушение норм, запрещающих неизбирательное убийство некомбатантов.

Реакция на «справедливую ответственность» в Афганистане против войск ИСАФ и США помогла преобразовать стратегическое мышление и стандартные рабочие процедуры в текущей кампании по борьбе с повстанцами. Кроме этого военачальники смогли найти оперативные решения для ограничения применения силы и сведения к минимуму потерь среди гражданского населения.

Во время антивоенных протестов и требований в отношении соблюдения закона в Южной Корее и Японии, в которых размещены военные силы США, также поднимались вопросы о «справедливости ответственности» в мирное время. Япония и Южная Корея — это две страны, которые испытали волны «антибазных» протестов, вызванных авариями, преступлениями или земельными спорами, вытекающими из военного присутствия США. Конечно, даже в годы ранней холодной войны протесты против военного присутствия США появились в таких местах, как Япония, Германия или Филиппины. Однако частота и интенсивность протестов в эпоху «холодной войны» в целом была меньше по сравнению с сегодняшним днём. По меньшей мере три фактора объясняют рост

требований к «справедливости ответственности» со стороны принимающих стран. Во-первых, конец холодной войны означал, что американские и принимающие правительственные элиты, поддерживающие военное присутствие США, больше не могли использовать советскую угрозу для подавления протестов против базы. Кроме того, при снижении восприятия внешних угроз некоторая часть населения считала США источником угрозы внутренней стабильности и суверенитету. Во-вторых, начало демократизации в таких странах, как Южная Корея и Филиппины, и рост активности институтов гражданского общества открыли каналы для мобилизации ресурсов гражданского общества на основе сопротивления против иностранного присутствия. В-третьих, широкое распространение информации через средства массовой информации и Интернет позволило пострадавшим гражданам обращаться и к широкой общественности, и в международные инстанции за защитой.

Например, в Южной Корее новостные статьи в 1995 г. рассказывали об убийства студента колледжа в туалете ресторана «Бургер-кинг» и начале гражданскими общественными группами протестов для пересмотра соглашения США-Республика Корея после того, как преступник покинул страну, не понеся наказания.

В 2000 г. в частности произошло три события, вызвавшие массовые демонстрации.

Первое произошло, когда самолет А-10 выпустил свою полезную нагрузку (боевой запас средств поражения) при экстренных манёврах вблизи огневого рубежа Куни в мае 2000 г.

Второе событие — общенациональная кампания по пересмотру договора о размещении войск, возглавляемая партией Народное дело по реформе несправедливых соглашений о размещении войск.

Третий инцидент, вызвавший возмущение, состоял в том, что сотрудники USFK² сбросили формальдегид и, возможно, другие токсичные отходы в реку Хан в

¹ United States Department of Army. 2006. "Counterinsurgency." FM 3-24

² USFK — Силы Соединённых Штатов Америки в Южной Корее

июле 2000 г. Наконец, рост протестов в период между 2005—2006 гг. вызвал массовые протесты против переселения базы и расширения крупной военной базы к югу от Сеула, что привело к принудительному перемещению местных жителей.

Законы о национальной безопасности запретили южнокорейцам протестовать против военных баз США. Эти законы все ещё существуют сегодня, но они не соблюдаются в той мере, в какой они были во время холодной войны. Кроме того, авторитарное правление, острая угроза Северной Кореи с 1950-х по 1980-е годы и все ещё яркое наследие того, что предприняла Америка для защиты Южной Кореи, сделали политически трудным для гражданского общества мобилизацию своих собственных «протестных» сил против военных США в любом значительном количестве.

Конечно, сопротивление военному присутствию США и требования к «справедливой ответственности» существовали во время «холодной войны» и даже среди стран НАТО. Однако, как было сказано ранее, конец «холодной войны», начало демократизации в некоторых принимающих странах и быстрое распространение информации через социальные сети привели к более частым протестам против военного присутствия США.

Хотя оппозиция иностранным войскам не обусловлена исключительно вопросами зачастую нарушаемого суверенитета госу-

дарств при проведении операций мирного времени, значимость правового регулирования вопросов «справедливой ответственности» возросла по сравнению с прошлым и существенно влияет на условия применения и нахождения вооружённых сил государств за пределами своей национальной юрисдикции, что требует адекватного изменения оперативного права согласно текущей ситуации при размещении вооружённых сил США за пределами своей национальной территории.

Библиография

1. Фатеев, К. В. Оперативное право и военные проблемы права безопасности как направления дальнейших исследований комплексной отрасли военного права / К. В. Фатеев / Военное право в XXI веке // Российский военно-правовой сборник № 9. — М.: За права военнослужащих, 2007. — С. 200—203.
2. Campbell, Jason and Jeremy Shapiro. 2009. "Afghanistan Index: Tracking Variables of Reconstruction & Security in Post-9/11 Afghanistan." Washington D.C.: Brookings.
3. Crawford, Neta C. 2002. *Argument and change in world politics : ethics, decolonization, and humanitarian intervention.* Cambridge, U.K.: Cambridge University Press.
4. De Young, Karen. 2008. "Only a Two-Page 'Note' Governs U.S. Military in Afghanistan."
5. Eichelman, Mark 2000. International Criminal Jurisdiction Issues for the United States Military. *The Army Lawyer* 27-50-333: 23-32.
6. Livingston, Ian and Michael O'Hanlon. 2013. "Afghanistan Index," Washington DC: Brookings Institution, March 19. <<http://www.brookings.edu/about/programs/foreign-policy/afghanistan-index>>

Transformation of "operational law" in peacetime operations as a means of ensuring legitimacy when deploying U.S. military forces outside of national territory

© Bogdanov S. L.,
adjunct of the Department of constitutional (state)
and international law of the Military University

Annotation. The article deals with the issues of regulatory regulation of certain provisions of the Institute of "peacetime operations" when placing the us armed forces outside the national territory. The author analyzes the transformation of operational law in peacetime operations of the US army outside the national territory, depending on the pressure exerted by the civil society of the host countries and the world community.

Keywords: United States of America, Afghanistan, Japan, South Korea, security, sovereignty, Armed Forces, organization, protection, protection, defense, peacetime operations.

Международно-правовые основы защиты гражданского населения и гражданских объектов в условиях современных вооруженных конфликтов

© Сибилева О. П.,

магистр юриспруденции, офицер отделения (информационно-аналитического) регионального управления военной полиции (по Западному военному округу)

Аннотация. В статье рассмотрены история становления понятий «гражданское население» и «гражданские объекты» в международно-правовом контексте, показаны роль и вклад России в международно-правовую защиту гражданского населения и гражданских объектов. Особое внимание уделено анализу правового положения комбатантов и некомбатантов, гражданских и военных объектов.

Ключевые слова: формирование международно-правовой защиты гражданского населения и гражданских объектов, правовое положение комбатантов и некомбатантов, гражданских и военных объектов.

Одним из наиболее важных правил поведения в военных ситуациях, выработанных человечеством, несмотря на фундаментальное различие политико-идеологических, моральных, культурных и социально-экономических понятий, свойственных различным цивилизациям, является запрет нападений на гражданских лиц и гражданские объекты, которые должны пользоваться уважением и защитой при любых обстоятельствах.

Однако в течение долгого времени понятие «неприятель» толковалось весьма широко, а представления о необходимости гуманного отношения к мирным гражданам и их имуществу во время войны сложились далеко не сразу¹. Победенное население или истреблялось, или, в лучшем случае, обращалось в рабство, а его имущество разграблялось или уничтожалось². Даже один из

основоположников науки международного права Г. Гроций считал историческими, основанными на соглашениях народов, следующие два положения: 1) все подданные обоих враждующих государств, следовательно, и женщины, дети, старики, больные, должны считаться неприятелями; 2) неприятели как таковые подлежат произволу победителя³.

Как подтверждают, в частности, результаты историко-правового анализа становления и развития института уголовного преследования за военные преступления в отношении гражданского населения, проведенного А. Ю. Винокуровым⁴, только с середины XIX в. общепризнанными становятся разграничение комбатантов и

Сборник статей / Пер. с англ. и фр. М.: МККК. 2004. С. 33—37.

³ При этом, однако, он отмечал: «Природа некоторых вещей такова, что они не имеют никакого отношения к военному делу и ведению войны, щадить соответствующие вещи тоже следует во время войны». См.: Гроций Г. О праве войны и мира. Три книги, в которых объясняется естественное право народов, а также принципы публичного права. М.: Госюриздат, 1994. С. 45.

⁴ Винокуров А. Ю. Международно-правовые, теоретические и организационные основы уголовного преследования за совершение военных преступлений в отношении гражданского населения : монография. М.: Спутник+, 2011. С. 5—6.

¹ Как представляется, изначально у войны не было никаких правил, кроме закона сильного и принципа «горе побежденным» (лат. *Vae victis*) — эти слова, по преданию, произнес галльский предводитель Бренн после победы над римлянами в 390 г. до н.э., бросив меч на чашу весов, где находились гири для взвешивания золота, которое римляне должны были ему уплатить за уход из города.

² Давид Э. Принципы права вооруженных конфликтов. М.: МККК, 2011. С. 37; Геррман И., Пальмери Д. Новые конфликты: архаичная современность? // Международный журнал Красного Креста 2003:

некомбатантов и следующая отсюда неприкосновенность мирного населения в период войны.

Существенное влияние на международное правосознание оказали идеи просветителей и Великой французской революции¹. Большой вклад в практическую реализацию идеи защиты жертв войны международно-правовыми средствами внес швейцарский общественный деятель А. Дюнан. Он стал инициатором создания в 1863 г. Международного Комитета помощи раненым (предтечи Международного Комитета Красного Креста) и созыва первых международных конференций по кодификации норм международного обычного права в области средств и методов ведения войны.

Важную роль в развитии международных норм по защите мирного населения сыграла Россия. По ее инициативе в декабре 1868 г. в Санкт-Петербурге состоялась конференция, принявшая Декларацию об отмене употребления взрывчатых и зажигательных пуль, которую подписало большинство государств того периода².

На состоявшейся по инициативе

¹ Согласно концепции Ж. Ж. Руссо, получившей название «доктрина Руссо» и нашедшей свое отражение в декрете Законодательного Собрания Франции от 20 апреля 1792 г., война «не является отношением человека к человеку, но отношением государства к государству, при котором частные лица бывают врагами случайно, но даже не в качестве граждан, но как солдаты». См.: Руссо Ж. Ж. Об общественном договоре, или принципы политического права // Трактаты. М.: 1998. С. 222.

² В этом акте государства решились, наконец, признать, что «успехи цивилизации должны иметь последствием уменьшение, по возможности, бедствий войны» и поэтому «единственной законной целью» войны является «ослабление военных сил неприятеля». При этом Декларация провозгласила «несоответствующим упомянутой цели» и «противной закону человеколюбия» «употребление такого оружия, которое, по нанесению противнику раны, без пользы увеличивает страдания людей, выведенных из строя, или делает их смерть неизбежной». См.: Иваненко В. С. Ф. Ф. Мартенс — основоположник отечественной науки международного права // Российский ежегодник международного права. 2000. Спец. вып. СПб., 2000. С. 37—38.

России в Брюсселе в 1874 г. конференции делегация России предложила проект конвенции о законах и обычаях войны, предусматривавший: «военные действия должны быть направлены только против военных сил и средств государства, а не против подданных его» (ст. 2). Целый ряд статей регламентировал статус гражданского населения (в проекте использовались термины «население» и «мирное население»). Этим вопросам полностью посвящался раздел второй проекта — «Права воюющих сторон в отношении частных лиц»³.

Однако участники конференции 1874 г. оказались неподготовленными к принятию такой конвенции, и проект России был принят лишь в форме декларации. Его положения, касающиеся защиты гражданского населения, легли в основу текста принятой в 1899 г. Конвенции о законах и обычаях сухопутной войны (Гагская конвенция 1899 г.), в которой впервые были кодифицированы многие основные принципы и нормы международного права, применяемого в период вооруженных конфликтов. Положения принятой в 1907 г. новой Конвенции о законах и обычаях сухопутной войны (Гагская конвенция 1907 г.) в основном были идентичны положениям Конвенции

³ Согласно положениям, сформулированным в этом разделе, воюющие стороны обязывались уважать «религиозные убеждения, честь, жизнь и собственность мирного населения» (ст. 50), а также «щадить частную собственность граждан на оккупированных территориях и не истреблять ее без особой на то надобности» (ст. 51). Предусматривалось также запрещение обстрелов и бомбардировок открытых городов; при проведении бомбардировок воюющие стороны обязывались «принимать все зависящие меры, насколько возможно, для пощадки находящихся в городе человеколюбивых, художественных и научных сооружений и церквей» (ст. 17). Первые была предпринята попытка ограничить применение репрессалий только случаями крайней необходимости «с возможным соблюдением законов человеколюбия». См.: Проект международной конвенции о законах и обычаях сухопутной войны (представлен делегацией России на Брюссельской конференции 1874 г.). В кн.: Мартенс Ф. Ф. Восточная война и Брюссельская конференция. СПб., 1879. Прил. 1. С. 1—18.

1899 г.

В Гаагских конвенциях 1899 и 1907 гг. принцип защиты гражданского населения получил дальнейшее развитие и был существенно конкретизирован¹, закреплён запрет на осуществление разрушений без военной необходимости (п. «ж» ст. 23, ст. 25 и ст. 27 Положения о законах и обычаях сухопутной войны — приложения к Гаагской конвенции IV 1907 г. о законах и обычаях сухопутной войны, ст. ст. 1 и 5 Гаагской конвенции IX 1907 г. о бомбардировании морскими силами во время войны).

Следует подчеркнуть особое значение для восполнения пробелов в правовом регулировании вооруженного конфликта включенной в преамбулу конвенции «оговорки Мартенса», сформулированной профессором международного права Санкт-Петербургского университета Ф. Ф. Мартенсом. Она гласит, что в случаях, не предусмотренных нормами права, гражданские лица и комбатанты остаются под защитой и действием принципов международного права, проистекающих из установившихся обычаев, из принципов гуманности и требований общественного сознания (велений общественной совести)².

IV Гаагская конвенция 1907 г. более 40 лет была единственным международно-правовым актом, содержащим положения, позволявшие разграничить в период войны комбатантов и мирных жителей³, устанавливавшим юридические меры защиты последних и их имущества от военных действий, определявшим режим военной оккупации. Однако грубейшие нарушения её положений, особенно во время Второй мировой войны, вызвали необходимость разработки и принятия новых, более совершенных норм, предназначенных для защиты

гражданского населения и гражданских объектов⁴.

Существенный вклад в процесс формирования таких мер защиты был сделан в 1945 г. при разработке Устава Международного военного трибунала (МВТ), раскрывшего понятие преступлений против гражданского населения и установившего персональную ответственность за эти преступления. На дальнейшее совершенствование международно-правовых мер защиты гражданского населения и гражданских объектов оказали большое влияние приговоры Нюрнбергского и Токийского трибуналов.

Важным шагом в этом направлении стало принятие 12 августа 1949 г. четырех Женевских конвенций о защите жертв войны. Эти конвенции являются универсально ратифицированными и отражают универсальные ценности этического поведения⁵.

Из положений п. 1 ст. 3 IV Женевской конвенции о защите гражданского населения во время войны (IV ЖК) вытекает, что гражданские лица — «это [те лица, которые непосредственно не принимают участия в военных действиях]».

Согласно ст. 4 этой конвенции под её защитой состоят лица, которые в случае конфликта или оккупации в какой-либо момент и каким-либо образом находятся во власти стороны, находящейся в конфликте, или оккупирующей державы, гражданами которой они не являются⁶.

⁴ Действующее МГП не содержало определений гражданских и военных объектов и четкое правовое различие между ними не было установлено вплоть до 1977 г.

⁵ Reflections on 70 Years of the Geneva Conventions and the Challenges Ahead. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.icrc.org/en/document/reflections-70-years-geneva-conventions-and-challenges-ahead> (дата обращения 25.12.2019).

⁶ Таким образом: сфера действия IV Женевской конвенции фактически ограничивалась лишь теми гражданскими лицами, которые в какой-либо момент и каким-либо образом оказались, в случае конфликта или оккупации, во власти вражеского государства; положения Конвенции не применялись к той части гражданского населения, которая находится в районах боевых действий, где наиболее высока степень угрозы их жизни, а также на не ок-

¹ См.: Фуркало В.В. Международно-правовая защита гражданского населения в условиях вооруженных конфликтов. Киев: Наукова Думка, 1986. С. 14.

² См.: Мартенс Ф.Ф. Восточная война и Брюссельская конференция. СПб., 1879. С. 119.

³ Глава I «О том, кто признается воюющим» Положения о законах и обычаях сухопутной войны — приложения к Гаагской конвенции 1907 г.

Ст. 147 отнесла к серьёзным нарушениям указанной конвенции действия, направленные против лиц, на которые распространяется её покровительство, а также «незаконное, произвольное и проводимое в большом масштабе разрушение и присвоение имущества, не вызываемые военной необходимостью».

С принятием IV Женевской конвенции завершился важный этап в формировании международно-правовой основы защиты гражданского населения и гражданских объектов во время войны, однако многие важные вопросы её обеспечения непосредственно в ходе боевых действий продолжали оставаться вне сферы международно-правового регулирования¹.

С целью совершенствования международно-правовой системы защиты гражданского населения МККК в 1956 г. был подготовлен «Проект правил для ограничения опасностей, которым подвергается гражданское население во время войны» (Проект правил МККК 1956 г.)². В этом документе была предпринята попытка подтвердить действенность

принципов защиты гражданского населения и гражданских объектов в условиях изменившегося характера вооруженных конфликтов и появления новых средств и методов ведения войны (включая средства массового уничтожения), а также конкретизировать обязанности воюющих сторон при ведении боевых действий в интересах обеспечения защиты гражданского населения и гражданских объектов³.

Проект правил МККК 1956 г. рассматривался на XIX Международной конференции Красного Креста (Нью-Дели, 1957 г.), однако эта инициатива не получила дальнейшего развития в тот период, поскольку США и другие страны НАТО опасались, что принятие этого документа означало бы признание противоправности применения ядерного оружия.

Большое внимание вопросам совершенствования норм международного права, применяемого в период войны, было уделено на созванной ООН в 1968 г. в Тегеране первой Международной конференции по правам человека. В резолюции «Права человека в вооруженных конфликтах» указывалось, что «положения Гаагских конвенций 1899 и 1907 гг. явились лишь первым шагом на пути разработки свода правил, запрещающих или ограничивающих применение конкретных методов ведения войны». Конференция определила международное гуманитарное право как продолжение прав человека и потребовала не только соблюдать Женевские конвенции, но и заключать новые договоры с целью «обеспечения лучшей защиты гражданского населения, запрещения и ограничения применения конкретных методов и средств ведения

купированной территории противной стороны; на все население сторон, находящихся в конфликте, распространялись лишь нормы, сформулированные в разделе «Положения общего характера о защите населения от некоторых последствий войны».

¹ Это обстоятельство явилось следствием того, что вопросы, связанные с запрещением и ограничением применения средств и методов ведения войны с целью обеспечения материальных гарантий защиты гражданского населения, были исключены из сферы компетенции Женевской дипломатической конференции. Как указывалось в комментарии МККК к IV Женевской конвенции 1949 г., «основной целью конвенции является защита четко определенной категории гражданского населения от произвола противника, но не от самих опасностей военных действий». См.: Basic rules of the Geneva Conventions and their additional protocols / International Committee of the Red Cross. 1983. P. 12. На достаточно полный характер международно-правовой защиты, предоставляемой IV Женевской конвенцией гражданскому населению, при всей важности и актуальности этого документа, указывалось в оговорках, сделанных СССР при ее подписании. См.: Женевские конвенции от 12 августа 1949 г. и Дополнительные протоколы к ним. М., 1997. С. 25.

² Бьюнсон Ф. Международный Комитет Красного Креста и защита жертв войны. М.: МККК, 2005. С. 965.

³ В частности, предусматривались запрещение нападений на гражданское население как таковое (что не оговаривалось IV Женевской конвенцией) и гражданские объекты, а также применение любых видов оружия, действие которых невозможно контролировать; воюющие стороны обязывались принимать необходимые меры предосторожности при нападении на военные объекты.

войны»¹. Эта резолюция положила начало активной деятельности ООН в области МГП.

Генеральная Ассамблея ООН с 1968 г. почти на каждой сессии обращалась к различным аспектам проблемы обеспечения защиты гражданского населения. Исключительно важной для укрепления режима международно-правовой защиты гражданского населения является резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 2675 (XXV) «Основные принципы защиты гражданского населения в период вооруженных конфликтов», принятая 9 декабря 1970 г.²

Подтверждение и дальнейшее прогрессивное развитие принципов защиты гражданского населения и гражданских объектов в период вооруженных конфликтов было одной из основных задач Дипломатической конференции по гуманитарному праву, сессии которой проходили в Женеве (Швейцария) в 1974—1977 гг. Созыву конференции предшествовали многолетняя работа экспертов МККК и две сессии правительственных экспертов (1971 и 1972 гг.).

На конференции были согласованы тексты двух Дополнительных протоколов к Женевским конвенциям о защите жертв войны 1949 г.³ Первый дополнительный протокол (далее — Дополнительный протокол I, ДП I), регламентирует ситуации международных вооруженных конфликтов, а Второй дополнительный протокол (далее — Дополнительный протокол II, ДП II), — ситуации

немеждународных вооруженных конфликтов.

Принципиально важное значение имело включение в текст ДП I положений, распространяющих действие принципов защиты гражданского населения и гражданских объектов на национально-освободительные и антиколониальные войны, что не предусматривалось ни Гаагскими конвенциями 1899 и 1907 гг., ни IV ЖК. Также есть все основания утверждать, что права человека существенно повлияли на содержание Дополнительных протоколов к Женевским конвенциям 1977 г.⁴

ДП I во многом восполнил пробел в нормах международного права, регламентирующих защиту гражданского населения и гражданских объектов во время войны. Впервые в международном праве были четко сформулированы сами принципы защиты гражданского населения и гражданских объектов, раскрыто их основное содержание, конкретизированы нормы, определяющие условия предоставления защиты гражданским лицам и гражданским объектам, определены основные обязанности воюющих сторон при ведении боевых действий по обеспечению защиты гражданского населения и гражданских объектов⁵.

Гражданское лицо ДП I определяет

¹ См.: Final act of the International conference on human rights. Teheran. April 22 – May 13. 1968. New York, 1968. P. 9, 18.

² Основные принципы защиты гражданского населения в период вооруженных конфликтов: Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН от 9 декабря 1970 г. 2675 (XXV) [Электронный ресурс]. URL: <https://undocs.org/ru/A/RES/2675%28XXV%29> (дата обращения: 25.12.2019).

³ Акты Дипломатической конференции по вопросу о подтверждении и развитии международного гуманитарного права, применяемого в период вооруженных конфликтов. Женева (1974—1977). Берн: Федер. полит. департамент, 1978. Т. 1. 1978. С. 115—190, 191—204.

⁴ Можно сослаться, например, на ст. 75 ДП I «Основные гарантии», содержащую подробный перечень основных прав и гарантий защиты человеческой личности, который непосредственно вытекает из ст. 14 Международного пакта о гражданских и политических правах.

⁵ При этом, если в Декларации 1868 г. принцип защиты гражданского населения выводился «методом от противного» (т.е. противоправность нападения на гражданское население и гражданские объекты вытекала из презумпции того, что международное право признает в качестве единственной законной цели военных действий ослабление военных сил неприятеля), то ДП I прямо указывает на то, что обеспечение уважения и защиты гражданского населения и гражданских объектов является обязанностью, воюющих сторон, и с этой целью предписывает направлять свои действия только против военных объектов. См.: Женевские конвенции от 12 августа 1949 г. и Дополнительные протоколы к ним. М., 1997. С. 244.

через отсылку к статьям, закрепляющим понятие комбатанта, указывая, что «гражданским лицом является любое лицо, не принадлежащее ни к одной категории лиц, указанных в ст. 4 (A1, A2, A3 и A6) III Конвенции и в ст. 43 настоящего Протокола» (п. 1 ст. 50). Согласно п. 2 ст. 50 ДП I «гражданское население состоит из всех лиц, являющихся гражданскими лицами».

Практика государств устанавливает эту норму в качестве нормы обычного международного права, применяемой во время международных вооружённых конфликтов. Она применяется также во время немеждународных вооружённых конфликтов, однако военные уставы и наставления большинства государств не дают однозначного ответа на вопрос, считаются ли лица из состава вооружённых оппозиционных групп личным составом вооружённых сил или гражданскими лицами¹.

В дополнение к указанным определениям гражданских лиц и гражданского населения Протокол III к Конвенции о запрещении или ограничении конкретных видов обычного оружия, которые могут считаться наносящими чрезмерные повреждения или имеющими неизбирательное действие от 10 октября 1980 г. (далее — Конвенция о конкретных видах обычного оружия), вводит в международное право понятие «сосредоточение гражданского населения», означающее «любое сосредоточение гражданского населения, будь то постоянное или временное, такое, как в жилых частях городов, или в заселённых поселках или деревнях, либо в лагерях или колоннах беженцев или эвакуируемых, или в группах кочевого населения» (п. 2 ст. 1).

На основании положений п.п. 1—3 ст. 51 ДП I и ст. 13 ДП II гражданское население как совокупность всех лиц, не

принадлежащих ни к одной из категорий комбатантов, как и отдельные гражданские лица, находится под защитой международного права и не может являться объектом нападений, а также любых иных мер военного воздействия (за исключением случаев, когда и пока принимает непосредственное участие в военных действиях)².

Практика государств устанавливает эту норму в качестве нормы обычного международного права, применяемой как во время международных, так и немеждународных военных конфликтов³.

В Дополнительном протоколе I в так называемой «негативной форме», без указания каких-либо признаков, характерных для этой категории объектов, также дано понятие «гражданский объект». Пунктом 1 ст. 2 указанного Протокола регламентируется запрещение нападения на гражданские объекты⁴, которые (как и в случае с гражданскими лицами) определяются через отрицание: «Гражданскими объектами являются все те объекты, которые не являются военными объектами, как они

² На Дипломатической конференции 1974—1977 гг. Великобритания и Бельгия сформулировали поправку, имевшую целью ограничить защиту гражданских лиц одним только случаем «наземных нападений». Эта поправка была отклонена, и окончательный текст п. 3 ст. 49 ДП I гласит, что положения, относящиеся к защите гражданских лиц, применяются к «любим военным действиям на суше, в воздухе или на море, которые могут причинить ущерб гражданскому населению, гражданским лицам, находящимся на суше». См.: Дипломатическая конференция по вопросу о подтверждении и развитии международного гуманитарного права, применяемого в период вооружённых конфликтов. Женева. 1977. С. 202.

³ См. подр.: Хенкерс Ж.-М., Досвальд-Бек Л. Указ. соч. Т. 1. С. 25—28.

⁴ Как и сам принцип защиты гражданского населения, запрещение нападений, направленных непосредственно против гражданского населения и гражданских объектов, получило признание в доктрине международного права задолго до принятия Дополнительных протоколов к Женевским конвенциям 1949 г., однако до их подписания в международном праве это правило вытекало из принципа защиты гражданского населения, но не регламентировалось ни в одном из соглашений в области законов и обычаев войны.

¹ См. подр.: Хенкерс, Ж.-М., Досвальд-Бек, Л. Обычное международное гуманитарное право / Ж.-М. Хенкерс, Л. Досвальд-Бек; при участии К. Алверман, К. Дермана, Б. Ролла. Т. 1: Нормы. М., 2006. С. 22—25.

определены в пункте 2»¹. Практика государств также устанавливает эту норму в качестве нормы обычного международного права, применяемой как во время международных, так и немеждународных военных конфликтов.

Данное определение гражданских объектов не было включено в ДП II², однако впоследствии вошло в применяемое в немеждународных вооруженных конфликтах договорное право — в п. 7 ст. 2 Протокола II (с поправками, введенными 3 мая 1996 г.) к Конвенции о конкретных видах обычного оружия и в п. 4 ст. 1 Протокола III к указанной Конвенции. Рядом стран (Кенией, Колумбией, ЮАР, Италией, Хорватией и некоторыми др.) оно закреплено в военных уставах и наставлениях, которые применимы или применялось во время немеждународных вооруженных конфликтов³.

В связи с изложенным важное значение приобретает вопрос об определении понятий «комбатант» и «военный объект», в отношении которых с учетом соответствующих ограничений, устанавливаемых международным правом, допустимо применение силы, и понятий

«гражданское население» и «гражданский объект», находящихся под защитой международного права в период вооруженных конфликтов.

Вооруженные силы государств, будучи основным участником вооруженной борьбы⁴, являются объектом защиты МПП, против которого войска неприятеля обязаны применять законные методы и средства ведения военных действий.

В 1977 г. на дипломатической конференции, принявшей Дополнительные протоколы I и II к Женевским конвенциям 1949 г., впервые было сформулировано понятие «вооруженные силы». ДП I (ст. 43) связывает это понятие с наличием:

— военной организации, в которой группы и подразделения находятся под командованием лица, ответственного за поведение подчиненных;

— внутренней дисциплинарной системы, обеспечивающей соблюдение норм международного гуманитарного права.

В п. 2 ст. 43 ДП I определено, что лица, входящие в состав вооруженных сил стороны, находящейся в конфликте (кроме медицинского и духовного персонала), являются комбатантами⁵, то есть они

¹ Своеобразным дополнением служит закрепленное в п. 3 ст. 52 ДП I положение, которое устанавливает, что в случае сомнения в том, не используется ли объект, обычно предназначенный для гражданских целей, например, место отправления культа, жилой дом или другие жилые постройки, или школа, для эффективной поддержки военных действий, предполагается, что такой объект используется в гражданских целях.

² Вместе с тем, в ст. 14—16 ДП II выделены некоторые конкретные категории гражданских объектов, подлежащие защите: объекты, необходимые для выживания гражданского населения (такие, как продукты питания, посевы, скот, запасы питьевой воды и т.д.); установки и сооружения, содержащие опасные силы (плотины, дамбы и атомные электростанции); культурные ценности, произведения искусства, места отправления культа.

³ При этом, например, в военных уставах и наставлениях Бенина, Италии, Того гражданские объекты определяются как «объекты, которые не используются в военных целях», что не противоречит данной норме, но подчеркивает тот факт, что гражданские объекты утрачивают свое право на защиту, если они используются в военных целях и в связи с таким использованием становятся военными объектами. См.: Хенкерс Ж.-М., Досвальд-Бек Л. Указ. соч. Т. 1. С.42—44.

⁴ Как справедливо отмечает А. Фердроссом, только определенные группы лиц вправе вести военные действия, причем также только против определенных групп. Таких субъектов и объектов военных действий обычно объединяют под общим наименованием воюющих или законных комбатантов. См.: Фердросс А. Международное право / Пер. с нем. Ф. А. Кублицкого и Р. Л. Нарышкиной. М.: Иностранная литература, 1959. С. 433—434.

⁵ Кроме того, статус комбатантов распространяется также на следующие категории лиц, указанные в п. 1, 2, 3 и 6 раздела А ст. 4 Женевской конвенции об обращении с военнопленными 1949 г. (ЖК III):

— личный состав ополчений и добровольческих отрядов, входящих в состав этих вооруженных сил;

— личный состав других ополчений и добровольческих отрядов, включая личный состав организованных движений сопротивления, принадлежащих стороне, находящейся в конфликте, при условии соблюдения ими ряда требований;

— личный состав регулярных вооруженных сил, считающих себя в подчинении правительства или власти, не признанных держащей в плену державой;

— население неоккупированной территории,

имеют право принимать непосредственное участие в военных действиях. В этом документе не нашло отражение понятие «некомбатант», но из смысла названной статьи вытекает, что к некомбатантам относятся медицинский и духовный персонал¹.

Правовое положение комбатантов и некомбатантов различно. Оно связывается, как уже было отмечено, с правом непосредственного участия в боевых действиях. Комбатанты, кроме того, в процессе вооруженного конфликта вправе применять к неприятелю высшую меру насилия, то есть уничтожать его, в то время как некомбатанты лишь обслуживают и обеспечивают боевую и духовную деятельность вооруженных сил и вправе применять оружие только в целях самообороны.

На комбатантов распространяется режим военного плена. Ранее режим военного плена согласно Конвенции 1907 г. распространялся и на некомбатантов (ст. 3 Положения о законах и обычаях сухопутной войны). Режим военного плена распространяется также на военных разведчиков, что нашло отражение в ст. 46 ДП I. Законными участниками вооруженных конфликтов являются также добровольцы – согласно Конвенции о правах и обязанностях нейтральных держав и лиц в случае сухопутной войны 1907 г. они вправе принимать участие в военных действиях воюющих сторон².

Говоря о законных участниках вооруженных конфликтов, нельзя не упомянуть о шпионах. В соответствии с ДП I шпио-

ном признается любое лицо из состава вооруженных сил воюющего государства, попадающее во власть неприятеля в то время, когда оно занимается шпионажем. Он, как и лица, признанные на основании резолюции 44 (XXXXIV) сессии Генеральной Ассамблеи ООН 4 декабря 1989 г. наёмниками³, не имеет права на статус военнопленного (ст. 46).

Согласно определению военных объектов, юридически закреплённого в ДП I, «военные объекты ограничиваются теми объектами, которые в силу своего характера, расположения, назначения или использования вносят эффективный вклад в военные действия и полное или частичное разрушение, захват или нейтрализация которых при существующих в данный момент обстоятельствах даёт явное военное преимущество» (п. 2 ст. 52).

Это определение военных объектов не было включено в ДП II, однако в последующем вошло в применяемое во время международных и немеждународных вооруженных конфликтов договорное право — в Протокол II с поправками (п. 6 ст. 2) и Протокол III (п. 3 ст. 1) к Конвенции о конкретных видах обычного оружия, а также во Второй протокол (п. «f» ст. 1) к Гаагской конвенции 1954 г. о защите культурных ценностей в случае вооруженного конфликта.

Практики, противоречащей данной норме, нет ни в отношении международных, ни в отношении немеждународных вооруженных конфликтов в том смысле,

которое при приближении неприятеля стихийно по собственному почину берется за оружие для борьбы со вторгающимися войсками, не успев образовать организованные вооруженные формирования, если оно открыто носит оружие и соблюдает законы и обычаи войны.

¹ С этой точки зрения представляется ошибочным мнение Р. Гутмэна и Д. Риффа, которые некомбатантов приравнивают к гражданским лицам. См.: *Военные преступления: это надо знать всем* — *Crimes of War: What the publics should know* / Под ред. Р. Гутмэна и Д. Риффа. М.: Тексты, 2002. С. 9.

² Котляров И. И. *Международное право и вооруженные конфликты*. М.: МУ МВД России, 2003. С. 51.

³ В соответствии с МГП понятие «наемник» существует применительно лишь к международному вооруженному конфликту, а критерии, требующиеся, чтобы лицо считалось наемником в соответствии со ст. 47 ДП I, редко выполняются на практике. Сфера применения, определение и обязательства, предусмотренные Международной конвенцией о борьбе с вербовкой, использованием, финансированием и обучением наемников (принята 4.12.1989 г., вступила в силу 20.10.2001 г.) и Конвенцией о ликвидации наемничества в Африке (принята 3.07.1977 г., вступила в силу 22.04.1985 г.), имеют более широкий характер для государств — участников указанных документов.

что официально не выдвигалось никакое другое определение военных объектов. Так, согласно представленному в МККК отчету США, Соединенные Штаты согласны с тем, что определение п. 2 ст. 52 ДП I входит в обычное право и что формулировка, использованная в Руководстве для ВМС США, т.е. эффективный вклад «в возможности неприятеля сражаться или поддерживать военные усилия», отражает их мнение, что это широкое определение охватывает участки земли, объекты, прикрывающие другие военные объекты и поддерживающие военные усилия производственные мощности.

Австралия, Германия, Испания, Италия, Канада, Новая Зеландия, США и Франция указали, что при выборе целей они будут учитывать военное преимущество, ожидаемое от нападения в целом, а не от отдельных его частей. Военные уставы и наставления Австралии, США и Эквадора предполагают, что ожидаемое военное преимущество может включать в себя и обеспечение большей безопасности нападающих или дружественных им сил. Согласно военным уставам и наставлениям ряда стран (Австралии, Венгрии, Германии, Испании, Канады, США и др.) присутствие гражданских лиц на военных объектах или рядом с ними не предоставляет таким объектам иммунитет от нападений¹.

С учетом вышеизложенного правомерно сделать вывод о том, что формирование норм МГП происходило в течение длительного времени в сложной международной обстановке и к настоящему времени создан качественный в юридическом смысле нормативно-правовой комплекс, являющийся основой правовой защиты гражданского населения и гражданских объектов в условиях современных вооруженных конфликтов всех типов.

Вместе с тем, 14 ноября 2019 г. в ходе праздничных мероприятий, посвященных 70-летию принятия Женевских конвенций 1949 г., заместитель директора по вопросам международного права и политики

МККК Ева Свобода, подчеркнув важность этих норм, справедливо отметила, что государствам необходимо принять национальные законы, которые обеспечат осуществление норм МГП, их широкую известность и соблюдение².

Библиография

1. Бюншон, Ф. Международный Комитет Красного Креста и защита жертв войны / Ф. Бюншон. — М.: МККК, 2005. — 1615 с.
2. Геррман, И. Новые конфликты: архаичная современность? / И. Геррман, Д. Пальмери // Международный журнал Красного Креста 2003 : Сборник статей / пер. с англ. и фр. — М.: МККА, 2004. — С. 33—37.
3. Гроций, Г. О праве войны и мира. Три книги, в которых объясняется естественное право народов, а также принципы публичного права. — М.: Госюриздат, 1994. — 867 с.
4. Винокуров, А. Ю. Международно-правовые, теоретические и организационные основы уголовного преследования за совершение военных преступлений в отношении гражданского населения: монография / А. Ю. Винокуров. — М.: Спутник+, 2011. — 695 с.
5. Военные преступления: это надо знать всем — Crimes of War: What the publics should know / Под ред. Р. Гутмэна и Д. Риффа. — М.: Тексты, 2002. — 488 с.
6. Давид, Э. Принципы права вооруженных конфликтов: Курс лекций, прочитанных на юридическом факультете Открытого Брюссельского университета / Э. Давид. — М.: МККК. 2011. — 1144 с.
7. Иваненко, В. С. Ф. Ф. Мартенс — основоположник отечественной науки международного права // Российский ежегодник международного права. — СПб., 2000. — С. 37 — 8.
8. Котляров, И. И. Международное право и вооруженные конфликты / И. И. Котляров. — М.: Московский университет МВД России, 2003. — 285 с.
9. Мартенс, Ф. Ф. Восточная война и Брюссельская конференция / Ф. Ф. Мартенс. — СПб.: тип. М-ва пут. сообщ. (А. Бенке), 1879. — с. 46.
10. Руссо, Ж.Ж. Об общественном договоре, или принципы политического права / Ж. Ж. Руссо // Трактаты / Пер. с фр. — М.: «КАНОН-пресс», «Кучково поле», 1998. — 416 с.
11. Фердросс, А. Международное право / А. Фердросс; пер. с нем. Ф.А. Кублицкого и Р.Л. Нарышкиной; Под редакцией и с предисловием доктора юридических наук Г. И. Тункина. — М.: Издательство иностранной

¹ См. подр.: Хенкерс Ж.-М., Досвальд-Бек Л. Указ. соч. Т. 1. С. 39—40.

² Reflections on 70 Years of the Geneva Conventions and the Challenges Ahead. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.icrc.org/en/document/reflections-70-years-geneva-conventions-and-challenges-ahead> (дата обращения 25.12.2019).

литературы, 1959. — 652 с.

12. Фуркало, В. В. Международно-правовая защита гражданского населения в условиях вооруженных конфликтов / В. В. Фуркало; АН УССР, Ин-т государства и права. — Киев: Наук. думка, 1986. — 159 с.

13. Хенкерс, Ж.-М., Досвальд-Бек, Л. Обычное международное гуманитарное право / Ж.-М. Хенкерс, Л. Досвальд-Бек; при участии К. Алверман, К. Дермана, Б. Ролла. — Т. 1: Нормы. — М.: МККК, 2006. — 818 с.

14. Basic rules of the Geneva Conventions and

their additional protocols / International Committee of the Red Cross. 1983. P. 12.

15. Final act of the International conference on human rights. Teheran. April 22. — May 13. 1968. — New York, 1968.

16. Reflections on 70 Years of the Geneva Conventions and the Challenges Ahead. [Электронный ресурс]. URL:

<https://www.icrc.org/en/document/reflections-70-years-geneva-conventions-and-challenges-ahead> (дата обращения 25.12.2019).

International legal framework for the protection of civilians and civilian objects in contemporary armed conflicts

© **Sibileva O. P.**,

Master of Law, Officer of Information Analytical Division, Regional Military Police Department of the Western military District

Annotation. The article examines the history of the formation of the concepts "civil population" and "civil objects" in the international legal context, shows the role and contribution of Russia in the international legal protection of the civil population and civil objects. Special attention is paid to the analysis of the legal status of combatants and non-combatants, civil and military objects.

Keywords: formation of international legal protection of the civilian population and civilian objects, legal status of combatants and non-combatants, civil and military objects.
