

КОММЕНТАРИЙ К ФЕДЕРАЛЬНОМУ ЗАКОНУ «ОБ ОБОРОНЕ»

«За права военнослужащих»
Москва 2002

Авторский коллектив:

Герасимов Алексей Станиславович, майор юстиции, преподаватель кафедры военной администрации, административного и финансового права Военного университета, кандидат юридических наук (комментарий к разд. VI);

Корнишин Сергей Вячеславович, подполковник юстиции, преподаватель кафедры военной администрации, административного и финансового права Военного университета, кандидат юридических наук (комментарий к разд. IV);

Кудашкин Александр Васильевич, профессор кафедры гражданского права Военного университета, кандидат юридических наук, (комментарий к разд. I, общая редакция);

Писарев Александр Николаевич, полковник юстиции, доцент кафедры военной администрации, административного и финансового права Военного университета, доктор юридических наук (комментарий к разд. II);

Фатеев Константин Валерьевич, руководитель авторского коллектива, подполковник юстиции, преподаватель кафедры гражданского права Военного университета, кандидат юридических наук (комментарий к разд. III);

Фортушин Владимир Евгеньевич, подполковник юстиции, преподаватель кафедры военной администрации, административного и финансового права Военного университета (комментарий к разд. V).

Комментарий к Федеральному закону «Об обороне». — М.: «За права военнослужащих», 2002. — 336 с.

Указатель сокращений 5

Раздел I. Основы и организация обороны 6

Статья 1. Основы обороны 6

Статья 2. Организация обороны 39

Статья 3. Законодательство Российской Федерации в области обороны 43

Раздел II. Полномочия органов государственной власти Российской Федерации в области обороны 47

Статья 4. Полномочия Президента Российской Федерации в области обороны 47

Статья 5. Полномочия Федерального Собрания в области обороны 79

Статья 6. Полномочия Правительства Российской Федерации в области обороны 94

Раздел III. Функции органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и организаций, обязанности должностных лиц, права и обязанности граждан Российской Федерации в области обороны 133

Статья 7. Функции органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в области обороны 133

Статья 8. Функции организаций и обязанности их должностных лиц в области обороны 154

Статья 9. Права и обязанности граждан Российской Федерации в области обороны 166

Раздел IV. Вооруженные Силы Российской Федерации, другие войска, воинские формирования и органы 170

Статья 10. Вооруженные Силы Российской Федерации и их предназначение 170

Статья 11. Общий состав Вооруженных Сил Российской Федерации 183

Статья 12. Комплектование Вооруженных Сил Российской Федерации личным составом 190

Статья 13. Руководство и управление Вооруженными Силами Российской Федерации 207

Статья 14. Основные функции Министерства обороны Российской Федерации 214

Статья 15. Основные функции Генерального штаба Вооруженных Сил Российской Федерации 215

Статья 16. Дислокация Вооруженных Сил Российской Федерации 226

Статья 17. Другие войска, воинские формирования и органы 230

Раздел V. Состояние войны. Военное положение. Мобилизация. Гражданская оборона. Территориальная оборона 243

Статья 18. Состояние войны 243

Статья 19. Военное положение 249

Статья 20. Мобилизация 259

Статья 21. Гражданская оборона 269

Статья 22. Территориальная оборона 276

Раздел VI. Заключительные положения 278

Статья 23. (исключена) 278

Статья 24. Ограничение деятельности политических партий и общественных объединений в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках, воинских формированиях и органах 278

Статья 25. Обеспечение законности в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках, воинских формированиях и органах 282

Статья 26. Финансирование обороны 290

Статья 27. Ответственность за нарушение законодательства Российской Федерации в области обороны 311

Предметно-алфавитный указатель 324

Указатель сокращений

- БВС РФ — Бюллетень Верховного Суда РФ
БМД — Бюллетень международных договоров
БНА — Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти
Ведомости СНД РФ (РСФСР) и ВС РФ (РСФСР) — Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации (РСФСР) и Верховного Совета Российской Федерации (РСФСР)
ГК РФ — Гражданский кодекс Российской Федерации
ДУ ВС РФ — Дисциплинарный устав Вооруженных Сил РФ
КоАП РФ — Кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации
НВ — Налоговый вестник
НВО — Независимое военное обозрение
РГ — Российская газета
САПП РФ — Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации
СЗ РФ — Собрание законодательства Российской Федерации
УВС ВС РФ — Устав внутренней службы Вооруженных Сил РФ
УГ и КС ВС РФ — Устав гарнизонной и караульной служб Вооруженных Сил РФ
УК РФ — Уголовный кодекс Российской Федерации

Федеральный закон «Об обороне» от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ (с изменениями от 30 декабря 1999 г.)

Принят Государственной Думой 24 апреля 1996 года

Одобен Советом Федерации 15 мая 1996 года

Настоящий Федеральный закон определяет основы и организацию обороны Российской Федерации, полномочия органов государственной власти Российской Федерации, функции органов государственной власти субъектов Российской Федерации, организаций и их должностных лиц, права и обязанности граждан Российской Федерации в области обороны, силы и средства, привлекаемые для обороны, ответственность за нарушение законодательства Российской Федерации в области обороны, а также другие нормы, касающиеся обороны.

Раздел I. Основы и организация обороны

Статья 1. Основы обороны

1. В настоящем Федеральном законе под обороной понимается система политических, экономических, военных, социальных, правовых и иных мер по подготовке к вооруженной защите и вооруженная защита Российской Федерации, целостности и неприкосновенности ее территории.

2. Оборона организуется и осуществляется в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, настоящим Федеральным законом, законами Российской Федерации и иными нормативными правовыми актами.

3. В целях обороны устанавливаются воинская обязанность граждан Российской Федерации и военно-транспортная обязанность федеральных органов исполнительной власти, органов местного самоуправления и организаций независимо от форм собственности, а также собственников транспортных средств.

4. В целях обороны создаются Вооруженные Силы Российской Федерации.

5. К обороне привлекаются Пограничные войска Российской Федерации, внутренние войска Министерства внутренних дел Российской Федерации, Железнодорожные войска Российской Федерации, войска Федерального агентства правительственной связи и информации при Президенте Российской Федерации, войска гражданской обороны (далее — другие войска).

6. Для выполнения отдельных задач в области обороны привлекаются инженерно-технические и дорожно-строительные воинские формирования при федеральных органах исполнительной власти (далее — воинские формирования), служба внешней разведки Российской Федерации, органы федеральной службы безопасности, органы пограничной службы Российской Федерации, федеральные органы правительственной связи и информации, федеральные органы государственной охраны, федеральный орган обеспечения мобилизационной подготовки органов государственной власти Российской Федерации (далее — органы), а также создаваемые на военное время специальные формирования.

7. Вооруженные Силы Российской Федерации, другие войска, воинские формирования и органы выполняют задачи в области обороны в соответствии с Планом применения Вооруженных Сил Российской Федерации.

8. Другие войска, воинские формирования и органы привлекаются к совместной с Вооруженными Силами Российской Федерации оперативной и мобилизационной подготовке в целях подготовки к выполнению задач по защите Российской Федерации от вооруженного нападения.

9. Создание и существование формирований, имеющих военную организацию или вооружение и военную технику либо в которых предусматривается прохождение военной службы, не предусмотренных федеральными законами, запрещаются и преследуются по закону.

10. Земли, леса, воды и другие природные ресурсы, предоставленные Вооруженным Силам Российской Федерации, другим войскам, воинским формированиям и органам, находятся в федеральной собственности.

11. Земли, леса, воды и другие природные ресурсы, находящиеся в собственности субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, в частной собственности, могут быть изъяты для нужд Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов только в соответствии с законодательством Российской Федерации.

12. Имущество Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов является федеральной собственностью и находится у них на правах хозяйственного ведения или оперативного управления.

Комментарий к п. 1

1. Оборона является одной из важнейших функций государства.

В ст. 51 Устава ООН закреплено право государств на индивидуальную или коллективную самооборону от агрессии, под которой понимается применение вооруженной силы государством против суверенитета, территориальной неприкосновенности и политической независимости другого государства (ст. 1 Резолюции, принятой XXIX сессией Генеральной Ассамблеи ООН от 14 декабря 1974 г. № 3314 «Определение агрессии»).

2. Согласно ст. 2 указанной Резолюции к действиям, совершение которых составляет акт агрессии, относятся:

а) вторжение или нападение вооруженных сил государства на территорию другого государства или любая военная оккупация, какой бы временный характер она ни носила, являющаяся результатом такого вторжения или нападения, или любая аннексия с применением силы территории другого государства или части ее;

б) бомбардировка вооруженными силами государства территории другого государства или применение любого оружия государством против территории другого государства;

в) блокада портов или берегов государства вооруженными силами другого государства;

г) нападение вооруженными силами государства на сухопутные, морские или воздушные силы или морские и воздушные флоты другого государства;

д) применение вооруженных сил одного государства, находящихся на территории другого государства по соглашению с принимающим государством, в нарушение условий, предусмотренных в соглашении, или любое продолжение их пребывания на такой территории по прекращении действия соглашения;

е) действие государства, позволяющего, чтобы его территория, которую оно предоставило в распоряжение другого государства, использовалась этим другим государством для совершения акта агрессии против третьего государства;

ж) засылка государством или от имени государства вооруженных банд, групп и регулярных сил или наемников, которые осуществляют акты применения вооруженной силы против другого государства, носящие столь серьезный характер, что это равносильно перечисленным выше актам, или его значительное участие в них.

3. В случае агрессии против Российской Федерации или непосредственной угрозы агрессии Президент Российской Федерации вводит на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях военное положение с незамедлительным сообщением об этом Совету Федерации (ст. 87 Конституции РФ) — о военном положении *см. подробнее комментарий к ст. 19.*

4. О системе мер по организации обороны *см. комментарий к ст. 2.*

5. Оборона организуется в целях подготовки к вооруженной защите и вооруженной защиты Российской Федерации, целостности и неприкосновенности ее территории. Российская Федерация обеспечивает целостность и неприкосновенность своей территории (ч. 3 ст. 4 Конституции РФ).

Целостность территории означает ее нераздельность, единство.

Под неприкосновенностью территории понимается сохранение ее целостности, защита от посягательства со стороны другого государства или каких-либо политических сил.

Положение о целостности и неприкосновенности территории Российской Федерации вытекает из территориального верховенства Российской Федерации. Как справедливо отмечено в юридической литературе: «Вопреки распространенному мнению, норма об обеспечении Российской Федерацией целостности и неприкосновенности своей территории посвящена не только внешнеполитическому, межгосударственному, но и внутривнутриполитическому аспекту суверенитета Российской Федерации» (Научно-практический комментарий к Конституции Российской Федерации / Под ред. В.В. Лазарева. — М., 1997. — С. 32).

Комментарий к п. 2

6. Мероприятия в области обороны не могут и не должны осуществляться спонтанно или хаотично. Они должны соответствовать Конституции РФ, законодательным и иным правовым актам.

Согласно ст. 71 Конституции РФ вопросы обороны отнесены к ведению Российской Федерации, т. е. исключительная компетенция в данной сфере деятельности принадлежит федеральным органам государственной власти. Однако это не означает, что в решении вопросов обороны не участвуют субъекты Российской Федерации и муниципальные образования. В пределах их компетенции они обязаны организовывать и осуществлять мероприятия в области обороны (*см. п. 9 комментария к настоящей статье*).

7. К иным нормативным правовым актам, регулирующим вопросы обороны, относятся подзаконные акты (указы и распоряжения Президента РФ, постановления и распоряжения Правительства РФ, ведомственные нормативные правовые акты). Как Верховный Главнокомандующий Вооруженными Силами РФ Президент может издавать в пределах своей компетенции приказы и директивы, обязательные для исполнения Вооруженными Силами, другими войсками, воинскими формированиями и органами.

Комментарий к п. 3

8. Воинская обязанность граждан Российской Федерации установлена в целях обороны и соответственно реализации гражданами обязанности по защите Отечества, установленной ч. 1 ст. 59 Конституции Российской Федерации.

Посредством воинской обязанности осуществляется обеспечение Вооруженных Сил, других войск, воинских формирований и органов личным составом в мирное время, а также в период мобилизационного развертывания, в период военного положения и в военное время.

Согласно п. 1 ст. 1 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе» (СЗ РФ. — 1998. — № 13. — Ст. 1475) воинская обязанность граждан Российской Федерации (далее — граждане) предусматривает:

воинский учет;

обязательную подготовку 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.

Воинская обязанность не распространяется на иностранцев и лиц без гражданства, проживающих на территории Российской Федерации.

Указанным Законом также предусмотрено, что воинская обязанность (воинский учет) не распространяется на граждан Российской Федерации, проживающих вне территории Российской Федерации, постоянно проживающих за ее пределами (п. 1 ст. 8). Однако действующим законодательством не уточнено, кто признается «постоянно проживающим за пределами Российской Федерации» (будут ли признаваться, например, таковыми совместно проживающие дети дипломатических работников, торговых представителей и других лиц, которые по характеру работы вынуждены длительное время находиться за пределами Российской Федерации).

Под воинским учетом понимается государственная система учета и анализа имеющихся в стране призывных и мобилизационных людских ресурсов. Он организуется в соответствии с Положением о воинском учете, утвержденным постановлением Правительства РФ от 25 декабря 1998 г. № 1541 (СЗ РФ. — 1991. — № 1. — Ст. 192).

Обязательная подготовка к военной службе как форма исполнения воинской обязанности введена в целях улучшения подготовки граждан к военной службе и овладению ими военно-учетными специальностями.

Призыв на военную службу — важнейшая форма исполнения воинской обязанности — является одним из способов комплектования, т. е. привлечения граждан Российской Федерации на военную службу. Порядок призыва определен Положением о призыве на военную службу граждан Российской Федерации, утвержденным постановлением Правительства РФ от 1 июня 1999 г. № 587 (с изменениями от 22 января 2001 г.) (СЗ РФ. — 1999. — № 23. — Ст. 2857).

Прохождение военной службы по призыву является наиболее активной формой исполнения воинской обязанности гражданами Российской Федерации (о военной службе *см. подробнее пп. 31—35 комментария к настоящей статье*).

Пребывание в запасе, призыв на военные сборы и прохождение военных сборов в период пребывания в запасе являются формами исполнения гражданами воинской обязанности.

9. Военно-транспортная обязанность устанавливается для своевременного, качественного и в полном объеме обеспечения транспортными средствами Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, а также создаваемых на военное время специальных формирований в период мобилизации и в военное время. Под транспортными средствами понимаются железнодорожный, водный, воздушный, трубопроводный, автомобильный, гужевой и вьючный транспорт, мотоциклы, промысловые и специальные суда, тракторы, дорожно-строительные, подъемно-транспортные и другие машины и механизмы.

Порядок исполнения военно-транспортной обязанности определен Положением о военно-транспортной обязанности, утвержденным Указом Президента РФ от 2 октября 1998 г. № 1175 (СЗ РФ. — 1998. — № 40. — Ст. 4941).

Военно-транспортная обязанность является составной частью мобилизационной подготовки и мобилизации в Российской Федерации и заключается в проведении мероприятий, связанных с учетом, заблаговременной подготовкой и предоставлением транспортных средств войскам, формированиям и органам, а также в обеспечении работы этих транспортных средств. Под предоставлением транспортных средств понимается их поставка, передача и использование в интересах войск, формирований и органов.

Военно-транспортная обязанность распространяется на:

федеральные органы исполнительной власти. В Вооруженных Силах РФ действует приказ министра обороны РФ «О мерах по исполнению в Министерстве обороны Российской Федерации Указа Президента Российской Федерации от 2 октября 1998 г. № 1175 «Об утверждении Положения о военно-транспортной обязанности» от 28 декабря 1998 г. № 590;

органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления. Так, например, в соответствии с распоряжением губернатора Московской области «Об исполнении военно-транспортной обязанности» от 2 марта 2001 г. № 130-РГ (Информационный вестник правительства Московской области. — 2001 г. — № 5) исполнительные органы государственной власти Московской области по запросу военного комиссариата Московской области должны бесплатно предоставлять информацию о наличии в Московской области подведомственных им организаций, имеющих транспортные средства (с указанием их количества и технического состояния), и организаций по ремонту и обслуживанию транспортных средств, а также рекомендовать органам местного самоуправления муниципальных образований Московской области по запросам соответствующих военных комиссариатов бесплатно представлять информацию о наличии на территориях муниципальных образований организаций, имеющих транспортные средства (с указанием их количества и технического состояния), и организаций по ремонту и обслуживанию транспортных средств;

организации независимо от формы собственности, являющиеся собственниками транспортных средств, организации, владеющие транспортными средствами на праве хозяйственного ведения, оперативного управления либо по иному основанию, предусмотренному законом или договором, а также на организации, обеспечивающие работу транспортных средств, в том числе порты, пристани, аэропорты, нефтебазы, перевалочные базы горючего, автозаправочные станции, ремонтные и иные организации;

граждан — владельцев транспортных средств.

Военно-транспортная обязанность не распространяется на дипломатические представительства и консульские учреждения иностранных государств, иностранные и международные организации, иностранных граждан и лиц без гражданства.

Указанным Положением предусмотрено, что возмещение государством убытков, понесенных организациями и гражданами в связи с предоставлением войскам, формированиям и органам транспортных средств и другого имущества, находящихся в их собственности, осуществляется в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации (п. 25). Однако до настоящего времени порядок не определен.

Комментарий к п. 4

10. Вооруженные Силы Российской Федерации созданы на основе Вооруженных Сил Союза ССР.

Правовой основой создания Вооруженных Сил РФ явились Указ Президента РФ «О создании Вооруженных Сил Российской Федерации» от 7 мая 1992 г. № 467 (Ведомости СНД РФ и ВС РФ. — 1992. — № 19. — Ст. 1077) и распоряжение Президента РФ «Об организационных мерах по созданию Министерства обороны Российской Федерации и Вооруженных Сил Российской Федерации» от 17 мая 1992 г. № 219 (см. приказ министра обороны РФ от 11 июля 1992 г. № 3 с объявлением актов о создании Вооруженных Сил Российской Федерации). В Указе подчеркивается, что одним из принципов строительства Вооруженных Сил является создание многонациональной кадровой армии, комплектуемой на основе сочетания военной службы по призыву с военной службой по контракту.

11. Согласно Военной доктрине Российской Федерации, утвержденной Указом Президента РФ от 21 апреля 2000 г. № 706 (СЗ РФ. — 2000. — № 17. — Ст. 1852), Вооруженные Силы составляют ядро военной организации государства и основу обеспечения его военной безопасности. В военную организацию государства включены также другие войска, воинские формирования и органы, предназначенные для выполнения задач военной безопасности военными

методами, а также органы военного управления. В военную организацию государства также входит часть промышленного и научного комплексов страны, предназначенная для обеспечения задач военной безопасности.

12. Вооруженные Силы Российской Федерации — государственная военная организация, составляющая основу обороны Российской Федерации (ст. 10 комментируемого Федерального закона).

Вооруженные Силы Российской Федерации предназначены для отражения агрессии, направленной против Российской Федерации, для вооруженной защиты целостности и неприкосновенности территории Российской Федерации, а также для выполнения задач в соответствии с международными договорами Российской Федерации. В мирное время Вооруженные Силы обеспечивают военную безопасность Российской Федерации. Задачи, решаемые Вооруженными Силами и другими войсками по обеспечению военной безопасности и по отражению вооруженного нападения (агрессии) на Российскую Федерацию, а также ее союзников, определены Военной доктриной Российской Федерации.

Привлечение Вооруженных Сил Российской Федерации к выполнению задач с использованием вооружения не по их предназначению производится Президентом Российской Федерации в соответствии с федеральными законами. Как было указано ранее, действующее законодательство Российской Федерации не предусматривает применения Вооруженных Сил во внутренних вооруженных конфликтах. Однако, как справедливо отмечается в периодической печати, следует признать ошибочность длительное время господствовавшего в отечественной военной политике взгляда об отсутствии у российских (ранее — советских) Вооруженных Сил внутренней функции, которая существует объективно и предполагает их применение для решения задач военной безопасности военными методами для ликвидации внутренних угроз государству (см. подробнее: *Макаров В.* Реанимация внутренней функции // *НВО*. — 1999. — № 35. — С. 4; *Воробьев И.Н., Киселев В.А.* Нужны выверенные сценарии антитеррористического противодействия // Там же. — № 48. — С. 4).

В отсутствие законодательного правового регулирования вопрос о применении Вооруженных Сил для решения задач военной безопасности военными методами принципиально закреплен в Военной доктрине Российской Федерации, что, безусловно, предполагает внесение изменений в законодательство Российской Федерации. На Вооруженные Силы и другие войска во внутренних вооруженных конфликтах возлагается решение следующих задач:

- разгром и ликвидация незаконных вооруженных формирований, бандитских и террористических групп и организаций, уничтожение их баз, центров подготовки, складов, коммуникаций;
- восстановление законности и правопорядка;
- обеспечение общественной безопасности и стабильности;
- поддержание правового режима чрезвычайного положения в районе конфликта;
- локализация и блокирование района конфликта;
- пресечение вооруженных столкновений и разъединение противоборствующих сторон;
- изъятие оружия у населения в районе конфликта;
- усиление охраны общественного порядка и безопасности в районах, примыкающих к району конфликта.

Применение Вооруженных Сил Российской Федерации для выполнения задач в соответствии с международными договорами Российской Федерации осуществляется на условиях и в порядке, оговоренных в этих договорах и установленных Федеральным законом «О порядке предоставления Российской Федерацией военного и гражданского персонала для участия в деятельности по поддержанию или восстановлению международного мира и безопасности» (СЗ РФ. — 1995. — № 26. — Ст. 2401). В соответствии с Военной доктриной Российской Федерации в операциях по поддержанию и восстановлению мира Вооруженные Силы РФ решают следующие задачи:

- разъединение вооруженных группировок конфликтующих сторон;
- обеспечение условий для доставки гуманитарной помощи гражданскому населению и его эвакуации из зоны конфликта;
- блокирование района конфликта в целях обеспечения выполнения санкций, принятых международным сообществом;
- создание предпосылок для политического урегулирования.

Часть состава Вооруженных Сил Российской Федерации может входить в объединенные вооруженные силы или находиться под объединенным командованием в соответствии с международными договорами Российской Федерации.

Вооруженные Силы Российской Федерации состоят из центральных органов военного управления, объединений, соединений, воинских частей и организаций, которые входят в виды и рода войск Вооруженных Сил Российской Федерации, в Тыл Вооруженных Сил Российской Федерации и в войска, не входящие в виды и рода войск Вооруженных Сил Российской Федерации.

Руководство Вооруженными Силами Российской Федерации осуществляет Президент Российской Федерации — Верховный Главнокомандующий Вооруженными Силами Российской Федерации.

Верховный Главнокомандующий Вооруженными Силами Российской Федерации в пределах своих полномочий издает приказы и директивы, обязательные для исполнения Вооруженными Силами Российской Федерации, другими войсками, воинскими формированиями и органами.

Управление Вооруженными Силами Российской Федерации осуществляет министр обороны Российской Федерации через Министерство обороны Российской Федерации и Генеральный штаб Вооруженных Сил Российской Федерации, являющийся основным органом оперативного управления Вооруженными Силами Российской Федерации (Положение о Министерстве обороны Российской Федерации и Положение о Генеральном штабе Вооруженных Сил Российской Федерации (утверждены Указом Президента РФ от 11 ноября 1998 г. № 1357) (СЗ РФ. — 1998. — № 46. — Ст. 5652); см. подробнее п. 5 комментария к ст. 13.

Указом Президента РФ «О первоочередных мерах по реформированию Вооруженных Сил Российской Федерации и совершенствованию их структуры» от 16 июля 1997 г. № 725с в целях приведения военной организации государства в соответствие с потребностями обороны и безопасности, а также реальными экономическими возможностями страны в ходе осуществления первоочередных мер по реформированию Вооруженных Сил Российской Федерации штатная численность военнослужащих Вооруженных Сил Российской Федерации установлена с 1 января 1999 г. — 1,2 млн. единиц.

Вооруженные Силы включают три вида: Военно-воздушные силы; Военно-Морской Флот; Сухопутные войска (см. также комментарий к ст. 13).

13. См. также комментарий к ст.ст. 10—17.

Комментарий к п. 5

14. Пограничная служба Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом «О Пограничной службе Российской Федерации» (РГ. — 2000. — 11 мая) состоит из пограничных войск, органов и других организаций.

Пограничная служба решает следующие основные задачи:

защита и охрана Государственной границы в целях недопущения противоправного изменения ее прохождения, обеспечение соблюдения физическими и юридическими лицами режима Государственной границы, пограничного режима в пункте пропуска через нее;

охрана внутренних морских вод, территориального моря, исключительной экономической зоны, континентального шельфа Российской Федерации и их природных ресурсов в целях их сохранения, защиты и рационального использования, а также в целях защиты морской среды, экономических и иных законных интересов Российской Федерации и др.

Управление Пограничной службой осуществляется специально уполномоченным федеральным органом исполнительной власти по пограничной службе.

Основное назначение пограничных войск состоит в защите и охране Государственной границы, тем самым решаются задачи военной безопасности — защита неприкосновенности территории Российской Федерации, охрана и защита природных ресурсов и др. (подп. «а» п. 10 разд. I Военной доктрины Российской Федерации). Пограничные войска совместно с Вооруженными Силами РФ участвуют в отражении агрессии против Российской Федерации, а также привлекаются к выполнению иных задач в области обороны государства.

Органы Пограничной службы РФ решают другие задачи, а также участвуют в выполнении возложенных на пограничные войска задач и обеспечивают деятельность указанных войск. Задачи и функции Пограничной службы реализуются через различные виды деятельности ее органов и войск: войсковую, разведывательную, оперативно-розыскную, режимно-пропускную и др.

В пределах своих полномочий Пограничная служба РФ применяет оружие, специальные средства, боевую, специальную и другую технику и иные средства. Следовательно, Пограничная служба РФ, решая возложенные на нее специфические задачи в пограничной сфере, также решает задачи военной безопасности, в том числе военными методами.

В ходе реформирования военной организации Российской Федерации предполагается обеспечить приоритетное развитие органов пограничной службы с последовательным переходом на преимущественно невойсковые способы служебной деятельности и адекватным сокращением войскового компонента Пограничной службы России, наращивать усилия по созданию органов пограничной стражи на участках, где войсковая охрана нецелесообразна (Главные угрозы безопасности России — внутренние // НВО. — 2000. — № 12. — С. 3).

Таким образом, предполагается дальнейшее сокращение пограничных войск Российской Федерации. Соотношение войскового и невойскового компонентов в составе Пограничной службы предполагается изменить в пользу невойскового, который планируется довести к 2010 г. до 50% (НВО. — 1996. — 28 ноября); см. также п. 4 комментария к ст. 17.

15. Внутренние войска Министерства внутренних дел РФ подчинены министру внутренних дел Российской Федерации и предназначены для обеспечения безопасности личности, общества и государства, защиты прав и свобод человека и гражданина от преступных и иных противоправных посягательств (Федеральный закон «О внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации», ст. 1 // СЗ РФ. — 1997. — № 6. — Ст. 711). Они состоят из соединений и воинских частей оперативного назначения и воинских частей специального назначения.

На внутренние войска возлагаются следующие задачи:

пресечение массовых беспорядков в населенных пунктах, а при необходимости и в исправительных учреждениях; разоружение и ликвидация незаконных вооруженных формирований, организованных преступных групп, пресечение массовых беспорядков, сопровождающихся вооруженным насилием, изъятие у населения незаконно хранящегося оружия;

пресечение актов терроризма;

участие в обезвреживании лиц, захвативших заложников, важные государственные объекты, специальные грузы, сооружения на коммуникациях, а также здания органов государственной власти; участие совместно с органами внутренних дел Российской Федерации в охране общественного порядка, обеспечении общественной безопасности и режима чрезвычайного положения;

участие в территориальной обороне Российской Федерации;

оказание содействия пограничным войскам в охране Государственной границы Российской Федерации и др.

Для решения возложенных на них задач военной безопасности внутренние войска имеют право применять оружие, боевую и специальную технику, т. е. применять военные методы.

Основное назначение внутренних войск заключается в устранении внутренних угроз военной безопасности Российской Федерации. Во внутренних вооруженных конфликтах они действуют в составе объединенных

(разноведомственных) группировок войск и сил, участвуя в основном в противодиверсионных специальных действиях, задачами которых являются: охрана тыла действующей объединенной группировки, коммуникаций, противодействие диверсионным группам противника и их уничтожение и др. При агрессии против Российской Федерации участвуют в территориальной обороне, а также оказывают содействие Вооруженным Силам по ее отражению.

В США аналогичные задачи решает национальная гвардия, в ФРГ — территориальные войска.

В ходе военной реформы предполагается преобразовать внутренние войска в Федеральную гвардию (Федеральную милицию внутренней безопасности); в соответствии с новым военно-административным делением территории Российской Федерации образовать региональные командования (управления) Федеральной гвардии с упразднением внутренних войск (Главные угрозы безопасности России — внутренние. — С. 3).

Таким образом, предполагается создать вооруженное формирование, промежуточное по своей организационной структуре между милицией (полицией) и воинским формированием, служба в котором является военной (*см. также п. 5 комментария к ст. 17*).

16. Железнодорожные войска Российской Федерации предназначены для технического прикрытия, восстановления и заграждения железных дорог в целях обеспечения боевой и мобилизационной деятельности Вооруженных Сил Российской Федерации и других войск, для строительства как в военное, так и в мирное время новых и повышения живучести и пропускной способности действующих железных дорог, для восстановления железных дорог, разрушенных в результате стихийных бедствий, а также для выполнения задач в соответствии с международными договорами Российской Федерации (Федеральный закон «О Железнодорожных войсках Российской Федерации» от 5 августа 1995 г. № 126-ФЗ, ст. 1 // СЗ РФ. — 1995. — № 32. — Ст. 3202).

На Железнодорожные войска возлагаются следующие основные задачи:

в мирное время — организация и проведение подготовительных работ по техническому прикрытию и восстановлению порученных Железнодорожным войскам наиболее важных объектов железных дорог Российской Федерации; накопление, размещение, хранение и своевременная замена вооружения, военной и специальной техники, других материальных средств для развертывания войск на военное время, а также решение других возложенных на них задач;

в военное время — техническое прикрытия, восстановление и заграждение наиболее важных объектов железных дорог во фронтовой полосе и в глубине страны; разминирование и эксплуатация головных участков восстанавливаемых железнодорожных направлений; наведение и эксплуатация наплавных железнодорожных мостов и инвентарных эстакад; повышение пропускной способности действующих и строительство новых железнодорожных линий, обходов узлов и мостов на территориях стратегических (оперативно-стратегических) объединений и в тылу страны и другие задачи.

Железнодорожные войска являются составной частью сил, привлекаемых к обороне, и состоят из федерального органа управления Железнодорожными войсками, соединений, воинских частей, научно-исследовательских учреждений, организаций и военных образовательных учреждений профессионального образования.

Общая численность Железнодорожных войск Российской Федерации утверждена Указом Президента РФ от 1 августа 1997 г. № 821 (СЗ РФ. — 1997. — № 32. — Ст. 3751): с 1 января 1999 г. общая численность Железнодорожных войск Российской Федерации в мирное время должна была составлять 70 тыс. человек, в том числе 57 тыс. военнослужащих. Указом Президента РФ «О Железнодорожных войсках Российской Федерации» от 2 марта 1999 г. № 270 (СЗ РФ. — 1999. — № 10. — Ст. 1181) с 1 января 2000 г. установлена общая численность Железнодорожных войск Российской Федерации в мирное время в количестве до 59 тыс. единиц, в том числе штатная численность военнослужащих — 50 тыс. единиц.

Структура и состав Железнодорожных войск Российской Федерации в мирное время утверждены Указом Президента РФ от 2 марта 1999 г. № 270.

Железнодорожные войска, выполняя обособленные от других войск функции, обеспечивают решение задач военной безопасности военными методами другими войсками (Вооруженными Силами, пограничными, внутренними и др.); *см. также п. 6 комментария к ст. 17*.

17. Войска гражданской обороны, входящие в состав сил гражданской обороны, являются воинскими формированиями, специально предназначенными для решения задач в области гражданской обороны (Федеральный закон «О гражданской обороне», ст. 15 // СЗ РФ. — 1998. — № 7. — Ст. 799).

Под гражданской обороной понимается система мероприятий по подготовке к защите и по защите населения, материальных и культурных ценностей на территории Российской Федерации от опасностей, возникающих при ведении военных действий или вследствие этих действий.

Деятельность войск гражданской обороны осуществляется с момента объявления состояния войны, фактического начала военных действий или введения Президентом Российской Федерации военного положения на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях, а также в мирное время при стихийных бедствиях, эпидемиях, эпизоотиях, крупных авариях, катастрофах, ставящих под угрозу здоровье населения и требующих проведения аварийно-спасательных и других неотложных работ.

Основными задачами войск гражданской обороны являются:

- эвакуация населения, материальных и культурных ценностей в безопасные районы;
- проведение аварийно-спасательных работ в случае возникновения опасностей для населения при ведении военных действий или вследствие этих действий;
- борьба с пожарами, возникшими при ведении военных действий или вследствие этих действий;
- обнаружение и обозначение районов, подвергшихся радиоактивному, химическому, биологическому и иному заражению;

обеззараживание населения, техники, зданий, территорий и проведение других необходимых мероприятий; восстановление и поддержание порядка в районах, пострадавших при ведении военных действий или вследствие этих действий, и др.

Таким образом, войска гражданской обороны решают задачи военной безопасности, в том числе военными методами, и соответственно этому включены в военную организацию Российской Федерации.

В Концепции национальной безопасности Российской Федерации отмечается необходимость нового подхода к организации и ведению гражданской обороны, с дальнейшим реформированием войск гражданской обороны и возможной передачей их функций другим войскам, т. е. к решению задач гражданской защиты должна также привлекаться военная организация государства в целом (см. также п. 8 комментария к ст. 17).

18. Войска Федерального агентства правительственной связи и информации при Президенте Российской Федерации (ФАПСИ) включают в себя войска правительственной связи, части радиоразведки и инженерно-строительные части, которые создаются, содержатся и используются в том числе за пределами Российской Федерации. Правовое положение войск определено Законом РФ «О федеральных органах правительственной связи и информации» от 19 февраля 1993 г. № 4524-1 (Ведомости СНД РФ и ВС РФ. — 1993. — № 12. — Ст. 423).

На войска ФАПСИ возлагаются следующие задачи:

обеспечивать правительственной связью, иными видами специальной связи государственные органы, высшее военное руководство и командования объединений Вооруженных Сил Российской Федерации, а также организации, предприятия, банки и иные учреждения;

обеспечивать безопасность правительственной связи Российской Федерации;

обеспечивать готовность систем правительственной связи и специальной информации для работы в военное время и в чрезвычайных ситуациях и др.

Анализ законодательно определенных задач позволяет сделать вывод, что в целом войска ФАПСИ решают задачи национальной безопасности в информационной сфере, которая соприкасается с военной безопасностью. Таким образом, в сфере военной безопасности они обеспечивают деятельность других войск (см. также п. 7 комментария к ст. 17).

Комментарий к п. 6

19. В состав военной организации государства входят инженерно-технические и дорожно-строительные воинские формирования, которые в настоящее время реформируются в соответствии с Указом Президента РФ «О мерах по реформированию специального строительства в Российской Федерации» от 4 февраля 1999 г. № 174 (в редакции Указа от 27 августа 1999 г. № 1117 (СЗ РФ. — 1999. — № 6. — Ст. 840).

Штатная численность военнослужащих инженерно-технических и дорожно-строительных воинских формирований установлена в количестве 14,7 тыс. человек.

Указанные воинские формирования занимаются специальным строительством в интересах обороны и безопасности государства (Положение об инженерно-технических воинских формированиях и дорожно-строительных воинских формированиях при Федеральной службе специального строительства, утвержденное Указом Президента РФ от 1 августа 2000 г. № 1418 //СЗ РФ. — 2000. — № 32. — Ст. 3343); см. также п. 9 комментария к ст. 17.

20. Согласно Федеральному закону «Об органах федеральной службы безопасности в Российской Федерации» (СЗ РФ. — 1995. — № 15. — Ст. 1269) Федеральная служба безопасности Российской Федерации является федеральным органом исполнительной власти. Она создает территориальные органы безопасности и органы безопасности в войсках, осуществляет руководство ими и организует их деятельность, непосредственно реализует основные направления деятельности органов федеральной службы безопасности, которыми являются контрразведывательная деятельность и борьба с преступностью.

Структура и организация деятельности Федеральной службы безопасности Российской Федерации определены Положением о Федеральной службе безопасности Российской Федерации, утвержденным Указом Президента Российской Федерации от 6 июля 1998 г. № 806 (СЗ РФ. — 1998. — № 28. — Ст. 3320).

Указом Президента РФ от 19 февраля 1993 г. № 277 (СЗ РФ. — 1996. — № 52. — Ст. 5916) утверждено Положение об органах государственной безопасности в Вооруженных Силах РФ и иных воинских формированиях (военной контрразведке).

Задачами органов военной контрразведки являются:

выявление, предупреждение и пресечение разведывательно-подрывной деятельности иностранных спецслужб и организаций против Российской Федерации, ее Вооруженных Сил и иных воинских формирований (частей);

добывание разведывательной информации об угрозах безопасности Российской Федерации, ее Вооруженных Сил и иных воинских формирований и частей;

ограждение Вооруженных Сил и иных воинских формирований и частей от диверсионных и террористических актов и др.

Таким образом, функциональное предназначение Федеральной службы безопасности состоит в осуществлении контрразведывательной деятельности и противодействии терроризму в целях национальной безопасности Российской Федерации. Указанная деятельность осуществляется в интересах не только военной, но и всех других видов национальной безопасности. Следовательно, ФСБ России в сфере военной безопасности играет обеспечивающую роль по отношению к другим организациям, непосредственно решающим задачи военной безопасности; см. также п. 11 комментария к ст. 17.

21. В соответствии с Федеральным законом «О внешней разведке» (СЗ РФ. — № 3. — Ст. 143) внешняя разведка обеспечивает национальную безопасность от внешних угроз.

В Концепции национальной безопасности Российской Федерации отмечено особое значение для обеспечения национальной безопасности разведки и контрразведки, поскольку эффективное использование и всестороннее

развитие их возможностей решает задачи своевременного обнаружения угроз национальной безопасности и определения их источников (см. также п. 10 комментария к ст. 17).

22. Федеральным законом «О государственной охране» (СЗ РФ. — 1996. — № 22. — Ст. 2594) установлено, что под государственной охраной понимается функция федеральных органов государственной власти в сфере обеспечения безопасности объектов государственной охраны, осуществляемая на основе совокупности правовых, организационных, охранных, режимных, оперативно-розыскных, технических и иных мер.

Федеральным органом охраны является Федеральная служба охраны РФ, регулирование деятельности которой осуществляется в соответствии с Положением, утвержденным Указом Президента РФ от 2 августа 1996 г. № 1136 (СЗ РФ. — 1996. — № 32. — Ст. 3901).

Анализ Концепции национальной безопасности и Военной доктрины Российской Федерации позволяет сделать вывод, что Федеральная служба охраны России в широком смысле также участвует в решении задач военной безопасности, поскольку, реализуя функции охраны высших должностных лиц государства, обеспечивает поддержание внутривнутриполитической стабильности, защиты конституционного строя и решение других задач (см. также п. 12 комментария к ст. 17).

23. Служба специальных объектов при Президенте Российской Федерации, являющаяся федеральным органом обеспечения мобилизационной подготовки органов государственной власти Российской Федерации (Положение, утвержденное Указом Президента РФ от 15 марта 1999 г. № 350, п. 1 // СЗ РФ. — 1999. — № 12. — Ст. 1453), также входит в военную организацию государства.

Основными задачами Службы являются:

разработка предложений по нормативному правовому и научному обеспечению мероприятий по мобилизационной подготовке федеральных органов государственной власти и их аппаратов, а также Администрации Президента Российской Федерации, в том числе по условиям их функционирования при размещении на пунктах управления государством и Вооруженными Силами Российской Федерации и на иных специальных объектах мобилизационного назначения (далее именуются — специальные объекты) при проведении мобилизации, в военное время и в чрезвычайных условиях мирного времени;

реализация в пределах своей компетенции мероприятий по обеспечению мобилизационной подготовки федеральных органов государственной власти и их аппаратов, а также Администрации Президента Российской Федерации;

разработка и реализация мобилизационных планов обеспечения функционирования специальных объектов по предназначению, согласованных с мобилизационными планами федеральных органов исполнительной власти, участвующих в обеспечении мобилизационной, оперативно-технической готовности и функционирования специальных объектов в военное время и в чрезвычайных условиях мирного времени и др. (см. также п. 14 комментария к ст. 17).

24. В структуру военной организации включены создаваемые на военное время специальные формирования, правовое положение которых определено Федеральным конституционным законом «О военном положении» (РГ. — 2002 г. — 2 февраля); см. также комментарий к ст. 19.

Комментарий к пп. 7, 8

25. Основные задачи Вооруженных Сил Российской Федерации и других войск по отражению вооруженного нападения (агрессии) на Российскую Федерацию и (или) ее союзников определены в п. 17 разд. I Военной доктрины Российской Федерации. К ним относятся:

частичное или полное стратегическое развертывание;

ведение стратегических операций, операций и боевых действий (в том числе совместных с союзными государствами) по разгрому вторгшихся, уничтожению созданных (создаваемых) группировок войск (сил) агрессора в районах их базирования, сосредоточения и на коммуникациях;

поддержание готовности к применению и применение (в предусмотренных Военной доктриной случаях и в установленном порядке) потенциала ядерного сдерживания;

локализация и нейтрализация приграничных вооруженных конфликтов;

поддержание режима военного (чрезвычайного) положения;

защита населения, объектов экономики и инфраструктуры от воздействия средств поражения противника;

выполнение союзнических обязательств в соответствии с международными договорами Российской Федерации.

Положения Военной доктрины могут уточняться и дополняться с учетом изменений военно-политической обстановки, характера и содержания военных угроз, условий строительства, развития и применения военной организации государства, а также конкретизироваться в ежегодных посланиях Президента Российской Федерации Федеральному Собранию, в директивах по планированию применения Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, в иных документах по вопросам обеспечения военной безопасности Российской Федерации.

В целях централизованного руководства обеспечением военной безопасности Российской Федерации осуществляется единое стратегическое и оперативное планирование применения Вооруженных Сил Российской Федерации и других войск в интересах обороны, программно-целевое планирование военного строительства, предусматривающее разработку долгосрочных (10—15 лет), среднесрочных (4—5 лет) и краткосрочных (1—2 года) документов (п. 24 разд. I Военной доктрины).

26. В соответствии с комментируемым Законом Президент РФ, являясь Верховным Главнокомандующим, утверждает планы применения Вооруженных Сил Российской Федерации, мобилизационный план Вооруженных Сил Российской Федерации, мобилизационные планы экономики, а также планы подготовки и накопления мобилизационных резервов и оперативного оборудования.

План применения Вооруженных Сил РФ представляет на утверждение Президенту Российской Федерации министр обороны (Положение о Министерстве обороны Российской Федерации, утвержденное Указом Президента РФ от 11 ноября 1998 г. № 1357, п. 11 (с изменениями от 25 марта, 1 декабря 2000 г. // СЗ РФ. — 1998. — № 46. — Ст. 5652).

Разработка Плана является одной из функций Генерального штаба Вооруженных Сил РФ и осуществляется с участием федеральных министерств и иных федеральных органов исполнительной власти, в составе которых имеются другие войска, воинские формирования и органы (Положение о Генеральном штабе Вооруженных Сил Российской Федерации, утвержденное Указом Президента РФ от 11 ноября 1998 г. № 1357, п. 5 (с изменениями от 25 марта, 1 декабря 2000 г. // СЗ РФ. — 1998. — № 46. — Ст. 5652).

27. В соответствии с Планом применения Вооруженных Сил Российской Федерации, указами и распоряжениями Президента Российской Федерации, приказами и директивами Верховного Главнокомандующего Вооруженными Силами Российской Федерации, а также совместными нормативными правовыми актами министра обороны Российской Федерации и федеральных министерств, иных федеральных органов исполнительной власти, в состав которых входят войска, воинские формирования и органы, для решения задач в области обороны в оперативное подчинение командующего войсками военного округа могут передаваться другие войска, воинские формирования и органы (Положение о военном округе Вооруженных Сил Российской Федерации, утвержденное Указом Президента РФ от 27 июля 1998 г. № 901, п. 9 // СЗ РФ. — 1998. — № 31. — Ст. 3840).

Подчинение в оперативном отношении означает неполное или обычно временное подчинение указанному воинскому должностному лицу, не являющемуся прямым начальником для личного состава воинских подразделений. Командующий войсками военного округа в этом случае имеет право ставить оперативные и тактические задачи подчиненным ему в этом отношении частям (соединениям) и несет за эту сторону ответственность (Военная администрация: Учебник / Под ред. П.И. Романова. — М., 1970. — С. 85).

Комментарий к п. 9

28. Данный пункт устанавливает прямой запрет на создание и существование не предусмотренных федеральными законами формирований. Причем запрещается создание и существование формирований, которым могут быть присущи в совокупности или отдельности следующие признаки:

- наличие военной организации;
- наличие вооружения и военной техники;
- предусмотрено прохождение военной службы.

Перечисленными признаками могут обладать только государственные организации и органы, в совокупности образующие военную организацию государства.

Содержание термина «военная организация государства» раскрыто в Военной доктрине Российской Федерации. Военная организация государства включает в себя Вооруженные Силы Российской Федерации, составляющие ее ядро и основу обеспечения военной безопасности, другие войска, воинские формирования и органы, предназначенные для выполнения задач военной безопасности военными методами (выделено автором), а также органы военного управления. В военную организацию государства также входит часть промышленного и научного комплексов страны, предназначенная для обеспечения задач военной безопасности.

Однако ни Концепция национальной безопасности Российской Федерации, ни Военная доктрина не определили задачи военной безопасности и военные методы, которыми они должны решаться.

Анализ Концепции национальной безопасности и Военной доктрины Российской Федерации позволяет предположить, что задачи военной безопасности изложены в п. 10 разд. I Военной доктрины, в котором определено основное содержание обеспечения военной безопасности в мирное время, в угрожаемый период и с началом войны (вооруженного конфликта). Причем эти задачи должны решаться военными методами, поскольку в той или иной степени в решении задач военной безопасности принимают участие все государственные институты, а также общественные институты и отдельные граждане. Без нормативного определения военных методов, используемых для решения задач военной безопасности, практически сложно определить критерии включения тех или иных органов в военную организацию государства. В военную организацию Российской Федерации входит более десяти различных государственных военных организаций и органов, решающих подчас аналогичные задачи в сфере военной безопасности, а иногда не имеющих к их решению никакого отношения. Как справедливо отмечает председатель Комитета Государственной Думы Федерального Собрания РФ по обороне А.И. Николаев, «...надо еще раз терпеливо и основательно сосредоточить особое внимание на анализе задач, которые в ближайшей и более отдаленной перспективе, скажем, вплоть до 2020 года будут решать Вооруженные Силы и другие структуры, непосредственно занятые в сфере безопасности и обороны ... Нас интересует общая тенденция и весь набор задач, которые «потянут» за собой структуру военной организации, способы комплектования, требования к оружию, боевой технике и, самое главное, к человеку» (Военная реформа нуждается в системности // НВО. — 2000. — № 5. — С. 3.).

Проблема определения военных методов решения задач военной безопасности заключается также в том, что если при ведении боевых действий (при нахождении в состоянии войны или при вооруженных конфликтах) они являются очевидными, то в условиях мирного времени необходимо четко определить, какие конкретно методы, применяемые органами и организациями, являются военными, т. е. могут быть использованы только организациями, которые входят в военную организацию государства, и не могут использоваться иными государственными органами и организациями, не говоря уже об организациях, не относящихся к государственным. Возможность параллельного использования тех или иных методов для решения одних и тех же задач организациями, как входящими в военную организацию государства, так и не входящими, а также использование одних и тех же методов для решения задач иных (кроме военных) видов безопасности неизбежно ставит вопрос о целесообразности включения этих организаций в военную организацию государства.

Так, например, в соответствии с Федеральным законом «О пожарной безопасности» к личному составу Государственной противопожарной службы относятся военнослужащие, состоящие на соответствующих штатных должностях. Государственная противопожарная служба является основным видом пожарной охраны и входит в состав Министерства внутренних дел Российской Федерации в качестве единой самостоятельной оперативной службы. Без законодательного определения указанным военнослужащим задач в сфере военной безопасности отнесение их к военной организации, по нашему мнению, является нецелесообразным.

Можно предположить, что военные методы не подлежат правовому регулированию, а относятся к области военной науки, т.е. право не должно и не может вторгаться в сферу исключительной компетенции войск. Однако такой подход вряд ли оправдан в современных условиях, поскольку приведет к бесконтрольному использованию самых бесчеловечных методов ведения боевых действий для достижения стоящих перед вооруженными силами задач.

29. Под военной организацией формирований, запрещаемых в смысле п. 9 ст. 1 комментируемого Закона, понимается совокупность признаков, характеризующих их внутреннее построение и упорядочение отношений: планомерность, детальная регламентация и продуманность внутреннего устройства, внутренняя (воинская) дисциплина.

Признаками военной организации являются, во-первых, исполнение в особом порядке служебных обязанностей (обязанностей военной службы), во-вторых, регламентация их деятельности военным законодательством, не распространяющимся на иные виды деятельности, в-третьих, и это основное, решение специфических задач военной безопасности специфическими (военными) методами.

Военные методы определяют специфическое содержание деятельности войск, которое, в свою очередь, находит отражение в конкретных формах этой деятельности (операции, боевые действия и т. д.). Военная доктрина Российской Федерации не дала определения военным методам решения задач военной безопасности. Тем не менее она определила основные формы применения войск: операции (стратегические, совместные, контртеррористические) и боевые действия. По нашему мнению, военные методы решения задач военной безопасности также подлежат правовому регулированию, причем исключительно в императивной, а не диспозитивной, форме.

Военные методы предполагают использование оружия и вооружения для решения задач военной безопасности. Однако оружие на законном основании могут применять и некоторые военизированные формирования и государственные органы (сотрудники органов внутренних дел, налоговой полиции, исполнения наказаний). Но указанные органы и организации при этом решают иные, отличные от военной безопасности, задачи. Следовательно, только совокупное сочетание военных методов с решением задач военной безопасности позволяет включать те или иные государственную организацию и орган в военную организацию государства.

30. Комментируемым Законом организациям запрещено иметь, за исключением разрешенных законами случаев, вооружение и военную технику.

Вооружение и военную технику могут иметь государственные организации и органы, входящие в военную организацию государства, а также и иные организации и органы, в случаях, предусмотренных федеральным законодательством.

Под вооружением и военной техникой, как правило, понимаются комплексы различных видов оружия и средств обеспечения его боевого применения, в том числе средств доставки, системы наведения, пуска, управления, а также другие специальные технические средства, предназначенные для оснащения вооруженных сил, других войск и воинских формирований, боеприпасы и их компоненты, запасные части, приборы и комплектующие изделия к приборам, учебное оружие (макеты, тренажеры и имитаторы различных видов вооружения и военной техники).

31. Комментируемый Закон запрещает прохождение военной службы в формированиях, в которых она не предусмотрена законом.

Указанный запрет вытекает из особой сущности военной службы как государственной службы особого вида.

Не всякая деятельность с оружием в руках является военной службой. В противном случае участие лиц, например, в составе незаконных вооруженных формирований также могло бы быть отнесено к указанной специфической деятельности. На проведение данной деятельности должны быть в нормативно определенном порядке получены полномочия от государственной власти.

С другой стороны, не всякая уполномоченная государством деятельность с оружием в руках является военной службой. Так, в Российской Федерации для исполнения служебных обязанностей имеют право на ношение оружия и в законодательно определенных случаях на его применение сотрудники органов внутренних дел, налоговой полиции, уголовно-исполнительной системы и ряда других организаций.

Так, например, сотрудники органов внутренних дел имеют право на постоянное ношение и хранение табельного оружия, которое могут применять для защиты граждан от нападения, опасного для их жизни или здоровья, для отражения нападения на сотрудника милиции, когда его жизнь или здоровье подвергаются опасности, а также для пресечения попытки завладения его оружием, для освобождения заложников и в других случаях, определенных ст. 15 Закона РФ «О милиции» (Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. — 1991. — № 16. — Ст. 503). Сотрудники налоговой полиции имеют право хранить, носить и применять табельное оружие в порядке, предусмотренном Законом РФ «О милиции» (Закон РФ от 24 июня 1993 г. № 5238-1 «О федеральных органах налоговой полиции» (с изменениями от 17 декабря 1995 г.), ст. 11 // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. — 1993. — № 29. — Ст. 1114).

Определяющим в понятии военной службы является ее целевое назначение, т. е. то, для чего она предназначена, а также применение специальных (боевых) средств и методов.

В настоящее время военная служба во всех странах носит только государственный характер, в отличие от более ранних периодов истории любого государства. Если она носит не государственный характер — это уже не военная служба, а частная вооруженная служба отдельным людям или группам людей, например, участие в составе

незаконных вооруженных формирований в Чечне. Государственной военной службой стала тогда, когда она начала преследовать только государственные цели и стала регламентироваться публичными актами государства.

Деятельность военнослужащих носит государственный характер. Поэтому ей присущи все основные свойства государственной службы: деятельность в составе государственных организаций и органов; военнослужащие, выполняющие специфические задачи в соответствии с законодательно закрепленными за государственными органами функциями, действуют от имени и в интересах государства и общества в целом; взаимоотношения военнослужащих строятся на основе характерных для государственной службы отношений власти и подчинения; правовое положение военнослужащих, порядок исполнения и прохождения военной службы определяются государством.

Указанные обстоятельства позволили законодательно определить военную службу как разновидность государственной службы (п. 1 ст. 2 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе»).

Объективные предпосылки, цели, функции, характер решаемых задач, а также особенности, предопределяющие содержание и организационно-правовые формы военной службы, позволяют сделать вывод, что: 1) военная служба есть особый вид федеральной государственной службы Российской Федерации; 2) ее содержанием являются юридически оформленные специфические отношения между государством (в лице государственных органов и организаций) и гражданами в целях осуществления последними обязанностей и прав в соответствии с предоставленной им в составе государственного органа или организации, в которых федеральным законом предусмотрена военная служба, воинской должностью; 3) военная служба вводится в целях обеспечения обороны и военной безопасности государства, решения иных стоящих перед государством специфических задач как в военное, так и в мирное время, требующих высокой степени организованности и формализации управляющих звеньев и связанных с необходимостью беспрекословного выполнения поставленных задач в любых условиях, в том числе с оружием в руках и с риском для жизни.

32. Военная служба, являясь по своей природе и по определению видом государственной службы, имеет ряд специфических признаков, отличающих ее от гражданской и военизированной государственной службы.

Для того чтобы разобраться в целесообразности и необходимости надления военной службы особым статусом, необходимо уяснить смысл, который обычно вкладывают, указывая на особый характер военно-служебной деятельности, законодатели, закрепляя устойчивое сложившееся мнение в юридической форме, т. е. законе. Следовательно, необходимо уяснить семантику слова «особый».

В русском языке прилагательное «особый» имеет следующее значение — не похожий на других, не такой, как все (Словарь русского языка: В 4-х т. АН СССР, Ин-т рус. яз. / Под ред. А.П. Евгеньевой. — М., 1985—1988. — Т. 2. — С. 652); необычный, особенный (Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка: 2-е изд., испр. и доп. — М., 1994. — С. 454). Ближним по смысловому значению является существительное «особенность», которое означает характерное, отличительное свойство, качество, признак кого-, чего-либо (Словарь русского языка. — Т. 2. — С. 651). Слово «особенность» подчас заменяется другим словом — «отличие» — признак, создающий разницу, различие между данным предметом, явлением и т. п. и другим предметом, явлением и т. п. (Словарь русского языка. — Т. 2. — С. 688).

Следовательно, семантическое значение слова «особый» заключается в том, что предмет или явление, обладающие указанным свойством, обладают признаками, которых не имеют другие, близкие по своим общим свойствам или признакам предметы или явления. Применительно к предмету исследования необходимо определить признаки, свойственные только военной службе, детерминированные ее сущностью и не характерные для других видов государственной службы, т. е. особенности военной службы. В то же время разновидности государственной службы, в том числе военная, имеют различия в общих признаках, характеризующих единый социально-правовой институт государственной службы, т. е. можно выделить отличия военной службы.

Отдельные разновидности государственной службы имеют различия в своем статусе. Вместе с тем в рамках общих признаков отдельных видов государственной службы каждый подвид имеет свои специфические отличительные признаки, которые применительно к военной службе столь существенны, что позволяют говорить о наличии особенностей военной службы.

33. Военная служба имеет следующие отличия от других видов государственной службы Российской Федерации.

А. Федеральная государственная служба предназначена для обеспечения исполнения полномочий государственных органов, т. е. обеспечения осуществления строго определенных задач и функций, возложенных на них государством по предметам ведения Российской Федерации или совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов.

Выполнение служебных функций в том или ином звене государственного аппарата имеет свои особенности, выражающиеся в содержании и конкретных организационно-правовых формах их осуществления. Такие особенности имеют место как в организационной структуре самих органов, так и в деятельности служащих (в том числе военнослужащих) каждого ведомства по выполнению возложенных на них задач, что обусловлено тем, что в отраслевой деятельности государственных органов, в том числе тех, в которых законом предусмотрена военная служба, отражается не целиком та или иная функция, а лишь некоторая часть, характеризующая отдельную ее сторону.

Военная служба, как и государственная служба в целом, организуется и осуществляется с неперенным учетом многообразия и специфики сфер государственной деятельности. Деятельность государственных служащих разных ведомств имеет свои особенности, так как они выполняют свойственные данной отрасли задачи, связанные с осуществлением различных функций государства или отдельных их сторон. Деятельность военнослужащих осуществляется в специальных, относительно самостоятельных государственных организациях и органах, ее содержание и организационно-правовые формы определяются государством, предназначением Вооруженных Сил, других войск, воинских формирований и органов, функциями и задачами, возложенными на них.

Законодательством Российской Федерации не предусмотрено использование Вооруженных Сил РФ на собственной территории по своему прямому назначению — ведение боевых действий. Однако события последних лет, как уже было отмечено ранее, показали необходимость их привлечения в отдельных случаях к решению задач в условиях внутригосударственного (немеждународного) конфликта для сохранения целостности государства и обеспечения государственного суверенитета на всей территории государства, для чего необходимо внести изменения в Конституцию РФ и федеральные законы. Указанный подход соответствует сложившейся мировой практике. Так, президент США может применять военную силу для устранения «незаконных препятствий функционированию государственной власти и исполнению законов» (Title 10. — United State Code. — § 351). По Основному закону Федеративной Республики Германии вооруженные силы могут быть привлечены для поддержки полицейских мероприятий (ст. 87а) (Конституции государств Европейского Союза / Под общ. ред. Л.А. Окунькова. — М., 1997. — С. 209).

Помимо выполнения задач в сфере обороны и безопасности Отечества военнослужащие могут быть направлены за пределы Российской Федерации для выполнения задач в соответствии с международными обязательствами. Порядок их использования в указанных случаях определен Федеральным законом «О порядке предоставления Российской Федерацией военного и гражданского персонала для участия в деятельности по поддержанию или восстановлению международного мира и безопасности» от 23 июня 1995 г. (СЗ РФ. — 1995. — № 26. — Ст. 2401), которым установлено, что военнослужащие в составе воинских формирований могут направляться за пределы территории Российской Федерации для участия в миротворческой деятельности. В соответствии с Концепцией предотвращения и урегулирования конфликтов на территории государств — участников Содружества Независимых Государств, принятой Советом глав государств Содружества Независимых Государств 19 января 1996 г., военный персонал (военнослужащие) могут быть использованы в целях предотвращения и урегулирования вооруженных конфликтов, а также постконфликтного построения мира.

Таким образом, военная служба в отличие от гражданской государственной службы, предназначенной для формирования и реализации государственно-управляющих воздействий, выполняет функции собственно государства (*Атаманчук Г.В.* Теория государственного управления. — М., 1997. — С. 259), т. е. является деятельностью государственных организаций и органов в целях обеспечения решения специфических задач в сфере безопасности и обороны государства, в условиях военного и чрезвычайного положения, в период мобилизации и вооруженных конфликтов, а также в соответствии с международными договорами.

Б. К государственной службе относятся исполнение должностных обязанностей лицами, замещающими государственные должности категории «Б» и «В» (п. 1 ст. 2 Федерального закона «Об основах государственной службы Российской Федерации»). Понятием государственной должности охватывается должность в государственных органах, к которым относятся органы законодательной, исполнительной и судебной власти, осуществляющие в присущих им организационно-правовых формах функции единой государственной власти (Комментарий к Федеральному закону «Об основах государственной службы Российской Федерации» и законодательству о государственной службе зарубежных государств / Отв. ред. Л.А. Окуньков. — М., 1998. — С. 3). Военная служба не только организуется в государственных органах, составляющих часть государственного аппарата, но и является основой деятельности специально создаваемых государством организаций (Вооруженных Сил, внутренних войск МВД РФ, пограничных войск и т. д.; воинских формирований).

Государственные должности категории «Б» и «В» являются государственными должностями государственной службы, включенными в Реестр государственных должностей государственной службы Российской Федерации, утверждаемый Президентом Российской Федерации.

Военнослужащий проходит военную службу на воинской должности, за исключением некоторых случаев (нахождения в распоряжении, прикомандирования к государственным органам, учреждениям и т. д.). Воинской должностью определяются характер выполнения служебных обязанностей по осуществлению военными служащими задач и функций государства в сфере обороны и безопасности, обязанности и права, поощрения и ответственность, а также основные требования к его профессиональной подготовке. Президент Российской Федерации утверждает единый перечень воинских должностей, замещаемых только высшими офицерами, и общее количество воинских должностей, подлежащих замещению полковниками (капитанами 1 ранга). Перечни иных воинских должностей утверждаются в порядке, определенном руководителем соответствующего федерального органа исполнительной власти, в котором законом предусмотрена военная служба. Таким образом, воинская должность есть учрежденная в установленном порядке первичная структурная единица в Вооруженных Силах, других войсках, воинских формированиях и органах, в которых законом предусмотрена военная служба, отражающая содержание и объем должностных полномочий занимающего ее лица.

С учетом изложенного можно сделать вывод, что военная служба как государственная служба особого вида предназначена не столько для обеспечения исполнения полномочий государственных органов, сколько для фактического осуществления этих полномочий, т. е. практической деятельности по исполнению обязанностей (службы) военными служащими, проходящими в соответствии с законом военную службу на воинских должностях в государственных органах и организациях, на которые возложены задачи и функции в сфере обороны и безопасности.

Военная служба как конкретно-правовое явление есть исполнение обязанностей лицом, обладающим соответствующей подготовкой для достижения целей государства и реализации его функций по делам, соответствующим данному виду государственной службы.

В. Введение воинских званий наряду с квалификационными разрядами и дипломатическими рангами для отдельных видов государственной службы предусмотрено Федеральным законом «Об основах государственной службы Российской Федерации». Воинские звания могут присваиваться только военным служащим.

Назначение воинских званий состоит в том, чтобы обеспечить ясность и стройность во взаимоотношениях между военнослужащими. Система воинских званий позволяет отчетливо выразить военную и специальную квалификацию, служебный стаж и заслуги, служебное положение и авторитет каждого военнослужащего, от рядового до высших офицеров.

Сердцевиной взаимоотношений между военнослужащими по их воинским званиям являются отношения старшинства и подчиненности: начальники по воинским званиям имеют право отдавать подчиненным приказания и проверять их выполнение; старшие по званию во всех случаях обязаны требовать от младших соблюдения ими воинской дисциплины, общественного порядка и формы одежды, а также правил поведения и отдания воинского приветствия; младшие по званию должны беспрекословно выполнять требования старших. В дополнение к отношениям подчиненности военнослужащих по должности это служит важным средством поддержания и укрепления воинской дисциплины, организованности и порядка, особенно в боевой обстановке. Воинские звания оказывают существенное влияние также на условия и порядок прохождения службы соответствующими категориями военнослужащих, на объем их служебных и личных прав (например, ст. 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих» предусмотрено право военнослужащих, имеющих воинское звание от полковника (капитана 1 ранга) и выше, на дополнительную общую площадь жилого помещения).

Федеральным законом «О воинской обязанности и военной службе» (ст. 46) запрещено вводить для должностных лиц, сотрудников и служащих министерств, государственных комитетов и ведомств, предприятий, учреждений, организаций и общественных объединений служебные, специальные звания или классные чины, аналогичные, т. е. подобные воинским званиям. По смыслу указанной нормы аналогичными являются звания, не полностью повторяющие воинские, а имеющие определенное с ними сходство.

Анализ нормативных правовых актов, регулирующих порядок прохождения отдельных видов военизированной государственной службы, позволяет сделать вывод о том, что указанная норма не выполняется, что отражает общую тенденцию военизации государственной службы в Российской Федерации.

Так, например, воинскому званию «полковник» соответствуют специальные звания сотрудников органов внутренних дел (полковник милиции, полковник внутренней службы, полковник юстиции) и налоговой полиции (полковник налоговой службы). В Вооруженных Силах, других войсках, воинских формированиях и органах, в которых предусмотрена военная служба, к воинским званиям военнослужащих, имеющих юридическую военную учетную специальность, добавляется слово «юстиции» (п. 3 ст. 46 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе»), тем самым происходит полное совпадение воинских и специальных званий.

Г. Дисциплинарные отношения между военнослужащими, являющиеся частью военно-служебных отношений, строятся в соответствии с ДУ ВС РФ, утвержденным Указом Президента РФ от 14 декабря 1993 г. № 2140. Требования Устава обязательны для исполнения всеми военнослужащими независимо от присвоенных воинских званий, служебно-должностного положения и заслуг, а также государственных организаций и органов, в которых военная служба предусмотрена законом.

Д. Защита Отечества является обязанностью и долгом граждан Российской Федерации. В целях обороны и безопасности государства в отдельных федеральных органах исполнительной власти предусматривается военная служба и создаются специальные военные организации: Вооруженные Силы, другие войска, воинские формирования и органы. Граждане, поступившие или призванные на военную службу, являются военнослужащими, и на них возлагаются обязанности по подготовке к вооруженной защите и вооруженная защита Российской Федерации, которые связаны с необходимостью беспрекословного выполнения поставленных задач в любых условиях, в том числе с риском для жизни.

Указанные обязанности подчас сопряжены с боевыми действиями, под которыми понимается вооруженное столкновение сторон, организованное применение подразделений, частей, соединений и объединений одной из сторон для выполнения боевых задач. Риск для жизни характерен также при выполнении задач в условиях чрезвычайного положения и военного положения, а также при вооруженных конфликтах и выполнении задач в соответствии с международными договорами.

Е. В связи с особым характером исполняемых обязанностей в целях решения специфических задач для военнослужащих предусмотрены отличное от других видов государственной службы специальное материальное обеспечение, включающее денежное довольствие и виды натурального обеспечения (продовольственного, вещевого и квартирного), а также социальные льготы.

34. Военная служба, кроме отличий, имеет ряд особенностей, выделяющих ее в особый вид государственной службы. Эти особенности представляют собой установления, вытекающие из специфики военного дела, которые существенно влияют на характер служебных взаимоотношений в государственных организациях и органах, в которых граждане исполняют военную службу, порядок возникновения, развития и прекращения военно-служебных отношений.

К особенностям военной службы, кроме выполнения специфических функций и задач, принято относить: принятие военнослужащими Военной присяги; наличие у военнослужащих воинских званий; обязательный характер военной службы для отдельных категорий граждан; детальность правового регулирования военно-служебных отношений; беспрекословность воинского повиновения; особенности в защите прав участников военно-служебных отношений; право на хранение, ношение, применение и использование оружия; специфика ограничений военнослужащих в гражданских, личных, политических и социально-экономических правах.

Как было отмечено ранее, особенности военной службы предполагают наличие у нее признаков, не характерных для других видов государственной службы. Рассмотрим их более подробно.

А. Под государственной службой понимается профессиональная деятельность по обеспечению полномочий государственных органов (п.1 ст. 2 Федерального закона «Об основах государственной службы Российской

Федерации»). В качестве основного признака в указанном определении выделяется профессиональная деятельность, которая характеризуется непрерывностью, преемственностью и компетентностью и осуществляется на основе специальных знаний и навыков (Комментарий к Федеральному закону «Об основах государственной службы Российской Федерации» и законодательству о государственной службе зарубежных государств. — С. 13). Указанным Законом профессионализм называется в качестве одного из принципов организации государственной службы (ст. 5), который заключается в том, что государственный служащий исполняет обязанности на профессиональной основе, т. е. выполняет основную работу, за которую получает денежное содержание.

Государственная служба как профессиональная деятельность является реализацией конституционного права граждан на труд, т. е. возможностью распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию (ч. 1 ст. 37 Конституции РФ), а также права на равный доступ к государственной службе (ч. 4 ст. 32 Конституции РФ). Указанные положения нашли свое отражение в принципе равного доступа граждан к государственной службе в соответствии со способностями и профессиональной подготовкой (ст. 5 Федерального закона «Об основах государственной службы Российской Федерации»).

В соответствии со ст. 10 Федерального закона «О статусе военнослужащих» посредством прохождения военной службы военнослужащими, как гражданами Российской Федерации, также реализуется их конституционное право на труд, т. е. по своей сути военная служба является особым видом трудовой деятельности. Однако критерию свободного выбора профессии отвечает только поступление граждан на военную службу по контракту, а призыв на военную службу является одной из форм воинской обязанности граждан, т. е. прохождение военной службы на профессиональной основе происходит не всеми военнослужащими, а только поступившими на нее в добровольном порядке.

Указом Президента РФ «О переходе к комплектованию воинских должностей, подлежащих замещению солдатами, матросами, сержантами и старшинами, гражданами, поступающими на военную службу по контракту» от 16 мая 1996 г. № 722 (СЗ РФ. — 1996. — № 21. — Ст. 2466) было установлено, что с весны 2000 г. Вооруженные Силы и другие войска Российской Федерации переходят на комплектование должностей рядового и сержантского состава на основе добровольного приема граждан на военную службу по контракту с отменой призыва на военную службу. Однако Указом от 11 ноября 1998 г. № 1356 в Указ Президента РФ № 722 (СЗ РФ. — 1998. — № 22. — Ст. 5651) были внесены изменения, в соответствии с которыми переход к комплектованию воинских должностей, подлежащих замещению солдатами, матросами, сержантами и старшинами, гражданами, поступающими на военную службу по контракту, будет осуществляться по мере создания необходимых условий, прежде всего экономических. Таким образом, в полной мере признак государственной службы как профессиональной деятельности будет присущ военной службе в Российской Федерации только с переходом к профессиональной армии, комплектуемой в добровольном порядке гражданами, заключившими контракт о прохождении военной службы.

Б. В соответствии с Федеральным законом «О воинской обязанности и военной службе» граждане, впервые поступившие на военную службу или не проходившие военную службу и впервые призванные на военные сборы, приводятся к Военной присяге на верность своему народу, своей Родине — Российской Федерации. Смысл этого торжественного акта заключается в том, что, произнося патриотические слова присяги, ярко выражающие существо воинского долга, военнослужащий или гражданин сознательно выражает и подтверждает свою готовность мужественно защищать свободу, независимость и конституционный строй России, народ и Отечество.

Факт принятия присяги имеет не только моральное, но и существенное правовое значение. Только с принятием присяги военнослужащий может быть назначен на должность и приобретает полный объем служебных прав, на него в полном объеме возлагаются служебные обязанности, в том числе он может быть привлечен к выполнению боевых задач (к участию в боевых действиях, несению боевого дежурства, боевой службы, караульной службы); строгое соблюдение требований Военной присяги считается нравственной и юридической обязанностью; нарушение присяги влечет за собой дисциплинарную или уголовную ответственность. Отказ от принятия Военной присяги не допускается, поскольку в силу ст. 59 Конституции РФ гражданин Российской Федерации при поступлении на военную службу в случае, если его убеждениям или вероисповеданию противоречит несение военной службы, а также в иных установленных федеральным законом случаях, имеет право на замену ее альтернативной гражданской службой. Право на замену военной службы альтернативной гражданской службой согласно принципу прямого действия Конституции РФ должно быть предоставлено каждому гражданину независимо от принятия соответствующего федерального закона, устанавливающего порядок реализации указанного конституционного права граждан.

В. Обязательность военной службы. Эта особенность проявляется, во-первых, в способе привлечения граждан на военную службу путем проведения призывов — очередных и по мобилизации. Однако на сегодняшний день нельзя говорить о всеобщем характере военной службы для всего населения Российской Федерации. Военная служба по призыву является обязательной для призывных контингентов мужского населения России. В то же время Федеральным законом «О воинской обязанности и военной службе» предусмотрены отсрочки от военной службы, а также в некоторых случаях освобождение от нее.

Во-вторых, после привлечения на военную службу, в пределах установленных сроков, военнослужащий не вправе по собственному желанию менять место службы, занимаемую должность, прекращать выполнение служебных обязанностей, требовать изменения характера служебных обязанностей, условий их выполнения. За недолжное выполнение или уклонение от выполнения воинских служебных обязанностей предусмотрены более строгие меры воздействия, чем за аналогичные нарушения обязанностей невоенной (гражданской или военизированной) государственной службы.

Так, в соответствии с Федеральным законом «Об основах государственной службы Российской Федерации» за несоблюдение обязанностей государственным служащим он может быть уволен по инициативе руководителя

государственного органа. Аналогичные деяния, содержащие признаки состава воинских преступлений, в соответствии с УК РФ влекут уголовную ответственность военнослужащих. УК РФ предусмотрена уголовная ответственность за следующие преступления против порядка пребывания на военной службе: самовольное оставление части или места службы (ст. 337); дезертирство (ст. 338); уклонение от исполнения обязанностей военной службы путем симуляции болезни или иным способом (ст. 339).

Г. Детальность правового регулирования военно-служебных отношений также является особенностью военной службы. Уклад жизни, быт и деятельность военнослужащих детально регламентированы общевоинскими уставами Вооруженных Сил РФ, другими нормативными правовыми актами (например, Указ Президента РФ «Вопросы прохождения военной службы» от 4 января 1999 г. № 4 // СЗ РФ. — 1999. — № 2. — Ст. 264). Это является объективной потребностью, обусловленной спецификой военной службы — защита Отечества, ценностей нашего общества, жизни и здоровья людей, в условиях риска для жизни и здоровья военнослужащих, как правило, с оружием в руках. Анализ военного законодательства позволяет сделать вывод, что правовое регулирование военной службы является подчас недостаточным и противоречивым, а подчас пробельным, что реально сказывается на уровне правовой защиты военнослужащих. До настоящего времени не приняты федеральные законы «О военной реформе», «О Вооруженных Силах Российской Федерации», «О профессиональных союзах военнослужащих», с 1993 г. шла разработка Положения о порядке прохождения военной службы, которое принято только в 1999 г. Правовое регулирование военной службы включает сотни законодательных и иных нормативных правовых актов.

Д. Беспрекословность воинского повиновения всецело вытекает из характера военной организации и является непреложным принципом служебных взаимоотношений, стержнем воинской дисциплины. Из этой особенности военно-служебных отношений также вытекает ряд юридических последствий: за служебную необходимость и целесообразность отданного приказа отвечает начальник; подача жалобы не может приостановить исполнение приказа; в случае открытого неповиновения подчиненного начальник не только вправе, но и обязан принять все меры принуждения, вплоть до ареста виновного и привлечения его к уголовной ответственности, а в исключительных случаях с этой целью может быть применено оружие (ст. 9 ДУ ВС РФ), однако командирам (начальникам) запрещается отдавать приказы (приказания) и распоряжения, не имеющие отношения к исполнению обязанностей военной службы или направленные на нарушение законодательства Российской Федерации; никакие органы власти не имеют права вмешиваться в законную деятельность военного командования. Иначе говоря, командиры (начальники) по отношению к подчиненным наделены гораздо большим объемом властных полномочий, чем соответствующие должностные лица невоенных государственных органов и организаций.

Е. Особенности в защите прав участников военно-служебных отношений заключаются, во-первых, в недопустимости обращения военнослужащего в суд по отдельным вопросам, вытекающим из отношений военной службы. В то же время действия (решения) органов военного управления и воинских должностных лиц, нарушающие права и свободы военнослужащих, могут быть обжалованы как в служебном порядке — властью соответствующего непосредственного или прямого начальника, так и путем обращения в военный суд (Закон РФ «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан», ст. 4 // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. — 1993. — № 19. — Ст. 685).

Во-вторых, специфика защиты незыблемости воинского порядка проявляется в установлении государством повышенной ответственности военнослужащих за совершение ряда преступлений и других правонарушений, в том числе за недобросовестное исполнение служебных обязанностей, а в ряде случаев и за нарушение общественного порядка.

Ж. Особым является статус военнослужащих — совокупность их прав, свобод, обязанностей и ответственности. По данным Центра исследования проблем социальной защиты военнослужащих, сотрудников правоохранительных органов и членов их семей, насчитывается более 20 ограничений основных прав и свобод, осуществленных законодательно, что обусловлено вышеуказанной спецификой военной службы. Таким образом, вряд ли можно говорить о полноправии военнослужащих как граждан своего государства, поскольку в результате добровольного поступления или призыва на военную службу в целях обеспечения обороны и безопасности государства ряд конституционных прав будет иметь на них ограниченное распространение в соответствии с ч. 3 ст. 55 Конституции РФ и на основании Федерального закона «О статусе военнослужащих».

З. Для военнослужащих характерен особый порядок привлечения к видам правовой ответственности (уголовной, административной, дисциплинарной и материальной).

К дисциплинарной ответственности военнослужащие привлекаются за проступки, связанные с нарушением воинской дисциплины или общественного порядка, в соответствии с ДУ ВС РФ.

За административные проступки военнослужащие несут ответственность согласно законодательству об административных правонарушениях (см. п. 2 комментария к ст. 27).

За материальный ущерб, причиненный государству при исполнении обязанностей военной службы, военнослужащие привлекаются к материальной ответственности в соответствии с Федеральным законом «О материальной ответственности военнослужащих» (СЗ РФ. — 1999. — № 29. — Ст. 3682).

Военнослужащие подлежат уголовной ответственности за совершенные преступления в соответствии с УК РФ. Военнослужащие являются специальными субъектами и могут нести уголовную ответственность за преступления против военной службы. Преступлениями против военной службы признаются предусмотренные гл. 33 УК РФ преступления против установленного порядка прохождения военной службы, совершенные военнослужащими, проходящими военную службу по призыву либо по контракту в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках и воинских формированиях Российской Федерации, а также гражданами, пребывающими в запасе, во время прохождения ими военных сборов. Уголовная ответственность за преступления против военной службы,

совершенные в военное время либо в боевой обстановке, определяется законодательством Российской Федерации военного времени (ч. 3 ст. 331 УК РФ).

35. Нарушение запрета на создание и существование формирований, которые имеют военную организацию или вооружение и военную технику либо в которых предусматривается прохождение военной службы, не предусмотренных федеральными законами, преследуется по закону и влечет уголовную ответственность в соответствии со ст. 208 УК РФ.

В основе п. 9 ст. 1 комментируемого Закона и ст. 208 УК РФ лежат положения ст. 13 Конституции РФ, запрещающей создание и деятельность общественных объединений, цели или действия которых направлены на создание вооруженных формирований. Такие формирования признаются законными лишь при условии, что порядок их организации и деятельности, их подчиненность и подконтрольность определяются федеральным законодательством.

УК РФ установлена ответственность за организацию незаконного вооруженного формирования (ч. 1 ст. 208) или участие в нем (ч. 2 ст. 208). Совершение в составе незаконного вооруженного формирования каких-либо иных преступлений требует в соответствии с УК РФ квалификации по совокупности ст. 208 и статей Особенной части, предусматривающих эти преступления (Постатейный комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации / Под ред. А.В. Наумова. — М., 1999).

В ст. 208 УК РФ незаконность формирования определяется тем, что его создание, порядок его организации и деятельности, его подчиненность и подконтрольность не предусмотрены федеральным законом.

Вооруженность формирования означает наличие у его членов оружия, т. е. «устройств и предметов, конструктивно предназначенных для поражения живой или иной цели» (Закон РФ «Об оружии» 1993 г., ст. 1 // РГ. — 1993. — 15 июня). По мнению авторов Постатейного комментария к Уголовному Кодексу Российской Федерации, для квалификации преступления по ст. 208 не имеет значения, является ли оружие боевым, служебным или гражданским, холодным или огнестрельным, заводского изготовления или самодельным, а также то обстоятельство, что вооружены были не все члены вооруженного формирования (Постатейный комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации).

Под созданием незаконного вооруженного формирования понимаются любые действия, результатом которых стала организация (разработка плана создания, основных целей и задач деятельности, структуры и правового статуса формирования, определения численности и ранжирования функций и должностей личного состава, обеспечение финансирования и снабжение оружием и боеприпасами и т. п.).

Под руководством созданным незаконным вооруженным формированием понимаются определение оперативных направлений его деятельности, работа с кадрами, взаимодействие с властями, решение текущих финансовых и иных вопросов материального обеспечения, издание распоряжений и приказов и т. д.

Участие в незаконном вооруженном формировании есть членство в нем и выполнение (на основе и в пределах планов и задач формирования) любых либо закрепленных за участником функций и разовых поручений или заданий (патрулирование, дежурство, охрана, хозяйственное обеспечение деятельности формирования и т. п.) (Постатейный комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации).

Ответственность как по ч. 1, так и по ч. 2 ст. 208 может нести лицо, достигшее 16 лет.

Согласно примечанию к ст. 208 УК РФ лицо освобождается от уголовной ответственности за участие в вооруженном формировании при наличии трех условий: добровольности прекращения участия в формировании; сдачи оружия; отсутствия в его действиях состава иного преступления. Добровольность предполагает прекращение участия в формировании по собственной воле лица при наличии у него объективной возможности продолжать в нем участвовать (мотивы прекращения участия значения не имеют).

Комментарий к пп. 10 и 11

36. Согласно постановлению Верховного Совета РФ «О разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность» от 27 декабря 1991 г. № 3020-1 (с изменениями от 23 мая 1992 г., 27 января, 21 июля 1993 г.) (Ведомости РФ. — 1992. — № 3. — Ст. 89) виды собственности на землю и ее недра, водные ресурсы, лесной фонд, растительный и животный мир определяются в соответствии с законодательными актами Российской Федерации (п. 1).

Комментируемым Законом установлено, что земли, леса, воды и другие природные ресурсы, предоставленные Вооруженным Силам Российской Федерации, другим войсками, воинским формированиям и органам, находятся в федеральной собственности.

Право федеральной собственности на природные ресурсы означает, что они находятся в собственности Российской Федерации, а не государственных организаций и органов, за которыми они закреплены (или им предоставлены) во владение, пользование и распоряжение (п. 4 ст. 214 ГК РФ).

37. Порядок предоставления земель, в том числе и для нужд обороны, ранее был установлен Земельным кодексом РСФСР от 25 апреля 1991 г. (с изменениями от 28 апреля 1993 г.), в соответствии с которым землями для нужд обороны признавались земли, предоставленные для размещения и постоянной деятельности войсковых частей, учреждений, военно-учебных заведений, предприятий и организаций Вооруженных Сил СССР, пограничных, внутренних и Железнодорожных войск (ст. 88).

Новым Земельным кодексом РФ (ст. 93) определено, что землями обороны и безопасности признаются земли, которые используются или предназначены для обеспечения деятельности Вооруженных Сил Российской Федерации, войск Пограничной службы Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, организаций, предприятий, учреждений, осуществляющих функции по вооруженной защите целостности и неприкосновенности

территории Российской Федерации, защите и охране Государственной границы Российской Федерации, информационной безопасности, другим видам безопасности в закрытых административно-территориальных образованиях, и права на которые возникли у участников земельных отношений по основаниям, предусмотренным указанным Кодексом, федеральными законами.

В целях обеспечения обороны могут предоставляться земельные участки для:

1) строительства, подготовки и поддержания в необходимой готовности Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов (размещение военных организаций, учреждений и других объектов, дислокация войск и сил флота, проведение учений и иных мероприятий);

2) разработки, производства и ремонта вооружения, военной, специальной, космической техники и боеприпасов (испытательных полигонов, мест уничтожения оружия и захоронения отходов);

3) создания запасов материальных ценностей в государственном и мобилизационном резервах (хранилища, склады и др.).

Земли, предоставленные для нужд обороны, должны использоваться в соответствии с тем назначением, которое было определено при их предоставлении. На воинские части могут возлагаться обязанности по проведению некоторых общехозяйственных мероприятий на закрепленных за ними землях — по уходу за насаждениями, имеющими научное или культурное значение, обеспечению их сохранности; по борьбе с сорняками и вредителями леса; по борьбе с лесными пожарами.

При необходимости временного использования земель (территорий) для проведения учений и других мероприятий, связанных с нуждами обороны, земельные участки у собственников земельных участков, землевладельцев, арендаторов земельных участков не изымаются.

Порядок изъятия земель для нужд обороны в настоящее время установлен ст. 55 Земельного кодекса РФ, согласно которой принудительное отчуждение земельного участка для государственных или муниципальных нужд может быть проведено только при условии предварительного и равноценного возмещения стоимости земельного участка на основании решения суда. Порядок выкупа земельного участка для государственных или муниципальных нужд у его собственника; порядок определения выкупной цены земельного участка, выкупаемого для государственных или муниципальных нужд; порядок прекращения прав владения и пользования земельным участком при его изъятии для государственных или муниципальных нужд, права собственника земельного участка, подлежащего выкупу для государственных или муниципальных нужд, устанавливаются гражданским законодательством.

Согласно ст. 279 ГК РФ земельный участок может быть изъят у собственника для государственных или муниципальных нужд путем выкупа.

Поскольку вопросы обороны относятся к ведению Российской Федерации, постольку выкуп осуществляется Российской Федерацией.

Решение об изъятии земельного участка для государственных или муниципальных нужд принимается федеральными органами исполнительной власти.

Собственник земельного участка должен быть не позднее чем за год до предстоящего изъятия земельного участка письменно уведомлен об этом органом, принявшим решение об изъятии. Выкуп земельного участка до истечения года со дня получения собственником такого уведомления допускается только с согласия собственника.

Решение государственного органа об изъятии земельного участка для государственных нужд подлежит государственной регистрации в органе, осуществляющем регистрацию прав на земельный участок. Собственник земельного участка должен быть извещен о произведенной регистрации с указанием ее даты.

Выкуп для государственных нужд части земельного участка допускается не иначе как с согласия собственника.

Права собственника земельного участка, подлежащего изъятию для государственных или муниципальных нужд, определены ст. 280 ГК РФ.

Согласно ст. 27 Земельного кодекса РФ земли, предоставленные для нужд обороны, изъяты из оборота, т. е. они не могут предоставляться в частную собственность, а также быть объектами сделок, предусмотренных гражданским законодательством.

38. Согласно ст. 132 Лесного кодекса РФ леса, расположенные на землях обороны, предназначены для обеспечения нужд обороны и закрепляются за федеральным органом исполнительной власти по вопросам обороны (Министерством обороны РФ). Порядок закрепления указанных лесов определяется Правительством Российской Федерации.

Порядок закрепления лесов, расположенных на землях обороны, за федеральным органом исполнительной власти по вопросам обороны утвержден постановлением Правительства РФ от 2 февраля 1998 г. № 135 (СЗ РФ. — 1998 г. — № 6. — Ст. 758).

Под закреплением лесов понимается передача федеральному органу исполнительной власти по вопросам обороны лесов, расположенных на землях обороны, в целях постоянного использования их для обеспечения нужд обороны.

Закреплению подлежат расположенные на землях обороны леса, ранее входившие в лесной фонд, по состоянию на 1 января 1998 г., а также леса, расположенные на землях, предоставляемых для нужд обороны после 1 января 1998 г.

Закрепленные за федеральным органом исполнительной власти по вопросам обороны леса исключаются из состава лесного фонда.

Закрепление лесов осуществляется на основе данных государственного земельного кадастра, государственного лесного кадастра и государственного учета лесного фонда об участках земель обороны, о расположенных на них лесах и об использующих эти земли и леса организациях федерального органа исполнительной власти по вопросам обороны.

Закреплению подлежат леса, расположенные на земельных участках, предоставленных для нужд обороны, в отношении которых имеются установленные законодательством документы, удостоверяющие их принадлежность к

землям обороны. По земельным участкам, в отношении которых документы об их принадлежности к землям обороны отсутствуют, вопрос о закреплении расположенных на них лесов не рассматривается.

Закрепление лесов производится оформлением необходимых документов и составлением акта о передаче (приемке) лесов. В случае прекращения права пользования участками земель обороны прекращается и право пользования расположенными на них лесами. Эти леса подлежат возврату в лесной фонд.

Порядок ведения лесного хозяйства, а также порядок использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов, расположенных на землях обороны, определяются законодательством Российской Федерации в соответствии с Лесным кодексом РФ.

Пользование лесами должно осуществляться в соответствии с требованиями Закона РФ «Об охране окружающей природной среды»:

экологические требования, предъявляемые законом к размещению, строительству, вводу в эксплуатацию и эксплуатации предприятий, сооружений и иных объектов, в полной мере относятся к военным и оборонным объектам, военной деятельности, осуществляемой на территории Российской Федерации, к дислокации войск и военной техники (кроме особых ситуаций);

в соответствии с законодательством Российской Федерации военные органы обязаны возместить вред, причиненный окружающей природной среде и здоровью человека;

должностные лица органов государственного экологического контроля в соответствии с их полномочиями имеют право в установленном порядке посещать предприятия, учреждения, организации, независимо от форм собственности и подчинения, включая воинские части, специальные объекты и службы Вооруженных Сил, органов внутренних дел и государственной безопасности, знакомиться с документами, результатами анализов, иными материалами, необходимыми для выполнения их служебных обязанностей (ст.ст. 55 и 70 Закона РФ «Об охране окружающей природной среды»).

Порядок ведения лесного хозяйства, использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов, расположенных на землях обороны, утвержден 5 мая 1998 г. Рослесхозом и 5 июня 1998 г. Министерством обороны РФ.

Поскольку на федеральный орган исполнительной власти по вопросам обороны возложено ведение лесного хозяйства и обеспечение рационального использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов, расположенных на землях обороны, в системе Министерства обороны РФ на отведенных воинским частям землях организовываются военные лесные хозяйства или военные лесничества. Государственный контроль за ведением в них лесного хозяйства наряду с Министерством обороны РФ должна осуществлять и Федеральная служба лесного хозяйства. Эти хозяйства предназначаются для выделывания продукции, необходимой военными организациями и учреждениям, организации буферных зон перед важными военными объектами, для рекреационных целей и др.

Лесопользование в пограничной полосе определяется Законом РФ «О Государственной границе Российской Федерации», а также ст. 129 Лесного кодекса РФ. В пограничную зону включаются: полоса местности шириной до 5 километров вдоль границы на суше, морского побережья Российской Федерации, российских берегов пограничных рек, озер и других водоемов и островов на указанных водоемах. В пограничную полосу могут не включаться места массового отдыха, активного водо- и лесопользования, отправления религиозных обрядов и иные места массового традиционного пребывания граждан. На въездах в пограничную зону устанавливаются предупреждающие знаки. Законом определяются особенности хозяйственной, промысловой и иной деятельности, проведение массовых общественно-политических и культурных мероприятий в пограничной полосе, содержание и выпас скота у Государственной границы (ст.ст. 16—19 Закона «О Государственной границе Российской Федерации»).

Государственный контроль за ведением лесного хозяйства, использованием, охраной, защитой и воспроизводством лесов, расположенных на землях обороны, осуществляется федеральным органом управления лесным хозяйством и федеральным органом исполнительной власти по вопросам обороны.

Государственный контроль за использованием, охраной, защитой и воспроизводством лесов, расположенных на территориях режимных военных и оборонных объектов, осуществляется в порядке, установленном Правительством Российской Федерации. Положение об осуществлении государственного контроля за использованием, охраной, защитой и воспроизводством лесов, расположенных на территориях режимных военных и оборонных объектов, утверждено постановлением Правительства РФ от 24 января 1998 г. № 77 (СЗ РФ. — 1998. — № 5. — Ст. 617).

39. В соответствии со ст. 91 Водного кодекса РФ (СЗ РФ. — 1995. — № 47. — Ст. 4471) водные объекты предоставляются в пользование, в том числе военным организациям, на основании:

— лицензии на водопользование и договора пользования водным объектом, зарегистрированных в установленном порядке;

— решения Правительства Российской Федерации или органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации о предоставлении водного объекта в особое пользование, выданной на его основе лицензии на водопользование и заключенного в соответствии с ней договора пользования водным объектом. Лицензия и договор должны быть зарегистрированы в установленном порядке.

Водные объекты предоставляются в пользование путем выделения участков акватории, мест забора и сброса воды, а также другими определенными водным законодательством способами.

Предоставление в пользование трансграничных (пограничных) водных объектов осуществляется в соответствии с международными договорами Российской Федерации и законодательством Российской Федерации.

В ст. 83 Водного кодекса РФ установлено, что лицензия на пользование трансграничными (пограничными) водными объектами выдается специально уполномоченным государственным органом управления использованием и охраной водного фонда с разрешения Пограничных войск Российской Федерации.

40. Порядок отнесения государственного имущества к федеральной собственности и собственности субъектов Российской Федерации должен устанавливаться специальным законом. В его отсутствие сохраняет силу постановление Верховного Совета РФ «О разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность» от 27 декабря 1991 г. № 3020-1, которым определены объекты, необходимые для обеспечения функционирования федеральных органов власти и управления и решения общероссийских задач.

К указанным объектам относится имущество Вооруженных Сил, Железнодорожных, пограничных и внутренних войск, органов безопасности, органов внутренних дел Российской Федерации и других учреждений, финансирование которых осуществляется из республиканского бюджета Российской Федерации, а также расположенных на территории Российской Федерации учреждений, финансировавшихся из государственного бюджета СССР (приложение 1 к постановлению № 3020-1).

Согласно гражданскому законодательству под имуществом понимаются вещи, включая деньги и ценные бумаги, а также имущественные права.

К имуществу воинской части, как правило, относятся все виды вооружения, военной техники, боеприпасы, горюче-смазочные материалы, топливо, продовольствие, вещевое имущество и иные виды военного имущества, здания, сооружения, деньги и ценные бумаги, другие материальные средства, являющиеся федеральной собственностью и закрепленные за воинской частью (ст. 2 Федерального закона «О материальной ответственности военнослужащих»).

Закрепление имущества за воинской частью осуществляется как при ее формировании, так и после окончания формирования.

В директиве (приказе) вышестоящего командира (командующего) о формировании воинской части наряду с другими вопросами указывается порядок укомплектования вооружением, военной техникой и другими материальными средствами, а также порядок выделения земельных участков, казарменно-жилищного фонда, квартирного имущества. Все имущество, получаемое формируемой воинской частью от воинской части (соединения) — формирователя, заносится в книги учета. По окончании формирования воинская часть представляет в соответствующие службы военного округа донесения о полученных в период формирования материальных и денежных средствах. На основании приказа командующего войсками военного округа об окончании формирования и полученных донесений управлениями (отделами) военного округа производится зачисление воинской части на обеспечение материальными и денежными средствами (ст.ст. 712, 721 Положения о войсковом (корабельном) хозяйстве Вооруженных Сил, введенного в действие приказом министра обороны СССР 1977 г. № 105).

Закрепление за воинской частью имущества и денежных средств, получаемых после окончания формирования, осуществляется посредством их оприходования и ведения учета. Порядок ведения учета имущества воинской части осуществляется в соответствии с Руководством по учету материальных средств в Вооруженных Силах.

41. Право федеральной собственности на имущество Вооруженных Сил, других войск, воинских формирований и органов означает, что оно находится в собственности Российской Федерации, а не государственных организаций и органов, за которыми оно закреплено (или им предоставлено) во владение, пользование и распоряжение (п. 4 ст. 214 ГК РФ).

Вооруженным Силам, другим войскам, воинским формированиям и органам имущество предоставляется на праве хозяйственного ведения и праве оперативного управления.

Право хозяйственного ведения имуществом и право оперативного управления имуществом — это два вида вещных прав, которые представляют собой такую правовую форму, при которой собственник (государство) имеет возможность, сохраняя за собой право собственности на имущество, передавать его в самостоятельное управление создаваемого им нового субъекта гражданского права (воинской части). Субъект владеет, пользуется и распоряжается переданным ему имуществом в соответствии с целями деятельности, заданиями собственника и назначением данного имущества и в порядке, установленном федеральным законодательством. При этом субъект не вправе продавать принадлежащее ему имущество, сдавать его в аренду, в залог, совершать другие сделки с имуществом без согласия собственника (государства). Собственник осуществляет контроль за использованием по назначению и сохранностью имущества.

На праве хозяйственного ведения имущество передается предприятиям, входящим в структуру Министерства обороны РФ, других федеральных органов исполнительной власти, в которых законом предусмотрено исполнение военной службы. Собственник имущества, находящегося в хозяйственном ведении, в соответствии с законом решает вопросы создания предприятия, определения предмета и целей его деятельности, его реорганизации и ликвидации, назначает директора (руководителя) предприятия, осуществляет контроль за использованием по назначению и сохранностью принадлежащего предприятию имущества. Предприятие не вправе продавать принадлежащее ему на праве хозяйственного ведения недвижимое имущество, сдавать его в аренду, отдавать в залог, вносить в качестве вклада в уставный (складочный) капитал хозяйственных обществ и товариществ или иным способом распоряжаться этим имуществом без согласия собственника. Остальным имуществом, принадлежащим предприятию, оно распоряжается самостоятельно, за исключением случаев, установленных законом или иными правовыми актами (ст. 295 ГК РФ).

На праве оперативного управления имущество закрепляется за воинскими частями и иными военными организациями, которые в соответствии с законодательством наделены статусом учреждения (ст. 296 ГК РФ). Учреждение не вправе отчуждать или иным способом распоряжаться закрепленным за ним имуществом и имуществом, приобретенным за счет средств, выделенных ему по смете (ст. 297 ГК РФ).

42. Согласно п. 2 ст. 296 ГК РФ собственник имущества, закрепленного за казенным предприятием или учреждением, вправе изъять излишнее, неиспользуемое либо используемое не по назначению имущество и распорядиться им по своему усмотрению.

Реализация военного имущества осуществляется в порядке, установленном законодательными и подзаконными правовыми актами.

Порядок высвобождения недвижимого военного имущества Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов утвержден постановлением Правительства РФ от 24 июня 1998 г. № 623 (с изменениями от 15 октября 1999 г.) (СЗ РФ. — 1998. — № 26. — Ст. 3080). Решения о высвобождении недвижимого военного имущества принимает Министерство государственного имущества Российской Федерации по представлению федеральных органов исполнительной власти, в которых законодательством предусмотрена военная служба, в соответствии с указанным Порядком. Изменение категории земельных участков, отведенных под объекты высвобождаемого недвижимого военного имущества, осуществляет Государственный комитет Российской Федерации по земельной политике после государственной регистрации прав на указанное имущество. Реализацию высвобождаемого недвижимого военного имущества Вооруженных Сил Российской Федерации осуществляет Российский фонд федерального имущества, а также на основании заключенных с ним агентских договоров — Государственное унитарное предприятие по реализации недвижимого военного имущества и Центральное управление материальных ресурсов и внешнеэкономических связей Министерства обороны Российской Федерации.

Порядок реализации движимого имущества осуществляется в соответствии с Правилами высвобождения и реализации движимого военного имущества, утвержденными постановлением Правительства РФ «О реализации высвобождаемого движимого военного имущества» от 15 октября 1999 г. № 1165 (СЗ РФ. — 1999. — № 43. — Ст. 5213). Указанным постановлением утвержден также перечень высвобождаемого движимого военного имущества (кроме вооружения и боеприпасов), реализуемого федеральными органами исполнительной власти, в которых предусмотрена военная служба.

Статья 2. Организация обороны

Организация обороны включает:

- 1) прогнозирование и оценку военной опасности и военной угрозы;
- 2) разработку основных направлений военной политики и положений военной доктрины Российской Федерации;
- 3) правовое регулирование в области обороны;
- 4) строительство, подготовку и поддержание в необходимой готовности Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, а также планирование их применения;
- 5) разработку, производство и совершенствование систем управления Вооруженными Силами Российской Федерации, другими войсками, воинскими формированиями и органами, вооружения и военной техники, создание их запасов, а также планирование использования радиочастотного спектра;
- 6) планирование перевода органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и экономики страны на работу в условиях военного времени;
- 7) мобилизационную подготовку органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и организаций независимо от форм собственности, транспорта, коммуникаций и населения страны;
- 8) создание запасов материальных ценностей государственного и мобилизационного резервов;
- 9) планирование и осуществление мероприятий по гражданской и территориальной обороне;
- 10) оперативное оборудование территории Российской Федерации в целях обороны;
- 11) обеспечение защиты сведений, составляющих государственную тайну, в области обороны;
- 12) развитие науки в интересах обороны;
- 13) координацию деятельности органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в области обороны;
- 14) финансирование расходов на оборону, а также контроль за расходованием средств, выделенных на оборону, и деятельностью Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, осуществляемый в соответствии с законодательством Российской Федерации;
- 15) международное сотрудничество в целях коллективной безопасности и совместной обороны;
- 16) другие мероприятия в области обороны.

Комментарий к ст. 2

1. Данная статья носит обобщающий характер, поскольку перечисляет организационные меры, в совокупности характеризующие содержание организации обороны государства.

Организация обороны в Российской Федерации включает в себя ряд мер, определенных Конституцией Российской Федерации, комментируемым Федеральным законом, другими законодательными и иными нормативными правовыми актами и направленными на подготовку к вооруженной защите и в случае необходимости вооруженную защиту Российской Федерации, целостности и неприкосновенности ее территории.

В п. 1 ст. 1 комментируемого Федерального закона данные меры классифицированы в следующие группы: политические, экономические, военные, социальные, правовые и иные меры. К иным, например, некоторые авторы относят мобилизационные меры (Мигачев Ю.И., Тихомиров С.В. Военное право: Учебник. — М., 1998. — С. 33).

2. Политические меры, связанные с организацией обороны, включают:

- объявление состояния войны (см. комментарий к ст. 18);
- введение военного положения (см. комментарий к ст. 19);

прогнозирование и оценку военной опасности и военной угрозы;
разработку основных направлений военной политики и положений военной доктрины Российской Федерации (см. комментарий к п. 1 и п. 2 ст. 4, п. 1 ст. 14);
обеспечение сведений, составляющих государственную тайну, в области обороны;
координацию деятельности органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в области обороны (см. комментарий к п. 7 ст. 4);

международное сотрудничество в целях коллективной безопасности и совместной обороны (см. комментарий к п. 17 ст. 4 и п. 25 ст. 6).

3. К экономическим мерам относятся:

развитие науки в интересах обороны (см. комментарий к п. 4 и п. 6 ст. 6);

финансирование расходов на оборону, а также контроль за расходованием средств, выделенных на оборону, и деятельностью Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, осуществляемый в соответствии с законодательством Российской Федерации (см. комментарий к п. 12 ст. 6 и ст. 26);

производство и совершенствование систем управления Вооруженными Силами Российской Федерации, другими войсками, воинскими формированиями и органами, вооружения и военной техники, создание их запасов, планирование использования в интересах обороны радиочастотного спектра (см. комментарий к п. 8 и п. 9 ст. 4, п. 6 ст. 6).

4. Военные меры, связанные с организацией обороны, предусматривают строительство, подготовку и поддержание в необходимой готовности Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, планирование их применения, а также их применение в целях обороны Российской Федерации (см. комментарий к п. 7 ст. 4).

5. Социальные меры, связанные с организацией обороны, включают в себя предоставление военнослужащим, гражданам, уволенным с военной службы, и членам их семей предусмотренных действующим законодательством льгот, гарантий и компенсаций, обеспечение других мер социальной защиты указанных лиц (Мигачев Ю.И., Тихомиров С.В. Военное право. — С. 32—33).

В соответствии с Конституцией РФ Российская Федерация является социальным государством (ч. 1 ст. 7). Это означает, что одним из основных направлений деятельности государства является возложение на него решения некоторых социальных задач, в частности, в отношении военнослужащих, ответственности и обязанностей перед ними по осуществлению социальной программы реализации их прав.

Функция социальной защиты военнослужащих выражается в деятельности органов государственной власти, военного управления и местного самоуправления по созданию условий для реализации прав и законных интересов, свобод и обязанностей, а также льгот, гарантий и компенсаций, вытекающих из особенностей военной службы. Указанные условия включают в себя также обязанности перечисленных органов по закреплению в нормативных правовых актах льгот, гарантий и компенсаций, обусловленных спецификой военной службы, и созданию механизмов реализации прав, свобод и обязанностей военнослужащих (подробнее см.: Кудашкин А.В., Фатеев К.В. Комментарий к Федеральному закону «О статусе военнослужащих». — М., 2000. — С. 40—47); см. также комментарий к п. 8 ст. 7.

6. Правовые меры по вопросам организации обороны связаны с разработкой и принятием федеральных законов, указов и распоряжений Президента Российской Федерации, постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации, а также нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и органов военного управления по вопросам обороны.

Федеральным законом «О статусе военнослужащих» (п. 2 ст. 3) закреплено положение, в соответствии с которым правовая защита военнослужащих является функцией государства, тем самым подтверждено положение Конституции РФ о том, что Российская Федерация — правовое государство (ч. 1 ст. 1), принципами которого являются: 1) верховенство закона, примат права над государством; 2) разделение властей на законодательную, исполнительную и судебную; 3) ответственность государства перед своими гражданами; 4) равенство граждан перед законом, их правовая защищенность.

Функция правовой защиты реализуется в процессе деятельности компетентных органов государственной власти, местного самоуправления, исполнительной власти, в том числе и военного управления, по созданию и приведению в действие правовых механизмов, обеспечивающих реализацию прав, свобод и обязанностей, а также льгот, гарантий и компенсаций, вытекающих из особенностей военной службы. Таким образом, правовая защита заключается в создании и приведении в действие в случае необходимости комплекса правовых средств, обеспечивающих реализацию мер социальной защиты (см. п. 5 комментария к настоящей статье).

О законодательстве Российской Федерации в области обороны см. комментарий к ст. 3 и ст. 5.

Президент РФ, являясь Верховным Главнокомандующим Вооруженными Силами Российской Федерации, в пределах своей компетенции издает указы о призыве на военную службу, военные сборы, а также об увольнении с военной службы граждан Российской Федерации, проходящих военную службу по призыву. Президент РФ своим указом утверждает Положение о порядке прохождения военной службы, издает иные указы, связанные с воинской обязанностью граждан, организацией прохождения военной службы (см. подробнее комментарий к п. 18 ст. 4).

В соответствии со ст. 6 Федерального закона «Об обороне» Правительство РФ должно осуществлять меры по обеспечению обороны и несет в пределах своих полномочий ответственность за состояние и обеспечение Вооруженных Сил РФ, других войск, воинских формирований и органов; утверждает положения о воинском учете, призыве на военную службу, подготовке граждан к военной службе и т.д. (см. подробнее комментарий к ст. 6).

В пределах своих полномочий министр обороны РФ, руководители других федеральных органов исполнительной власти, в которых законом предусмотрена военная служба, принимают нормативные правовые акты по вопросам воинской обязанности, военной службы и статуса военнослужащих (подробнее см.: Кудашкин А.В., Фатеев К.В. Комментарий к Федеральному закону «О статусе военнослужащих». — С. 40—47).

7. К мобилизационным мерам, связанным с организацией обороны, относятся:

планирование перевода органов государственной власти, органов местного самоуправления и экономики страны на работу в условиях военного времени (см. комментарий к п. 2 ст. 18);

мобилизационная подготовка органов государственной власти, органов местного самоуправления и организаций независимо от форм собственности, транспорта, коммуникаций и населения страны (см. комментарий к ст. 20);

создание запасов материальных ценностей государственного и мобилизационного резервов (см. комментарий к пп. 5 и 7 ст. 6 и п. 7 ст. 7);

планирование и осуществление мероприятий по гражданской и территориальной обороне (см. подробнее комментарий к ст. 21 и ст. 22);

оперативное оборудование территории Российской Федерации в целях обороны (см. комментарий к п. 7 ст. 4 и п. 15 ст. 6).

О полномочиях Президента РФ по мобилизации см. комментарий к п. 4 ст. 4.

О мобилизационных мерах, принимаемых Правительством РФ, см. комментарий к пп. 7, 8, 9 и 10 ст. 6.

О функциях органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в области обороны по вопросам мобилизационной подготовки см. комментарий к п. 5 ст. 7, функциях организаций и обязанностях их должностных лиц — см. комментарий к п. 2 ст. 8.

Статья 3. Законодательство Российской Федерации в области обороны **Статья 3. Законодательство Российской Федерации в области обороны**

1. Законодательство Российской Федерации в области обороны основывается на Конституции Российской Федерации, международных договорах Российской Федерации и включает в себя федеральные конституционные законы, федеральные законы, настоящий Федеральный закон и законы Российской Федерации в области обороны.

2. Законы действуют независимо от их объявления приказами и иными правовыми актами органов управления Вооруженными Силами Российской Федерации, другими войсками, воинскими формированиями и органами.

Комментарий к п. 1

1. Конституция Российской Федерации и международные договоры Российской Федерации создают основу для развития законодательства в области обороны.

2. Конституция РФ закрепляет основы обороны и безопасности государства. Так, согласно ст. 71 в силу особой значимости к исключительному ведению Российской Федерации отнесены: вопросы войны и мира; оборона и безопасность; федеральная государственная служба; определение статуса и защита Государственной границы, территориального моря, воздушного пространства, исключительной экономической зоны и т. д.

Конституция РФ закрепляет также основы, которые распространяются на все отношения в сфере обороны и безопасности: верховенство Конституции РФ и федеральных законов на всей территории РФ (ч. 2 ст. 4); единство системы государственной власти, разграничение предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами (ч. 3 ст. 5); приоритет прав и свобод человека и гражданина, их непосредственное действие (ст. 18); обязанность государства признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина (ст. 2); равный доступ граждан к государственной службе (ч. 4 ст. 32) и др.

Конституция Российской Федерации закрепляет обязанность гражданина защищать свое Отечество. В ст. 59 Конституции указывается, что: 1) защита Отечества является долгом и обязанностью гражданина Российской Федерации; 2) гражданин Российской Федерации несет военную службу в соответствии с федеральным законом; 3) гражданин Российской Федерации в случае, если его убеждениям или вероисповеданию противоречит несение военной службы, а также в иных установленных федеральным законом случаях имеет право на замену ее альтернативной гражданской службой.

Таким образом, законодательство об обороне имеет конституционное происхождение.

3. Законодательство в области обороны базируется также на международных договорах.

Правовое положение российских военнослужащих и отдельные вопросы прохождения ими военной службы на территориях других государств определяются многосторонними международными договорами, в том числе между государствами — участниками СНГ, подписанными Российской Федерацией, и двусторонними международными договорами между Россией и государствами — участниками СНГ о статусе группировок российских Вооруженных Сил и пограничных войск на их территории.

Статус названных военнослужащих определяется прежде всего тем, что они остаются военнослужащими своего государства со всеми правами и обязанностями, связанными с этим положением, другими словами, сохраняют все права и льготы, предусмотренные законодательством Российской Федерации.

Вместе с тем, пребывая за пределами своего государства в составе военного персонала национального контингента при проведении операции по поддержанию мира, военнослужащие выполняют задачи на территории, где осуществляют свою юрисдикцию другие государства. Законность действий военнослужащих, юридическое закрепление их прав и обязанностей, привилегий и иммунитетов находит отражение в международных договорах.

К международным договорам между государствами — участниками СНГ, закрепляющим правовое положение российских военнослужащих на территориях других государств, относятся также двусторонние международные договоры между Россией и странами — участницами СНГ о статусе и условиях пребывания воинских формирований Российской Федерации на их территории.

Такие договоры заключены с Республикой Таджикистан, Республикой Молдовой, Республикой Арменией, Республикой Беларусь, Кыргызской Республикой, Туркменистаном, Украиной и Республикой Грузией.

4. Источники законодательства об обороне можно представить в виде определенной системы, в которую входят федеральные конституционные законы, комментируемый Федеральный закон и иные законы Российской Федерации, т. е. отношения в области обороны регулируются только федеральным законодательством. Исключается регулирование указанных отношений законодательством субъектов Российской Федерации.

5. Федеральные конституционные законы принимаются по вопросам, предусмотренным Конституцией Российской Федерации. Федеральный конституционный закон считается принятым, если он одобрен большинством не менее трех четвертей голосов от общего числа членов Совета Федерации и не менее двух третей голосов от общего числа депутатов Государственной Думы. Принятый федеральный конституционный закон в течение четырнадцати дней подлежит подписанию Президентом Российской Федерации и обнародованию (ст. 108 Конституции РФ).

Федеральные конституционные законы принимаются только по предметам ведения Российской Федерации, перечисленным в ст. 71 и других статьях Конституции РФ. В частности, в области обороны и безопасности к ним относятся:

- ст. 56 — устанавливает конституционные принципы режима чрезвычайного положения;
- ст. 70, ч. 1 — посвящена государственным символам Российской Федерации;
- ст. 87, ч. 3 — относится к режиму военного положения;
- ст. 88 — о полномочии Президента Российской Федерации вводить чрезвычайное положение;
- ст. 118, ч. 3 — относится к установлению судебной системы России.

Особая юридическая сила федеральных конституционных законов находит свое выражение в том, что им не должны противоречить обычные федеральные законы (Комментарий к ст. 108 Конституции РФ // Постатейный комментарий к Конституции РФ).

К федеральным конституционным законам в области обороны относятся:

Федеральный конституционный закон «О военном положении» от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ (РГ. — 2002. — 2 февраля);

Федеральный конституционный закон «О чрезвычайном положении» от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ (СЗ РФ. — 2001. — № 23. — Ст. 2277);

Федеральный конституционный закон «О Государственном флаге Российской Федерации» от 25 декабря 2000 г. № 1-ФКЗ (СЗ РФ. — 2000. — № 52 (часть I). — Ст. 5020);

Федеральный конституционный закон «О Государственном гербе Российской Федерации» от 25 декабря 2000 г. № 2-ФКЗ (СЗ РФ. — 2000. — № 52 (часть I). — Ст. 5021);

Федеральный конституционный закон «О военных судах Российской Федерации» от 23 июня 1999 г. № 1-ФКЗ (СЗ РФ. — 1999. — № 26. — Ст. 3170).

5. К федеральным законам в области обороны, кроме комментируемого Закона, относятся:

Федеральный закон «О воинской обязанности и военной службе». Является базовым законом, определяющим правовое регулирование воинской обязанности и военной службы. Указанный Закон в отличие от ранее действовавших Закона СССР «О всеобщей воинской обязанности» и Закона РФ «О воинской обязанности и военной службе» от 11 февраля 1993 г. № 4455-1 четко разграничил исполнение гражданами воинской обязанности в строго определенных формах и добровольное исполнение гражданами долга по защите Отечества путем добровольного поступления на военную службу и добровольной подготовки к военной службе;

Федеральный закон «О Железнодорожных войсках Российской Федерации» от 5 августа 1995 г. № 126-ФЗ (СЗ РФ. — 1995. — № 32. — Ст. 3202);

Федеральный закон «О внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации» от 6 февраля 1997 г. № 27-ФЗ (СЗ РФ. — 1997. — № 6. — Ст. 711);

Федеральный закон «О внешней разведке» от 10 января 1996 г. № 5-ФЗ (СЗ РФ. — 1996. — № 3. — Ст. 143);

Федеральный закон «О Пограничной службе Российской Федерации» от 4 мая 2000 г. № 55-ФЗ (РГ. — 2000. — 11 мая);

Федеральный закон «Об органах федеральной службы безопасности в Российской Федерации» от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ (СЗ РФ. — 1995. — № 15. — Ст. 1269);

Федеральный закон «О государственной охране» от 27 мая 1996 г. № 57-ФЗ (СЗ РФ. — 1996. — № 22. — Ст. 2594);

Федеральный закон «О гражданской обороне» от 12 февраля 1998 г. № 28-ФЗ (СЗ РФ. — 1998. — № 7. — Ст. 799);

Федеральный закон «О пожарной безопасности» от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ (с изменениями и дополнениями) (СЗ РФ. — 1994. — № 35. — Ст. 3649);

Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» от 17 ноября 1995 г. № 168-ФЗ (СЗ РФ. — 1995. — № 47. — Ст. 4472);

Федеральный закон «О некоторых вопросах организации и деятельности военных судов и органов военной юстиции» от 3 декабря 1994 г. № 55-ФЗ (СЗ РФ. — 1994. — № 32. — Ст. 3305).

Правовое положение военнослужащих закреплено в Федеральном законе «О статусе военнослужащих» от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ (с изменениями и дополнениями) (СЗ РФ. — 1998. — № 22. — Ст. 2331).

6. Подзаконные нормативные правовые и иные акты, регулирующие отношения в области обороны, должны издаваться только в развитие законодательства об обороне и не противоречить ему.

Комментарий к п. 2

7. Любые действия (принимаемые решения) должны соизмеряться только с законом, а не с подзаконными правовыми актами, издаваемыми органами военного управления или воинскими должностными лицами.

Органы военного управления в пределах своих полномочий могут издавать приказы, положения, наставления, инструкции, директивы, указания и другие правовые акты (акты военного управления).

В Вооруженных Силах РФ по вопросам издания служебных документов действует Инструкция по делопроизводству в Вооруженных Силах Российской Федерации (приложение № 1 к приказу министра обороны РФ от 23 мая 1999 г. № 170).

Приказ — основной вид актов военного управления (основной распорядительный служебный документ военного управления), издаваемый на правах единоначалия командиром (начальником) воинской части. Он представляет собой обязательное для исполнения, выраженное в строгом соответствии с законом письменное повеление органов управления Вооруженными Силами Российской Федерации, другими войсками, воинскими формированиями и органами (органа военного управления).

Положение — акт, определяющий какую-либо конкретную область военно-служебных отношений или устанавливающий структуру и правовое положение того или иного органа.

Директива — распорядительный служебный документ, содержащий указания по подготовке и ведению боевых действий, вопросам боевой готовности, всестороннего обеспечения войск (сил), боевой и оперативной подготовке, обучению, воспитанию, штатной организации и другим вопросам жизни и деятельности войск (сил). Директива применяется главным образом в системе руководства Вооруженными Силами, стратегическими и оперативно-стратегическими объединениями.

Приказы и директивы издаются во исполнение законов, указов и распоряжений Президента Российской Федерации, постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации, приказов и директив вышестоящих командиров (начальников), а также в инициативном порядке.

Указание — распорядительный служебный документ, издаваемый преимущественно по вопросам информационно-методического характера, а также по вопросам, связанным с организацией исполнения приказов (директив) и других актов вышестоящих органов.

Постановление — правовой акт, содержащий решение коллегиального органа или должностного лица (постановление Военного совета, постановление о возбуждении уголовного дела и др.).

8. Необходимость внесения в Закон комментируемой нормы была вызвана сложившейся в войсках, воинских формированиях и органах, в которых предусмотрено исполнение военной службы, искривленной правоприменительной практикой, в соответствии с которой законодательные и принятые в их исполнение подзаконные акты применялись только с момента их объявления приказами (иными правовыми актами) соответствующих руководителей федеральных органов исполнительной власти (органов управления Вооруженными Силами Российской Федерации, другими войсками, воинскими формированиями и органами).

В то же время в правовой науке под актом военного управления понимается правовой акт, издаваемый на основании и во исполнение закона органом военного управления в пределах его компетенции, содержащий предписание государственно-властного характера и имеющий целью регулирование отношений, складывающихся в процессе организации военного управления, жизни, быта и деятельности войск (Военная администрация: Учебник / Под ред. П.И. Романова. — М., 1970. — С. 109; Военная администрация: Учебник. — М., 1996. — С. 16—19).

Таким образом, норма, закрепленная в комментируемом пункте, является, с одной стороны, дополнительным подтверждением принципа верховенства закона, а с другой — дополнительной гарантией реализации прав, свобод и законных интересов военнослужащих.

Раздел II. Полномочия органов государственной власти Российской Федерации в области обороны

Полномочия органов государственной власти Российской Федерации в области обороны

Статья 4. Полномочия Президента Российской Федерации в области обороны

1. Президент Российской Федерации является Верховным Главнокомандующим Вооруженными Силами Российской Федерации.

2. Президент Российской Федерации:

- 1) определяет основные направления военной политики Российской Федерации;
- 2) утверждает военную доктрину Российской Федерации;
- 3) осуществляет руководство Вооруженными Силами Российской Федерации, другими войсками, воинскими формированиями и органами;

4) в случаях агрессии или непосредственной угрозы агрессии против Российской Федерации, возникновения вооруженных конфликтов, направленных против Российской Федерации, объявляет общую или частичную мобилизацию, вводит на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях военное положение с незамедлительным сообщением об этом Совету Федерации и Государственной Думе, отдает приказ Верховного Главнокомандующего Вооруженными Силами Российской Федерации о ведении военных действий;

5) вводит в действие нормативные правовые акты военного времени и прекращает их действие, формирует и упраздняет органы исполнительной власти на период военного времени в соответствии с федеральным конституционным законом о военном положении;

6) принимает в соответствии с федеральными законами решение о привлечении Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов к выполнению задач с использованием вооружения не по их предназначению;

7) утверждает концепции и планы строительства и развития Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, План применения Вооруженных Сил Российской Федерации, Мобилизационный план Вооруженных Сил Российской Федерации, а также планы перевода (мобилизационные

планы) на работу в условиях военного времени органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и экономики страны, планы создания запасов материальных ценностей государственного и мобилизационного резервов и федеральную государственную программу оперативного оборудования территории Российской Федерации в целях обороны;

8) утверждает федеральные государственные программы вооружения и развития оборонного промышленного комплекса;

9) утверждает программы ядерных и других специальных испытаний и санкционирует проведение указанных испытаний;

10) утверждает единый перечень воинских должностей, подлежащих замещению высшими офицерами в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках, воинских формированиях и органах, и общее количество воинских должностей, подлежащих замещению полковниками (капитанами 1 ранга) в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках, воинских формированиях и органах, присваивает высшие воинские звания, назначает военнослужащих на воинские должности, для которых штатом предусмотрены воинские звания высших офицеров, освобождает их от воинских должностей и увольняет их с военной службы в порядке, предусмотренном федеральным законом;

11) утверждает структуру, состав Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований до объединения включительно и органов, а также штатную численность военнослужащих Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов;

12) принимает решение о дислокации и передислокации Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований от соединения и выше;

13) утверждает общевоинские уставы, положения о Боевом знамени воинской части, Военно-морском флаге Российской Федерации, порядке прохождения военной службы, военных советах, военных комиссариатах, военно-транспортной обязанности;

14) утверждает положения о Министерстве обороны Российской Федерации и Генеральном штабе Вооруженных Сил Российской Федерации, а также положения об органах управления других войск, воинских формирований и органов;

15) утверждает Положение о территориальной обороне и План гражданской обороны;

16) утверждает планы размещения на территории Российской Федерации объектов с ядерными зарядами, а также объектов по ликвидации оружия массового уничтожения и ядерных отходов;

17) ведет переговоры и подписывает международные договоры Российской Федерации в области обороны, включая договоры о совместной обороне, коллективной безопасности, сокращении и ограничении вооруженных сил и вооружений, об участии Вооруженных Сил Российской Федерации в операциях по поддержанию мира и международной безопасности;

18) издает указы о призыве граждан Российской Федерации на военную службу, военные сборы (с указанием численности призываемых граждан Российской Федерации и их распределения между Вооруженными Силами Российской Федерации, другими войсками, воинскими формированиями и органами), а также об увольнении с военной службы граждан Российской Федерации, проходящих военную службу по призыву в порядке, предусмотренном федеральным законом;

19) утверждает предельное количество военнослужащих Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов на прикомандирование к федеральным органам государственной власти;

20) осуществляет иные полномочия в области обороны, возложенные на него Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами и законами Российской Федерации.

Комментарий к п. 1

1. Конституция России (ч. 2 ст. 80) закрепляет функцию главы Российского государства «принимать меры по охране суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности. В целях реализации указанной функции Президент России обязан проводить соответствующие мероприятия по обеспечению обороноспособности страны и оказанию отпора вооруженной агрессии или непосредственной угрозы агрессии против Российской Федерации, предотвращению вооруженных конфликтов, направленных против России.

Поскольку защита Отечества является общегосударственной задачей, делом всего народа, в таких мероприятиях обязаны принимать участие в соответствии с комментируемым Федеральным законом все органы государственной власти России, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, организации, должностные лица и граждане России. Особое правовое положение главы Российского государства в системе органов государственной власти Российской Федерации, наделенных полномочиями в области обороны, объясняется прежде всего необходимостью обеспечения им демократического (политического) и организационно-правового единства государственной власти, а также тем, что Президент России обладает объективно большими возможностями, чем Федеральное Собрание, Правительство, высшие судебные органы Российской Федерации мобильно, оперативно, действенно принимать соответствующие меры по отражению агрессии, ликвидации вооруженных конфликтов, направленных против Российской Федерации, обеспечению ее независимости и государственной целостности России.

О компромиссном характере формулировки ст. 10 Основного Закона России о сочетании единства власти с ее разделением можно говорить только в случае рассмотрения единства власти с точки зрения ее концентрации в руках одного органа государственной власти России, и он полностью исключается в случае рассмотрения такого единства на уровне народовластия прямого или представительного. В основе демократического единства государственной власти в Российской Федерации лежат положения ст. 3 Конституции России о том, что носителем суверенитета и единственным источником власти в России является ее многонациональный народ. Свою волю на предоставление

главе Российского государства, Государственной Думе властных полномочий в области обороны народ выражает в ходе референдума и выборов, которые составляют основу легитимности президента и парламента.

Кроме того, о единстве государственной власти России в области обороны можно также говорить применительно к организационно-правовой взаимосвязанности полномочий, которыми глава Российского государства, палаты Федерального Собрания, Правительство России, высшие судебные органы Российской Федерации наделяются в данной области. Более того, некоторые полномочия одного органа государственной власти России вообще не могут быть реализованы без участия другого рода органа. Например, согласно п. 3 ч. 1 ст. 5 комментируемого Федерального закона Президент может ввести военное и чрезвычайное положение на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях, а также привлечь Вооруженные Силы, другие войска, воинские формирования и органы с использованием вооружения к выполнению задач не по их предназначению только с согласия Совета Федерации.

2. Важно отметить, что с учетом централизованного характера осуществляемого Российским государством военного строительства в области обороны оно обязано обеспечить не только демократическое и организационно-правовое единство органов государственной власти Российской Федерации, но и единство политического и военного руководства. Свою деятельность в области обороны в соответствии с принципом единства политического и военного руководства Российское государство осуществляет путем: во-первых, приближения внутриармейских органов к уровню политического руководства страны и их политизации через Генеральный штаб Вооруженных Сил Российской Федерации, призванный обеспечить рабочую связь между стратегическим и политическим руководством; во-вторых, централизации органов военного управления на правительственном уровне через Министерство обороны Российской Федерации; в-третьих, огосударствления военного управления посредством формирования особых органов, призванных объединять и координировать усилия всех государственных и военных органов, или создаваемых на военное время, или действующих постоянно в мирное время, таких, например, как Совет Обороны, созданный в 1906 г., Совет рабочей и крестьянской обороны и Революционный военный совет республики, существовавшие в годы Гражданской войны, Государственный комитет обороны и Ставка Верховного Главного командования — в Великую Отечественную войну, Совет Обороны — в последние годы существования СССР, институт Верховного Главнокомандующего Вооруженными Силами Российской Федерации в настоящее время.

Конституция России (ч. 1 ст. 87) предусматривает совмещение в одном лице поста главы Российского государства и поста Верховного Главнокомандующего Вооруженными Силами Российской Федерации в целях обеспечения единства политического и военного руководства, координации усилий и тесного взаимодействия органов государственной власти и органов военного управления в решении вопросов обороны. В настоящее время конституции ряда государств также объявляют главу государства одновременно верховным главнокомандующим. В США и Франции Верховным Главнокомандующим является президент, в ФРГ — канцлер, в Англии — король или королева, в Японии — император.

3. Важно отметить, что деятельность Президента России как Верховного Главнокомандующего Вооруженными Силами Российской Федерации прежде всего должна быть направлена на проведение предусмотренных в отечественном военном законодательстве мероприятий по оказанию отпора вооруженной агрессии или непосредственной угрозы агрессии против Российской Федерации, предотвращение вооруженных конфликтов. Централизованный характер деятельности Российского государства в сфере военного строительства в большей мере проявляется в период военного положения, когда возникает настоятельная необходимость в объединении усилий всех государственных органов, органов местного самоуправления и органов военного управления, использовании всего экономического потенциала страны, людских ресурсов в целях отражения вооруженной агрессии, обеспечения независимости и территориальной целостности Российской Федерации. Для осуществления указанной деятельности комментируемый Федеральный закон (пп. 4 и 5 ст. 4) наделяет Верховного Главнокомандующего Вооруженными Силами Российской Федерации полномочиями по применению Вооруженных Сил; введению на территории России или в отдельных ее местностях военного положения; объявлению общей или частичной мобилизации; введению в действие нормативных актов военного времени и прекращению их действия; формированию и упразднению органов государственного управления военного времени.

4. Поскольку в основе мероприятий по оказанию отпора вооруженной агрессии или непосредственной угрозы агрессии против Российской Федерации, предотвращению вооруженных конфликтов, направленных против нее, лежит применение Вооруженных Сил Российской Федерации, справедливо полагать, что Верховный Главнокомандующий Вооруженными Силами Российской Федерации призван в военное время прежде всего обеспечить стратегическое руководство и управление ими. Осуществляемое Президентом России руководство и управление Вооруженными Силами Российской Федерации, другими войсками, воинскими формированиями и органами в период военного положения становится управлением боевыми действиями войск, имеет цель разгромить войска противника с наименьшими потерями для своих войск и характеризуется оперативностью, твердостью, решительностью, гибкостью в принятии решений.

Комментарий к подп. 1 п. 2

5. Справедливо полагать, что поскольку военная политика составляет часть общегосударственной политики, комментируемые положения Федерального закона «Об обороне» являются логическим продолжением положений ч. 3 ст. 80 Конституции России, закрепляющих функцию Президента Российской Федерации «в соответствии с Конституцией и федеральными законами определять основные направления внутренней и внешней политики государства». Приведенная правовая норма Основного Закона Российского государства определяет довольно жесткие рамки деятельности главы Российского государства в области обороны, поскольку обязывает его при определении основных направлений военной политики Российской Федерации руководствоваться положениями Конституции и законов России по вопросам обороны. На сегодняшний день проблема состоит в детализации и конкретизации

указанных положений Основного Закона Российского государства, выработке правовых механизмов взаимодействия, взаимного контроля, взаимной ответственности органов государственной власти Российской Федерации в области обороны. В связи с этим особую актуальность приобретает деятельность по совершенствованию общего и военного законодательства Российской Федерации, регламентирующего полномочия Президента России в области обороны.

6. Комментируемые положения Федерального закона «Об обороне» закрепляют, скорее, не полномочие, а одно из направлений деятельности Президента Российской Федерации в области обороны. Для осуществления деятельности по определению основных направлений военной политики глава Российского государства наделяется соответствующими полномочиями. Исходя из того, что военная политика имеет внутреннюю и внешнюю сторону, можно говорить о внутривнутриполитических и внешнеполитических полномочиях главы Российского государства в области обороны. Кроме этого, определяемые Президентом Российской Федерации основные направления военной политики государства находят отражение в утверждаемых им специальных актах военного законодательства.

7. Поскольку военная политика составляет часть общегосударственной политики, справедливо полагать, что основные направления военной политики Российского государства должны излагаться в послании Президента Российской Федерации, с которым он в соответствии с п. «е» ст. 84 Конституции России обязан ежегодно обращаться к Федеральному Собранию. Основные положения бюджетной политики Российской Федерации в области обороны формулируются в бюджетном послании главы Российского государства, которым согласно ст. 184 Бюджетного кодекса России обязано руководствоваться Правительство России при разработке оборонной части федерального бюджета.

Кроме того, основные направления военной политики Российской Федерации находят отражение в утверждаемых главой Российского государства специальных актах военного законодательства: Военной доктрине Российской Федерации; Концепции национальной безопасности Российской Федерации (СЗ РФ. — 2000. — № 2. — Ст. 170); федеральных государственных программах вооружения и развития оборонного промышленного комплекса; программах ядерных и других специальных испытаний; концепциях и планах строительства и развития Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов; планах размещения на территории России объектов с ядерными зарядами, а также объектов по ликвидации оружия массового уничтожения и ядерных отходов; планах создания запасов материальных ценностей государственного и мобилизационного резервов; федеральной государственной программе оперативного оборудования территории Российской Федерации в целях обороны. Перечисленные акты военного законодательства имеют следующие общие черты: во-первых, все они закрепляют основы военной политики и определяют перспективы развития того или иного направления обороны, а конкретизация и детализация содержащихся в них положений осуществляются в других актах военного законодательства; во-вторых, указанные нормативные правовые акты неразрывно связаны друг с другом, поскольку в основе каждого из них лежат положения Военной доктрины Российской Федерации; в-третьих, законодательство Российской Федерации устанавливает единую юридическую процедуру утверждения этих актов военного законодательства указами Президента России; в-четвертых, посредством утверждения указанных актов военного законодательства глава Российского государства реализует свои полномочия в области обороны, закрепленные в комментируемом Федеральном законе.

8. Как показывает практика, юридическому акту подписания главой Российского государства указов по утверждению актов военного законодательства, закрепляющих основы военной политики, предшествует огромная работа специалистов, которая должна включать в себя сбор, анализ, обобщение материала о фактическом состоянии дел в той или иной сфере обороны; выработку предложений по концептуальным основам военной политики Российской Федерации; прогнозирование перспектив развития тех или иных программы или плана; экономическое обоснование целесообразности производства того или иного вида оружия или проведения испытания; согласование политики России в данной области с военной политикой других государств, вопросами международной безопасности; составление проектов юридических актов Президента России; подготовку предложений по повышению эффективности государственного управления в области обороны.

9. Предоставление главе Российского государства полномочий по утверждению актов военного законодательства, закрепляющих основы военной политики, объясняется тем, что он не только руководит деятельностью по выработке научных, теоретических взглядов по вопросам военной политики, но и возглавляет работу государственных органов и органов военного управления по их реализации. Президент России реализует свои полномочия по определению основных направлений военной политики и их реализации путем руководства деятельностью прежде всего Совета Безопасности Российской Федерации, который в соответствии с Положением о Совете Безопасности Российской Федерации», утвержденным Указом Президента от 2 августа 1999 г., призван быть главным аналитическим и прогностическим органом, осуществляющим подготовку проектов решений главы Российского государства, в том числе по основным направлениям военной политики (СЗ РФ. — 1999. — № 32. — Ст. 4041).

Деятельность Совета Безопасности Российской Федерации способствует реализации принципа единства политического и военного руководства, поскольку происходит огосударствление военного управления посредством совмещения в одном лице должности Председателя Совета Безопасности, поста главы Российского государства и поста Верховного Главнокомандующего Вооруженными Силами Российской Федерации. Анализ определенных в Положении задач и функций этого государственного органа позволяет выявить следующие формы работы Совета Безопасности по обеспечению деятельности главы Российского государства, связанной с определением основных направлений военной политики: во-первых, Совет Безопасности осуществляет подготовку решений Президента Российской Федерации по вопросам военной политики в различных сферах обороны; во-вторых, Совет Безопасности организует и координирует разработку стратегии в области военной политики; в-третьих, Совет Безопасности разрабатывает предложения по координации деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов военного управления в процессе реализации принятых решений в области обороны.

Комментарий к подп. 2 п. 2

10. Военная доктрина Российской Федерации представляет собой «совокупность официальных взглядов, определяющих военно-политические, военно-стратегические и военно-экономические основы обеспечения военной безопасности Российской Федерации» (СЗ РФ. — 2000. — № 17. — Ст. 1852).

11. Военная доктрина Российской Федерации, как и действовавшие ранее «Основные положения Военной доктрины Российской Федерации», утвержденные Указом Президента Российской Федерации от 2 ноября 1993 г. № 1833, в большей мере носит общественно-политический характер и призвана прежде всего определять стратегию деятельности Российского государства и его органов в области обороны. Характеризуя правовую природу «Основных положений Военной доктрины Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации в своем постановлении от 31 июля 1995 г. № 10-П отметил, что этот документ является составной частью концепции безопасности России и не содержит нормативных предписаний, а поэтому не может проверяться Конституционным Судом на их соответствие Конституции России (САПП РФ. — 1995. — № 33. — Ст. 3424).

12. Военная доктрина Российской Федерации во многом отражает переходное состояние Российского государства и права от советской к полупрезидентской республике, новизну для нашего Отечества правовых институтов современных органов государственной власти России. Такое переходное состояние Военной доктрины России не может быть длительным, поскольку, закрепляя единоличное полномочие Президента Российской Федерации по ее утверждению и не устанавливая правовых механизмов его подотчетности, подконтрольности и ответственности перед другими органами государственной власти России при реализации данного полномочия, военное законодательство создает условия для распоряжения главой Российского государства военной силой как собственной, без учета мнения государственных органов, общественности, международно-правовых актов.

Поскольку в соответствии с Конституцией Российской Федерации глава Российского государства определяет основные направления военной политики в соответствии с федеральными законами, принимаемыми Федеральным Собранием, справедливо полагать, что Военная доктрина как документ, в котором сформулированы основные положения военной политики России, должна приниматься на демократической основе в форме федерального закона и содержать нормативные предписания.

13. В соответствии со ст.ст. 14 и 15 комментируемого Федерального закона предложения по вопросам Военной доктрины Российской Федерации разрабатывают Министерство обороны Российской Федерации и Генеральный штаб Вооруженных Сил Российской Федерации. С учетом того, что Военная доктрина в целом закрепляет основные цели, задачи политики Российского государства в области обороны, основные факторы, влияющие на военно-политическую обстановку, и факторы, оказывающие на нее дестабилизирующее воздействие, а не только взгляды на строительство Вооруженных Сил Российской Федерации, справедливо полагать, что деятельность федеральных органов исполнительной власти и органов военного управления по разработке предложений по Военной доктрине должна организовываться Советом Безопасности Российской Федерации, который в соответствии с уже упоминавшимся Положением о Совете Безопасности Российской Федерации призван осуществлять подготовку важнейших решений главы Российского государства по вопросам обеспечения защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз, проведения единой государственной политики в области обеспечения безопасности.

Комментарий к подп. 3 п. 2

14. В основе полномочий главы Российского государства по осуществлению руководства Вооруженными Силами Российской Федерации, другими войсками, воинскими формированиями и органами лежат положения ч. 2 ст. 80 Конституции России, закрепляющие функцию Президента России «обеспечивать согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти». Указанная функция главы Российского государства обязывает его в области обороны обеспечить координацию усилий и тесное взаимодействие не только органов государственной власти Российской Федерации, но и органов военного управления. Это объясняется тем, что военное строительство является наиболее централизованной отраслью государственной деятельности с учетом характера войны как вооруженной борьбы, требующей, чтобы Вооруженные Силы России, другие войска, воинские формирования и органы выступали как единое целое, подчинялись единой воле. Отсюда требование строжайшей воинской дисциплины, безоговорочного повиновения приказам, последовательное осуществление в управлении войсками принципа единоначалия, который определяется в актах военного законодательства в качестве одного из важнейших принципов строительства Вооруженных Сил Российской Федерации, руководства ими и взаимоотношений между военнослужащими.

Принцип единоначалия во взаимоотношениях главы государства с органами военного управления закреплен в военном законодательстве всех государств с президентской и полупрезидентской формами правления и предполагает прежде всего запрет на политическую деятельность военнослужащих и неукоснительное исполнение ими соответствующих приказов органов военно-политического руководства страны.

По нашему мнению, в соответствии с принципом единоначалия в военном законодательстве России должно быть закреплено положение о том, что глава Российского государства как Верховный Главнокомандующий Вооруженными Силами Российской Федерации является начальником для всех военнослужащих, вправе единолично и в строго оговоренных в законе случаях отдавать им обязательные для исполнения приказы.

15. Применительно к деятельности Президента России в области обороны термин «руководство» предполагает осуществление им управленческой, распорядительной деятельности по отношению к Вооруженным Силам России, другим войскам, воинским формированиям и органам. Активно развивающаяся в настоящее время такая отрасль знаний, как «военная администрация», изучает государственно-правовой аспект военного строительства, т. е. организующую деятельность государства по строительству Вооруженных Сил, других войск, воинских формирований

и органов и правовому регулированию общественных отношений, возникающих в данной области государственной деятельности.

Поскольку предмет военной администрации включает в себя общественные отношения, возникающие в процессе деятельности Президента России по руководству Вооруженными Силами Российской Федерации, другими войсками, воинскими формированиями и органами, справедливо полагать, что для осуществления такой деятельности глава Российского государства наделяется комментируемым Федеральным законом военно-административными полномочиями (полномочиями в сфере военного строительства) по утверждению концепций планов строительства и развития, штатной численности, структуры и состава Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов; утверждению единого перечня и количества воинских должностей; присвоению высших воинских званий, назначению на воинские должности или освобождению от воинских должностей; утверждению общевоинских уставов, положения о Боевом Знамени воинской части, Военно-морском флаге, порядке прохождения военной службы, военных советах, военных комиссариатах, военно-транспортной обязанности; утверждению положения о Министерстве обороны Российской Федерации и Генеральном штабе Вооруженных Сил Российской Федерации, а также положений об органах управления других войск, воинских формирований и органов; изданию указов о призыве граждан на военную службу, военные сборы, а также об их увольнении с военной службы.

16. В основе всех военно-административных полномочий Президента России лежат положения Конституции о том, что глава Российского государства призван «являться гарантом прав и свобод человека и гражданина» (ч. 2 ст. 80). Президент как Верховный Главнокомандующий Вооруженными Силами Российской Федерации особо призван защищать права и свободы военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей с учетом особенностей их особого правового статуса. Важнейшим средством защиты ими своих законных интересов является право на обращение в суд по поводу неправомерных решений и действий (бездействия) органов военного управления и командиров. Конституция Российской Федерации (ч. 2 ст. 128) наделяет главу Российского государства полномочием по обеспечению указанного права военнослужащих путем назначения судей военных судов.

17. Президент Российской Федерации осуществляет руководство Вооруженными Силами Российской Федерации, которые согласно ст. 10 комментируемого Федерального закона являются государственной военной организацией, составляющей основу обороны Российской Федерации, и состоят из центральных органов военного управления, объединений, соединений, воинских частей и организаций, которые входят в виды и рода войск Вооруженных Сил, в Тыл Вооруженных Сил.

В соответствии с п. 8 ст. 4 комментируемого Федерального закона другие войска, воинские формирования и органы участвуют в решении вопросов обороны только в случае привлечения их к совместной с Вооруженными Силами Российской Федерации оперативной и мобилизационной подготовке. К числу других войск указанный Закон относит: Пограничные войска, внутренние войска Министерства внутренних дел; Железнодорожные войска; войска Федерального агентства правительственной связи и информации при Президенте РФ, войска гражданской обороны. Как свидетельствует анализ актов военного законодательства, определяющих основы правового положения указанных войск, при осуществлении руководства ими Президент России: назначает командующих войсками; утверждает их состав, численность, структуру, а также положения об основах организации и деятельности войск; принимает решение об их дислокации и передислокации и о привлечении войск для выполнения задач по защите Российской Федерации от вооруженного нападения; назначает военнослужащих на воинские должности, для которых штатом предусмотрены воинские звания высших офицеров; присваивает в установленном порядке высшие воинские звания; увольняет с военной службы высших офицеров; определяет количество граждан Российской Федерации, подлежащих призыву на военную службу и военные сборы в войска.

Согласно п. 6 ст. 1 комментируемого Федерального закона для выполнения отдельных задач в области обороны привлекаются инженерно-технические и дорожно-строительные воинские формирования при федеральных органах исполнительной власти. В настоящее время такие воинские формирования предусмотрены в составе Федеральной службы специального строительства, которая осуществляет свою деятельность в соответствии с Положением, утвержденным Указом Президента России от 1 августа 2000 г. Этим Указом также утверждено Положение об инженерно-технических воинских формированиях и дорожно-строительных воинских формированиях при Федеральной службе специального строительства Российской Федерации, в котором определены структура, задачи и правовые основы организации и деятельности этих воинских формирований. Руководство указанными воинскими формированиями осуществляет Президент Российской Федерации через начальника Спецстроя России, являющегося по должности начальником инженерно-технических воинских формирований и дорожно-строительных воинских формирований при Федеральной службе специального строительства Российской Федерации (СЗ РФ. — 2000. — № 32. — Ст. 3343).

В соответствии с п. 6 ст. 1 комментируемого Федерального закона для выполнения некоторых задач в области обороны привлекаются только соответствующие федеральные органы исполнительной власти: служба внешней разведки; органы федеральной службы безопасности; органы Пограничной службы Российской Федерации; федеральные органы правительственной связи и информации; федеральные органы государственной охраны; федеральный орган обеспечения мобилизационной подготовки органов государственной власти Российской Федерации. В соответствии с Указом Президента России «О структуре федеральных органов исполнительной власти» от 17 мая 2000 г. указанные федеральные органы исполнительной власти находятся в непосредственном подчинении главы Российского государства, который назначает руководителей указанных федеральных органов исполнительной власти, а также утверждает положения об этих органах (СЗ РФ. — 2000. — № 21. — Ст. 2168).

Комментарий к подп. 4 п. 2

18. Необходимо отметить, что вышеуказанные полномочия имеют определенные особенности. Первая такая особенность определяется неразрывным единством полномочий Верховного Главнокомандующего Вооруженными

Силами Российской Федерации, в силу того, что все они связаны с проведением комплекса взаимосвязанных мероприятий по отражению агрессии против России. В связи с этим справедливо полагать, что применение главой Российского государства Вооруженных Сил России по предназначению возможно только наряду с проведением других мероприятий, предусмотренных в пп. 4 и 5 ст. 4 комментируемого Федерального закона (введение военного положения, объявление мобилизации, введение в действие нормативных правовых актов военного времени, формирование органов исполнительной власти военного времени).

Второй особенностью перечисленных полномочий Верховного Главнокомандующего Вооруженными Силами Российской Федерации является то, что все они носят временный характер и могут быть им реализованы только в период военного положения. Отражая временный характер рассматриваемых военных полномочий, Конституция России (ч. 2 ст. 87) устанавливает, что военное положение вводится Президентом РФ только в случае агрессии или непосредственной угрозы агрессии против России.

19. Следует отметить, что для реализации Верховным Главнокомандующим Вооруженными Силами Российской Федерации в период военного положения указанных полномочий в мирное время он должен возглавить деятельность соответствующих органов государственной власти и органов военного управления по проведению определенных в военном законодательстве мероприятий, направленных на обеспечение готовности страны к отражению вооруженной агрессии или непосредственной угрозы агрессии против Российской Федерации, предотвращению вооруженных конфликтов. Например, деятельность Президента Российской Федерации в сфере мобилизационной подготовки и мобилизации осуществляется прежде всего в мирное время и является основой для реализации им в военное время полномочий по объявлению общей или частичной мобилизации. Для развертывания Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований в период военного положения в мирное время главой Российского государства утверждаются государственные программы оперативного оборудования территории Российской Федерации в целях обороны. Проводимые в мирное время мероприятия, связанные с организацией гражданской обороны, направлены на защиту населения и организаций от опасностей, возникающих при ведении военных действий или вследствие этих действий.

20. Из группы полномочий Верховного Главнокомандующего Вооруженными Силами Российской Федерации, которые он реализует в период военного положения, важнейшими являются его полномочия по применению Вооруженных Сил России, поскольку, как было сказано выше, они непосредственно предназначены для отражения агрессии, направленной против России, для вооруженной защиты целостности и неприкосновенности ее территории. Содержание таких полномочий и порядок их реализации во многом определяются тем, по каким основаниям глава Российского государства применяет Вооруженные Силы России: во-первых, по их главному предназначению; во-вторых, для выполнения задач с использованием вооружения не по их предназначению; в-третьих, для выполнения задач в соответствии с международными договорами Российской Федерации.

Общим для всех указанных оснований является обязательное наличие высказанного в той или иной форме согласия Совета Федерации с решением главы Российского государства о применении, использовании, привлечении Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов (см. комментарий к подп. 3 и подп. 4 п. 1 ст. 5). В отличие от других оснований применения Вооруженных Сил Российской Федерации в случае внезапного нападения на Россию или непосредственной угрозы такого нападения глава Российского государства сразу же, без предварительного согласия Совета Федерации, отдает приказ об их применении на основе принятого им указа о военном положении, что объясняется необходимостью принятия мер оперативного характера для отражения агрессии и нанесения ответного удара.

21. Применение Вооруженных Сил Российской Федерации для отражения агрессии, направленной против Российской Федерации, вооруженной защиты целостности и неприкосновенности территории Российской Федерации осуществляется на основании приказа Верховного Главнокомандующего Вооруженными Силами Российской Федерации о ведении военных действий. Другие войска, воинские формирования и органы привлекаются к совместной с Вооруженными Силами России оперативной и мобилизационной подготовке в целях подготовки к выполнению задач по защите России от вооруженного нападения в соответствии с утверждаемым Президентом Планом применения Вооруженных Сил Российской Федерации.

По нашему мнению, в приказе Верховного Главнокомандующего Вооруженными Силами Российской Федерации о ведении военных действий Вооруженными Силами Российской Федерации, другими войсками, воинскими формированиями и органами должны быть определены: обстоятельства, послужившие основанием для боевого применения Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов; характер и степень интенсивности военных действий, направленных против России, а также реальность угроз суверенитету, независимости и государственной целостности Российской Федерации; примерный масштаб, границы территории и сроки боевых действий Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, основания для применения ими ядерного оружия и других видов оружия массового поражения; порядок развертывания Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов и их перехода на организацию и штаты военного времени, порядок призыва граждан по мобилизации, а также порядок использования ими запасов материальных средств мобилизационного и государственного резервов; силы и средства, привлекаемые в соответствии с Планом применения Вооруженных Сил Российской Федерации к проведению мероприятий по отражению агрессии и обеспечению режима военного положения; формируемые Президентом Российской Федерации на период военного времени органы исполнительной власти и органы военного управления, осуществляющие руководство и управление Вооруженными Силами Российской Федерации, другими войсками, воинскими формированиями и органами; время вступления приказа в силу, а также срок его действия.

22. Важно отметить, что поскольку режим военного положения предусматривает введение в действие чрезвычайных мер в интересах обороны государства или для обеспечения общественного порядка и государственной безопасности,

связанных в том числе с ограничением прав и свобод граждан, комментируемое полномочие Верховного Главнокомандующего Вооруженными Силами Российской Федерации может быть реализовано им только при наличии оснований, определенных в комментируемом Федеральном законе: агрессии или непосредственной угрозы агрессии против Российской Федерации; возникновения вооруженных конфликтов, направленных против России.

С учетом особого правового режима военного положения оно может вводиться на всей территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях. При определении территорий, на которых вводится военное положение, Президент России должен исходить из характера и степени интенсивности военных действий, направленных против России, а также реальности угроз суверенитету, независимости и государственной целостности Российской Федерации.

Применительно к рассматриваемым полномочиям Президента Российской Федерации в Федеральном конституционном законе «О военном положении» регламентируются: особенности функционирования органов государственной власти России и субъектов Российской Федерации в период военного положения и их полномочия по обеспечению режима военного положения; порядок и основания привлечения Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов к обеспечению режима военного положения; порядок введения в действие и отмены правовых актов военного времени; меры по прекращению действия международных договоров с иностранными государствами, совершившими агрессию; перечень мер военного положения, связанных с организацией производства продукции, необходимой для удовлетворения потребностей государства, Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований, органов и специальных формирований, усилением охраны общественного порядка и общественной безопасности, охраны военных, важных государственных и специальных объектов, объектов, обеспечивающих жизнедеятельность населения, установлением особого режима работы транспорта, связи и энергетики, а также объектов, представляющих повышенную опасность для жизни и здоровья людей и для окружающей природной среды, эвакуации населения, объектов хозяйственного, социального и культурного назначения, установлением и обеспечением особого режима въезда на территорию, где введено военное положение, и выезда с нее, а также ограничением свободы передвижения по ней, приостановлением деятельности политических партий, общественных и религиозных объединений, привлечением граждан и других лиц к выполнению работ оборонного характера, изъятием необходимого для нужд обороны имущества у организаций, граждан и других лиц, установлением запретов и ограничений на выбор места пребывания и места жительства и т. д.

23. По нашему мнению, к числу полномочий Верховного Главнокомандующего Вооруженными Силами Российской Федерации, регламентированных в комментируемом Федеральном законе, может быть отнесено закрепленное в ст. 88 Конституции России полномочие главы Российского государства по введению на территории России или в отдельных ее местностях чрезвычайного положения.

В целях реализации указанного полномочия Федеральный конституционный закон «О чрезвычайном положении» от 30 мая 2001 г. определяет четкие основания введения чрезвычайного положения: попытки насильственного изменения конституционного строя, захват или присвоение власти, вооруженный мятеж, массовые беспорядки, террористические акты, блокирование или захват особо важных объектов или отдельных местностей, подготовка и деятельность незаконных вооруженных формирований, межнациональные и региональные конфликты, чрезвычайные ситуации природного и техногенного характера, чрезвычайные экологические ситуации, повлекшие человеческие жертвы, нанесение ущерба здоровью людей, окружающей среде, значительные материальные потери. Закон разрешает Президенту РФ вводить чрезвычайное положение по всей стране на срок, не превышающий 30 дней, а в ее отдельных местностях — 60 суток (РГ. — 2001. — 2 июня).

24. В соответствии с Федеральным законом «О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации» от 26 февраля 1997 г. объявляемая Президентом Российской Федерации общая или частичная мобилизации предполагает проведение двух групп мероприятий: во-первых, это мероприятия по быстрому и планомерному переводу Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов на организацию и состав, предусмотренные для военного времени; во-вторых, это мероприятия по переводу органов государственной власти, органов местного самоуправления и организаций на работу в условиях военного времени (СЗ РФ. — 1997. — № 9. — Ст. 1014).

Издаваемый Президентом России указ об объявлении общей мобилизации распространяется на все Вооруженные Силы Российской Федерации, другие войска, воинские формирования и органы. Общая мобилизация проводится на всей территории страны. Частичная мобилизация охватывает войска одного или нескольких военных округов или отдельные соединения (объединения) и проводится лишь на определенной части территории Российской Федерации.

Перевод Вооруженных Сил России, других войск, воинских формирований и органов на организацию и штаты военного времени вызывает необходимость организации призыва граждан Российской Федерации на военную службу по мобилизации. Согласно ст. 17 Федерального закона «О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации» призыву на военную службу по мобилизации подлежат граждане, пребывающие в запасе, не имеющие права на отсрочку от призыва на военную службу по мобилизации.

Призыв граждан на военную службу по мобилизации осуществляет орган местного самоуправления района или города (в городах без районного деления) совместно с военным комиссариатом такого муниципального образования. Полномочия военных комиссариатов в сфере мобилизации и мобилизационной подготовки закреплены в Положении о военных комиссариатах, утвержденном Указом Президента от 15 октября 1999 г. В соответствии с указанным Положением в интересах Вооруженных Сил, других войск, воинских формирований и органов военные комиссариаты обязаны прежде всего разрабатывать планы проведения мобилизации людских и транспортных ресурсов; проводить практические занятия с гражданами, пребывающими в запасе и предназначенными для доукомплектования военного комиссариата до штатов военного времени, с работниками кадровых и военно-учетных органов предприятий, а также

врачами-специалистами, средним медицинским персоналом и техническими работниками, привлекаемыми для обеспечения мобилизационных мероприятий (СЗ РФ. — 1999. — № 42. — Ст. 5013).

25. Особое место среди проводимых Президентом России в период военного положения мероприятий по защите Отечества от агрессии занимает его деятельность по применению ядерного оружия и других видов оружия массового поражения. Для осуществления такой деятельности Верховный Главнокомандующий Вооруженными Силами Российской Федерации должен быть наделен полномочиями, детально регламентированными в военном законодательстве, например в Плате применения Вооруженных Сил Российской Федерации, и предусматривающими наличие как правовых механизмов оперативного принятия Президентом России столь ответственного решения, так и правовых механизмов передачи им своих полномочий в случае гибели или невозможности осуществления данного полномочия.

Справедливо полагать, что Верховный Главнокомандующий Вооруженными Силами Российской Федерации вправе отдавать приказ о применении ядерного оружия и других видов оружия массового поражения только в случае прямого нападения на Российскую Федерацию или Вооруженные Силы Российской Федерации, другие войска, воинские формирования и органы с использованием такого рода оружия. При вступлении в должность Президент Российской Федерации должен утверждать перечень должностных лиц, которые являются преемниками его полномочия по применению ядерного оружия и других видов оружия массового поражения. Преемником таких полномочий главы Российского государства мог бы стать Председатель Правительства Российской Федерации.

Комментарий к подп. 5 п. 2

26. По нашему мнению, к актам военного времени Федеральный конституционный закон «О военном положении» должен предъявлять следующие основные требования: во-первых, такие акты разрабатываются и принимаются с соблюдением установленной Конституцией и законодательством Российской Федерации юридической процедуры в мирное время, а вводятся в действие указом главы Российского государства в военное время; во-вторых, все акты военного времени носят временный характер и действуют только в период военного положения; в-третьих, все указанные акты взаимосвязанны, поскольку они призваны осуществлять правовое регулирование общественных отношений, возникающих в процессе проведения комплекса взаимосвязанных специальных мероприятий, направленных на отражение агрессии против России; в-четвертых, акты военного времени могут предусматривать отдельные ограничения прав и свобод граждан, за исключением тех, что специально определены в ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации, а также возлагать только предусмотренные в законе дополнительные обязанности на граждан, органы государственной власти, органы местного самоуправления, организации, должностных лиц, органы военного управления; акты военного времени должны соответствовать Федеральному конституционному закону «О военном положении».

Из указанных в комментируемом Федеральном законе актов военного законодательства к числу нормативных актов военного времени, отвечающих перечисленным выше требованиям, могут быть отнесены: федеральный закон об объявлении войны; указ главы Российского государства о введении на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях военного положения; планы перевода на работу в условиях военного времени органов государственной власти России, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и экономики страны; указ главы Российского государства об объявлении общей или частичной мобилизации; Мобилизационный план Российской Федерации; План применения Вооруженных Сил Российской Федерации; приказ Верховного Главнокомандующего Вооруженными Силами Российской Федерации о ведении военных действий.

27. Поскольку в период военного положения Президент России, реализуя полномочия Верховного Главнокомандующего Вооруженными Силами России, призван обеспечить четкое взаимодействие всех органов государственной власти в принятии исключительно важных оперативных решений по обеспечению обороны государства, оказанию полного содействия военному командованию в использовании сил и средств данной территории для нужд обороны, отечественное военное законодательство должно наделять его большими, в сравнении с мирным временем, полномочиями по формированию и упразднению органов исполнительной власти.

В условиях военного времени речь не идет о создании принципиально новой системы органов государственной власти Российской Федерации, отступлении от конституционных, демократических принципов взаимоотношений между ними. Комментируемая правовая норма исходит из возможности формирования и упразднения Президентом Российской Федерации только органов исполнительной власти, что соответствует требованиям Конституции Российской Федерации, которая не содержит положений, позволяющих Президенту Российской Федерации в военное время каким-либо образом приостанавливать деятельность органов законодательной и судебной властей России, и прямо запрещает роспуск Государственной Думы в период действия на всей территории Российской Федерации военного положения (ч. 5 ст. 109).

Справедливо полагать, что основными направлениями деятельности главы Российского государства по формированию органов государственной власти военного времени являются: во-первых, передача полномочий органов исполнительной власти Российской Федерации в области обороны и безопасности в руки органов исполнительной власти на период военного времени, которыми могут являться формируемые Президентом Российской Федерации Государственный Комитет Обороны Российской Федерации в случае введения военного положения на всей территории России или Комитет Обороны в субъекте Российской Федерации в случае введения военного положения в отдельных местностях; во-вторых, создание указом Президента Ставки Верховного Главного Командования, которая является главным органом военного управления Вооруженными Силами Российской Федерации, другими войсками, воинскими формированиями и органами на период военного времени, обеспечивающим подготовку и реализацию приказов Верховного Главнокомандующего Вооруженными Силами; в-третьих, превращение Генерального штаба Вооруженных Сил России в орган оперативного управления

Вооруженными Силами, другими войсками, воинскими формированиями и органами на период военного времени; в-четвертых, расширение подсудности военных судов.

Комментарий к подп. 6 п. 2

28. В соответствии с требованиями п. 2 ст. 10 комментируемого Федерального закона Вооруженные Силы Российской Федерации предназначены для отражения агрессии, направленной против Российской Федерации, для вооруженной защиты целостности и неприкосновенности территории Российской Федерации, а также для выполнения задач в соответствии с международными договорами Российской Федерации. Иные основания привлечения Вооруженных Сил Российской Федерации к выполнению задач с использованием вооружения могут считаться привлечением не по их предназначению.

Справедливо полагать, что задачи, для решения которых Президент России привлекает Вооруженные Силы Российской Федерации не по их предназначению, а также порядок реализации Верховным Главнокомандующим данного полномочия должны определяться согласно п. 3 ст. 10 настоящего Федерального закона в соответствующих федеральных законах. В настоящее время к числу такого рода законов можно отнести Федеральный конституционный закон «О чрезвычайном положении» от 30 мая 2001 г., который предусматривает в исключительных случаях привлечение Вооруженных Сил России для обеспечения режима чрезвычайного положения и выполнения задач по поддержанию особого режима въезда на территорию, на которой введено чрезвычайное положение, и выезда с нее; охране объектов, обеспечивающих жизнедеятельность населения и функционирование транспорта, и объектов, представляющих повышенную опасность для жизни и здоровья людей, а также для окружающей природной среды; разведению противоборствующих сторон, участвующих в конфликтах, сопровождающихся насильственными действиями с применением оружия, боевой и специальной техники; участию в ликвидации чрезвычайных ситуаций и спасении жизни людей в составе сил Единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций (РГ. — 2001. — 2 июня).

Важно отметить, что согласно ст.ст. 16 и 17 указанного Федерального конституционного закона привлечение Вооруженных Сил Российской Федерации для обеспечения режима чрезвычайного положения осуществляется главой Российского государства в исключительных случаях в дополнение к силам и средствам органов внутренних дел, уголовно-исполнительной системы, федеральных органов безопасности, внутренних войск, органов по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, которые предназначены для решения специальных задач в условиях чрезвычайного положения. Так, например, согласно ст. 18 Федерального закона «О внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации» от 6 февраля 1998 г. на соединения и воинские части внутренних войск Министерства внутренних дел Российской Федерации специально возложены задачи по участию совместно с органами внутренних дел в локализации и блокировании районов чрезвычайного положения или районов вооруженных конфликтов; пресечению в указанных районах вооруженных столкновений и разведению противоборствующих сторон; изъятию оружия у населения и проведению мероприятий по разоружению незаконных вооруженных формирований, а в случае оказания ими вооруженного сопротивления — их ликвидации; участию совместно с органами внутренних дел в принятии неотложных мер по спасению людей, охране имущества, оставшегося без присмотра, обеспечению охраны общественного порядка при чрезвычайных ситуациях и других чрезвычайных обстоятельствах, а также в обеспечении режима чрезвычайного положения (СЗ РФ. — 1998. — № 7. — Ст. 799).

Привлечение Вооруженных Сил Российской Федерации к выполнению задач с использованием вооружения не по их предназначению осуществляется на основе указа главы Российского государства, подлежащего утверждению Советом Федерации (см. комментарий к подп. 3 п. 1 ст. 5).

29. Необходимо отметить, что законодательство России предусматривает также привлечение Вооруженных Сил Российской Федерации к выполнению задач не по их предназначению без использования оружия. Такое основание привлечения Вооруженных Сил Российской Федерации закреплено в Федеральном законе «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» от 21 декабря 1994 г. Согласно ст. 16 указанного Закона Президентом России без использования оружия могут привлекаться специально подготовленные силы и средства Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск и воинских формирований и органов для ликвидации чрезвычайных ситуаций, сложившихся в результате аварии, опасного природного явления, катастрофы, стихийного или иного бедствия, которые могут повлечь или повлекли за собой человеческие жертвы, ущерб здоровью людей или окружающей природной среде, значительные материальные и людские потери (СЗ РФ. — 1994. — № 46. — Ст. 1321).

30. Следует отметить, что согласно п. 4 ст. 10 комментируемого Федерального закона Вооруженные Силы Российской Федерации могут применяться главой Российского государства для выполнения задач в соответствии с международными договорами России. Стремясь обеспечить в деятельности главы Российского государства по реализации данного полномочия баланс, с одной стороны, национальных интересов России и, с другой стороны, интересов зарубежных стран, международных сообществ, членом которых является наша страна, указанная правовая норма предусматривает, что применение Вооруженных Сил Российской Федерации за пределами ее территории осуществляется на условиях и в порядке, оговоренных в этих договорах и установленных законах России.

В настоящее время к числу такого рода законов может быть отнесен Федеральный закон «О порядке предоставления Российской Федерацией военного и гражданского персонала для участия в деятельности по поддержанию или восстановлению международного мира и безопасности» от 23 июня 1995 г. Согласно ст. 5 данного Закона существуют два основания для участия Вооруженных Сил России в операциях по поддержанию или восстановлению международного мира и безопасности в составе коллективных вооруженных сил: во-первых, решение Совета Безопасности ООН; во-вторых, обязательства, вытекающие из международного договора, заключенного Россией (СЗ РФ. — 1995. — № 20. — Ст. 2401).

В качестве примера реализации Президентом России полномочия по применению Вооруженных Сил Российской Федерации для выполнения задач в соответствии с международными договорами России можно привести Указ Президента «О продлении срока использования контингента Вооруженных Сил Российской Федерации в миротворческой операции многонациональных сил по стабилизации в рамках выполнения Общего рамочного соглашения о мире в Боснии и Герцеговине» от 16 апреля 1997 г., предусматривающий применение Вооруженных Сил Российской Федерации в Боснии и Герцеговине в соответствии с резолюцией Совета Безопасности ООН от 12 декабря 1996 г. № 1088 и на основании постановления Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 12 февраля 1997 г. (СЗ РФ. — 1997. — № 16. — Ст. 1859).

Использование Вооруженных Сил Российской Федерации за пределами территории России осуществляется на основании указа главы Российского государства, подлежащего утверждению Советом Федерации (см. комментарий к подп. 4 п. 1 ст. 5).

Комментарий к подп. 7 п. 2

31. В качестве примера утвержденных Президентом России концепций и планов строительства Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, в которых закрепляются основы военной политики государства в сфере военного строительства, можно привести Указ Президента РФ «О мерах по обеспечению военного строительства в Российской Федерации» от 25 ноября 1996 г. № 1592 (с изменениями от 12 августа 1997 г., 11 ноября 1998 г.), который в целях всестороннего и комплексного решения задач военного строительства в Российской Федерации, в частности, предписывает: определение гарантированного уровня финансирования расходов на обеспечение обороны и последовательную ликвидацию диспропорции в расходах на содержание Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск и воинских формирований, с одной стороны, и их оснащение — с другой; целевое финансирование расходов на реформирование Вооруженных Сил Российской Федерации и других войск, а также сокращение их численности; принятие оперативных мер по увеличению налоговых поступлений и изысканию гарантированных источников финансирования обороны; ликвидацию задолженности федерального бюджета по расходам на оборону (СЗ РФ. — 1996. — № 49. — Ст. 5533); *см. также п. 26 комментария к ст. 1.*

32. Следует подчеркнуть, что перевод Вооруженных Сил России, других войск, воинских формирований и органов на организацию и штаты военного времени является самостоятельной формой их стратегического развертывания накануне или с началом войны. Создание стратегических группировок войск и стратегического тыла в военное время осуществляется на базе действующих в мирное время различных соединений, частей и учреждений, особенно родов войск и специальных войск, а также тылового и технического обеспечения.

Перевод Вооруженных Сил России на организацию и штаты военного времени предполагает как их мобилизационное развертывание, так и мероприятия по их отмобилизованию. Мобилизация проводится в военное время согласно Мобилизационному плану Вооруженных Сил, который в мирное время утверждает Президент Российской Федерации. Согласно пп. 4 и 6 ст. 15 комментируемого Федерального закона. Мобилизационный план разрабатывается Генеральным штабом Вооруженных Сил. Им же устанавливаются количественные нормы призыва граждан России по мобилизации.

Президентом России утверждается не только Мобилизационный план Вооруженных Сил, но и мобилизационные планы других войск, воинских формирований, органов и специальных формирований в соответствии с действующим законодательством. Например, Мобилизационный план Железнодорожных войск Российской Федерации должен разрабатываться и утверждаться в соответствии с особенностями, определяемыми в Федеральном законе «О мобилизационной подготовке железнодорожного транспорта» от 25 августа 1995 г. (СЗ РФ. — 1995. — № 35. — Ст. 3505). В таких планах прежде всего определяются: количество частей, соединений, подлежащих развертыванию; возможные сроки их готовности; намечаются мероприятия по подготовке военнообязанных.

33. Мероприятия по переводу Вооруженных Сил Российской Федерации в масштабе государства готовятся, как правило, еще в мирное время. Они связаны не только с их мобилизационным развертыванием, но и с перестройкой народного хозяйства страны, многих других ее институтов на работу по планам военного времени, с изменением структуры материального производства, перераспределением государственных резервов и запасов материальных средств, стратегического сырья, переводом на военное положение промышленности, транспорта, связи, органов здравоохранения, финансов, торговли и др. Поэтому Мобилизационный план Вооруженных Сил и других войск взаимосвязан с планами перевода (мобилизационными планами) на работу в условиях военного времени органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и экономики страны.

Президент утверждает такие мобилизационные планы в соответствии с основными направлениями политики государства в области мобилизационной подготовки и мобилизации в Российской Федерации, разработкой которых призвана заниматься Межведомственная комиссия Совета Безопасности Российской Федерации по мобилизационной подготовке и мобилизации. Кроме этого, в соответствии с Положением, утвержденным Указом Президента от 30 сентября 1999 г., Комиссия организует разработку плана основных мероприятий по переводу Российской Федерации на условия военного времени; рассматривает проекты ежегодных докладов Президенту о состоянии мобилизационной готовности Российской Федерации; рассматривает вопросы финансирования мобилизационной подготовки в Российской Федерации; анализирует состояние мобилизационной подготовки федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации и готовит предложения по их совершенствованию (СЗ РФ. — 1999. — № 40. — Ст. 4822).

34. Согласно п. 7 ст. 6 комментируемого Федерального закона разработку мобилизационных планов организует Правительство Российской Федерации. В соответствии с Указом Президента «О полномочиях федеральных органов исполнительной власти в области мобилизационной подготовки и мобилизации» от 14 ноября 1997 г. Правительству

поручено определять полномочия федеральных органов исполнительной власти, а также осуществлять руководство их деятельностью в области мобилизационной подготовки и мобилизации (СЗ РФ. — 1997. — № 46. — Ст. 5281).

Для организации работы органов государственной власти России в условиях военного времени предусмотрено создание специального государственного органа — Главного управления специальных программ. Указом Президента России от 31 августа 1998 г. утверждено Положение о данном федеральном органе исполнительной власти. В соответствии с этим Положением Главное управление специальных программ призвано: осуществлять мобилизационную подготовку федеральных органов государственной власти, обеспечение готовности к функционированию в военное время и в условиях военного и чрезвычайного положения пунктов управления и других специальных объектов мобилизационного назначения федеральных органов государственной власти; координировать работу руководителей федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и их аппаратов по мобилизационной подготовке, эксплуатации пунктов управления федеральных органов исполнительной власти; осуществлять контроль за созданием и функционированием систем связи, обеспечивающих необходимый обмен информацией в сети пунктов управления федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации; осуществлять контроль за оперативно-технической готовностью к работе в военное время и в условиях военного и чрезвычайного положения пунктов управления федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации (СЗ РФ. — 1999. — № 14. — Ст. 1696).

Комментарий к подп. 8 п. 2

35. Важно отметить, что к числу государственных органов России, призванных участвовать в разработке и реализации государственной программы вооружения, утверждаемой главой Российского государства, относятся Министерство обороны, Российское агентство по обычным вооружениям, Российское агентство по боеприпасам и Российское агентство по системам управления, которые осуществляют свою деятельность, в том числе в данной сфере обороны, в соответствии с положениями, утверждаемыми постановлениями Правительства Российской Федерации (Положение о Российском агентстве по обычным вооружениям. Утверждено постановлением Правительства от 30 июля 1999 г. // СЗ РФ. — 1999. — № 33. — Ст. 4115; Положение о Российском агентстве по боеприпасам. Утверждено постановлением Правительства от 6 августа 1999 г. // Там же. — Ст. 4122; Положение о Российском агентстве по системам управления. Утверждено постановлением Правительства от 30 июля 1999 г. // Там же. — Ст. 4114; Положения о Министерстве обороны Российской Федерации и о Генеральном штабе Вооруженных Сил Российской Федерации. Утверждены Указом Президента от 11 ноября 1998 г. // Там же. — Ст. 5652).

36. Деятельность Президента России по утверждению федеральных государственных программ и планов, связанных с развитием ядерного и обычного оружия, военной техники осуществляется с учетом секретности разработок оружия и военной техники, особого порядка доступа к ним широкой общественности и большинства органов государственной власти, в том числе и представительных. Утверждаемые Президентом России акты военного законодательства носят секретный характер, если в них содержатся сведения, составляющие Государственную тайну. Перечень таких сведений, в том числе в военной области, определен в ст. 5 Закона РФ «О государственной тайне» от 21 июля 1993 г. (Ведомости СНД и ВС РФ. — 1993. — № 41. — Ст. 4673). В целях обеспечения секретности утверждаемых Президентом России актов, в том числе и актов военного законодательства, в соответствии с его Указом от 16 мая 1997 г. такого рода акты не подлежат официальному опубликованию, а проходят государственную регистрацию в Министерстве юстиции Российской Федерации и вступают в силу со дня государственной регистрации и присвоения номера, если самими актами не установлен более поздний срок их вступления в силу (СЗ РФ. — 1997. — № 22. — Ст. 2663). Соблюдение секретности при разработке программ и планов в области обороны является общемировой практикой.

37. По нашему мнению, деятельность Президента России по утверждению актов военного законодательства, в которых отражаются основные направления военной политики Российского государства, подконтрольна Федеральному Собранию, поскольку средства на производство нового и модернизацию уже существующего оружия и военной техники, предусмотренные в утверждаемых главой Российского государства государственных программах вооружения и развития оборонного промышленного комплекса, должны быть предусмотрены в расходных статьях Государственного бюджета, принимаемого Федеральным Собранием. Иначе говоря, глава Российского государства не может утверждать указанные выше программы без их финансового обеспечения, а значит, и без согласия Федерального Собрания Российской Федерации. Наделение Государственной Думы и Совета Федерации такого рода полномочиями находится в полном соответствии с принципом гражданского контроля за армией, предусматривающим соответствие военной политики Российского государства и состояния Вооруженных Сил России объективным потребностям обеспечения военной безопасности страны.

Необходимость обеспечения действенного контроля со стороны Федерального Собрания России за процессом разработки, представления, принятия, введения в действие, установления, утверждения указанных актов военного законодательства объясняется также возможностями неправового воздействия на государственных служащих со стороны предприятий различных форм собственности, заинтересованных в получении оборонных заказов.

Комментарий к подп. 9 и подп. 16 п. 2

38. Комментируемое полномочие Президент России реализует прежде всего путем осуществления руководства Министерством Российской Федерации по атомной энергии. В соответствии с Положением, утвержденным постановлением Правительства от 5 апреля 1997 г., к числу основных задач Министерства Российской Федерации по атомной энергии относятся участие в разработке и реализации федеральных целевых программ в области использования атомной энергии, в том числе конверсионных; реализация совместно с Министерством обороны Российской Федерации и другими федеральными органами исполнительной власти государственной политики в области разработки, испытаний, производства и утилизации ядерного оружия, обеспечения его безопасности;

осуществление гарантийного надзора за безопасной эксплуатацией ядерных боеприпасов (СЗ РФ. — 1997. — № 15. — Ст. 1794).

Комментарий к подп. 10 п. 2

39. В целях обеспечения деятельности Президента России по руководству Вооруженными Силами Российской Федерации, другими войсками, воинскими формированиями Конституция (п. «л» ст. 83, п. «б» ст. 89) наделяет главу Российского государства военно-административными полномочиями по назначению и освобождению высшего командования Вооруженных Сил, присвоению высших воинских званий. Приведенные нормы Конституции России находят свое логическое продолжение в комментируемых положениях подп. 10 п. 2 ст. 4 Федерального закона «Об обороне».

40. Необходимость в утверждении Президентом России четкого перечня и количества воинских должностей, подлежащих замещению высшими офицерами, объясняется тем, что согласно ст. 42 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе» от 28 марта 1998 г. военнослужащий проходит военную службу на воинской должности, за исключением нахождения его в распоряжении командира или прикомандирования к различным органам, организациям и учреждениям. Военнослужащий может занимать только одну воинскую должность, которой должно соответствовать одно воинское звание. В указанном Законе определяются основания, по которым Президент Российской Федерации может уволить с военной службы высшего офицера, предельный возраст пребывания на военной службе военнослужащих, для которых штатом предусмотрены воинские звания высших офицеров, а также порядок заключения с ними контракта о прохождении военной службы (СЗ РФ. — 1998. — № 13. — Ст. 1475).

41. Следует отметить, что порядок подготовки материалов о присвоении Президентом России высших воинских званий, назначении военнослужащих на воинские должности, для которых штатом предусмотрены воинские звания высших офицеров, освобождении их от воинских должностей и увольнении их с военной службы определен в Указе Президента от 17 июня 1997 г. В соответствии с этим Указом в процессе подготовки такого рода индивидуальных указов главы Российского государства принимают участие Управление кадровой политики Президента и Главное государственно-правовое управление Президента. Очередное воинское звание генерала или адмирала присваивается военнослужащему главой Российского государства в последовательном порядке по представлению министра обороны РФ или другого руководителя федерального органа исполнительной власти (СЗ РФ. — 1997. — № 25. — Ст. 2900).

42. Для государств с полупрезидентской или президентской системами правления характерно то, что назначение высшего военного командования президент производит в общем порядке, т. е. с согласия парламента и по рекомендации премьер-министра, формирующего весь кабинет, что находится в полном соответствии с принципом разделения властей. Например, в такой президентской республике, как США, в полном соответствии с принципом разделения властей Президент производит назначения министра обороны и должностных лиц его аппарата только «по предложению и с согласия сената». При назначении чиновника или создании агентства или командования, не упомянутых в акте Голдватера-Николса, глава государства должен известить об этом конгресс в течение 60 дней. Законодательство США по вопросам обороны, собранное в десятом томе свода законов США (United States Code), предусматривает также институт делегирования Президентом США своих полномочий в рассматриваемой области министру обороны (USC. — Т. 10. — Charter 2. — § 711 (a). — Р. 34). В Российской Федерации глава государства не связан мнением Правительства и Федерального Собрания по поводу назначаемого им высшего командования Вооруженных Сил Российской Федерации.

43. Конституция Российской Федерации (п. «б» ст. 89) наделяет Президента России полномочием по награждению граждан Российской Федерации государственными наградами и присвоению им почетных и высших специальных званий. Приведенные конституционные нормы полностью распространяются и на военнослужащих, которые могут быть награждены любой государственной наградой, установленной в Российской Федерации для ее граждан, в том числе и высшей. Награждение военнослужащих государственными наградами, присвоение им почетных званий относятся также к мерам поощрения, применяемым к ним главой Российского государства.

Порядок награждения государственными наградами России определяется в Положении, утвержденном Указом Президента Российской Федерации от 2 марта 1994 г. В частности, в этом Положении определено, что награждение государственными наградами России является высшей формой поощрения граждан за заслуги, в том числе и по защите Отечества. Свое решение о награждении военнослужащего государственной наградой или присвоении ему почетного звания Президент Российской Федерации оформляет в форме указа индивидуального характера. Данное решение главы Российского государства готовится Комиссией по государственным наградам, действующей при Президенте. Только Президент Российской Федерации имеет право лишить государственной награды военнослужащего в случае его осуждения за умышленное преступление. При отмене приговора по реабилитирующим основаниям Президент России обязан отменить свой указ о лишении государственной награды (САПП РФ. — 1994. — № 10. — Ст. 775).

44. Для военнослужащих могут быть установлены почетные звания, отражающие особенности военной службы по защите Отечества. В качестве примера можно привести Указ Президента Российской Федерации от 28 мая 1997 г., которым были утверждены положения о почетных званиях «Заслуженный пограничник России», «Заслуженный сотрудник органов внешней разведки России», «Заслуженный сотрудник органов безопасности России», а также установлен порядок их присвоения Президентом (СЗ РФ. — 1997. — № 22. — Ст. 2570).

Представляется, что п. 10 ст. 4 комментируемого Федерального закона должен быть дополнен положением о том, что Президент Российской Федерации вправе применять к военнослужащим меры поощрения, связанные в том числе с награждением их государственными наградами, присвоением почетных и высших специальных званий.

Комментарий к подп. 11 п. 2

45. Структура и состав Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов определяются в отдельных федеральных законах или положениях, утверждаемых указами главы Российского государства. При этом такие структура и состав могут определяться Президентом России в процессе реформирования указанных войск и воинских формирований. В качестве примера можно привести Указ Президента Российской Федерации «О совершенствовании управления специальным строительством в Российской Федерации» от 16 июля 1997 г., в соответствии с которым ликвидировано Федеральное специализированное управление по строительству в восточных районах Российской Федерации при Государственном комитете по жилищной и строительной политике и образована Федеральная служба специального строительства России. Одновременно в Указе установлена штатная численность военнослужащих Федеральной службы специального строительства (СЗ РФ. — 1997. — № 29. — Ст. 3516).

В качестве примера деятельности Президента Российской Федерации по совершенствованию структуры, состава и штатной численности Вооруженных Сил Российской Федерации и приведению военной организации государства в соответствие с потребностями обороны, а также реальными экономическими возможностями страны можно привести Указ Президента России «Об обеспечении строительства и развития Вооруженных Сил Российской Федерации, совершенствовании их структуры» от 24 марта 2001 г. № 337с. Этим Указом предписано преобразовать вид Вооруженных Сил Российской Федерации — Ракетные войска стратегического назначения в рода войск Вооруженных Сил Российской Федерации — Ракетные войска стратегического назначения и Космические войска, а также Приволжский военный округ и Уральский военный округ — в Приволжско-Уральский военный округ; сформировать Главное командование Сухопутных войск на базе Главного управления Сухопутных войск; установить с 1 января 2006 г. штатную численность военнослужащих Вооруженных Сил Российской Федерации 1 млн. единиц (СЗ РФ. — 2001. — № 14. — Ст. 1326).

Комментарий к подп. 12 п. 2

46. Решение о дислокации и передислокации принимается главой Российского государства с учетом военно-административного деления Российской Федерации, установленного Указом Президента РФ от 27 июля 1998 г. Этим Указом утверждено Положение о военном округе Вооруженных Сил Российской Федерации, который является основной военно-административной единицей Российской Федерации. В соответствии с указанным Положением в состав военного округа как объединения Вооруженных Сил входят органы военного управления, объединения, соединения, воинские части, организации Вооруженных Сил и военные комиссариаты, находящиеся на его территории. Границы военного округа как военно-административной единицы, а также количество военных округов в Российской Федерации устанавливаются Президентом России. На территории округа могут дислоцироваться объединения, соединения, воинские части и организации других войск, воинских формирований и органов. Основной задачей военного округа является выявление непосредственной подготовки и отражение во взаимодействии с другими войсками, воинскими формированиями и органами агрессии против Российской Федерации. Управление военным округом осуществляет командующий, который назначается на должность и освобождается от должности Президентом России по представлению министра обороны РФ (СЗ РФ. — 1998. — № 31. — Ст. 3839).

В качестве примера решения Президента России о дислокации и передислокации Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований можно привести Указ главы Российского государства «О создании в составе Пограничных войск Российской Федерации Амурской пограничной речной флотилии» от 7 февраля 1995 г., предусматривающий ее дислокацию на реках Амур и Усури, с местонахождением управления флотилии в г. Хабаровске (Библиотека Российской газеты. — 1995. — Вып. № 12. — С. 88).

Комментарий к подп. 13 п. 2

47. Правовой анализ указанных актов военного законодательства с точки зрения обеспечения главой Российского государства единства политического и военного руководства, централизации военного строительства позволяет выявить следующие их общие черты: во-первых, они призваны детализировать, развивать положения нормативных правовых актов, закрепляющих основы военной политики Российского государства (военной доктрины, федеральных государственных программ вооружения и развития оборонного промышленного комплекса, концепций и планов строительства и развития Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов и др.); во-вторых, они определяют правовые основы военного строительства и служат основой для принятия органами военного управления правовых актов, регулирующих конкретные вопросы управления Вооруженными Силами, другими войсками и воинскими формированиями; в-третьих, эти акты военного законодательства исходят из основных направлений военного строительства, определяемых Президентом (соответствие организационной структуры, боевого состава и численности войск (сил) возлагаемым на них задачам, международным обязательствам и экономическим возможностям России, а также обеспечение возможностей для наращивания их боевой мощи, накопления и подготовки мобилизационных резервов адекватно возрастанию военной угрозы); в-четвертых, во всех этих актах находит отражение принцип единоначалия, который в том числе предусматривает деятельность органов военного управления по обеспечению социальной и правовой защищенности военнослужащих в соответствии с особенностями их правового статуса.

48. В настоящее время УВС ВС РФ и УГ и КС ВС РФ утверждены Указом Президента России от 14 декабря 1993 г. (САПП РФ. — 1993. — № 42. — Ст. 3248).

49. Необходимо отметить, что знамя Вооруженных Сил Российской Федерации, знамя Военно-Морского Флота, знамена иных видов Вооруженных Сил Российской Федерации, а также знамена войск Пограничной службы Российской Федерации, внутренних войск Министерства внутренних дел Российской Федерации, Железнодорожных войск Российской Федерации, войск Федерального агентства правительственной связи и информации при Президенте Российской Федерации и войск гражданской обороны установлены Федеральным законом от 29 декабря 2000 г. № 162-ФЗ. В соответствии с этим Законом знамя Вооруженных Сил Российской Федерации и знамя Военно-Морского

Флота официально используются в порядке, определяемом Президентом Российской Федерации. Положения о знаменах видов Вооруженных Сил Российской Федерации (кроме Военно-Морского Флота) и о знаменах других войск, их описания и рисунки утверждаются Президентом Российской Федерации (СЗ РФ. — 2001. — № 1. — Ст. 14).

Указом Президента от 27 января 1997 г. не только утверждено Положение об эмблеме Вооруженных Сил Российской Федерации, но и определены требования к геральдическим знакам Вооруженных Сил (боевым знаменам (штандартам) воинских частей, флагам (штандартам) должностных лиц Министерства обороны РФ и видов Вооруженных Сил, военным наградам на боевых знаменах, вымпелам кораблей и судов Военно-Морского Флота, знакам различия военнослужащих, наградному оружию), связанные прежде всего с приведением их в соответствие с государственными символами России (СЗ РФ. — 1997. — № 5. — Ст. 655).

50. Важно подчеркнуть, что Положение о порядке прохождения военной службы, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 16 сентября 1999 г., детализирует и конкретизирует бланкетные нормы Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе», определяющие особенности прохождения военной службы отдельными категориями граждан (п. 5 ст. 22); порядок заключения и расторжения контракта о прохождении военной службы (пп. 1 и 4 ст. 32); порядок проведения профессионального отбора граждан для прохождения военной службы (п. 3 ст. 33); особенности прохождения военной службы в условиях вооруженных конфликтов (п. 1 ст. 36); порядок зачета в срок военной службы времени пребывания военнослужащего в дисциплинарной части (п. 2 ст. 38); порядок приведения к Военной присяге (п. 2 ст. 42) (СЗ РФ. — 1999. — № 38. — Ст. 4534).

51. На сегодняшний день Президентом России не утверждено единое положение о военных советах. Главой Российского государства принимаются только решения о создании военных советов в отдельных войсках, воинских формированиях и органах. В качестве примера можно привести Указ Президента Российской Федерации от 27 июля 1998 г., который предусматривает создание и утверждение состава военного совета в управлении военного округа главой Российского государства (СЗ РФ. — 1998. — № 31. — Ст. 3839). В соответствии со ст. 35 Федерального закона «О внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации» от 6 февраля 1998 г. создание военных советов предусмотрено в Главном управлении командования внутренних войск и в военных округах внутренних войск. Задачи, состав указанных военных советов, порядок их формирования и работы должны определяться положением о военных советах, утверждаемым Президентом Российской Федерации (СЗ РФ. — 1998. — № 7. — Ст. 799).

52. Положение о военных комиссариатах утверждено Указом Президента России от 15 октября 1999 г. и предусматривает их создание Министерством обороны Российской Федерации в республиках, краях, областях, городах федерального значения, автономной области, автономных округах, а также в районах и городах (без районного деления). Военные комиссариаты входят в состав Вооруженных Сил. Руководство деятельностью военных комиссариатов осуществляется Генеральным штабом Вооруженных Сил через командующих войсками соответствующих военных округов. Согласно указанному Положению военные комиссариаты призваны как решать конкретные задачи по организации призыва, медицинскому освидетельствованию и воинскому учету граждан в мирное время, так и обеспечить готовность проведения на своей территории мобилизационных мероприятий в военное время (СЗ РФ. — 1999. — № 42. — Ст. 5013).

53. Следует отметить, что Положение о военно-транспортной обязанности утверждено Указом Президента Российской Федерации от 2 октября 1998 г. В соответствии с этим Положением военно-транспортная обязанность устанавливается для своевременного, качественного и в полном объеме обеспечения транспортными средствами Вооруженных Сил, других войск, воинских формирований и органов, а также создаваемых на военное время специальных формирований. Военно-транспортная обязанность является составной частью мобилизационной подготовки и мобилизации в Российской Федерации и заключается в проведении мероприятий, связанных с учетом, заблаговременной подготовкой и предоставлением транспортных средств войскам, формированиям и органам (СЗ РФ. — 1998. — № 40. — Ст. 4941).

Комментарий к подп. 14 п. 2

54. В настоящее время Положение о Министерстве обороны и Положение о Генеральном штабе утверждены Указом Президента «Вопросы Министерства обороны Российской Федерации и Генерального штаба Вооруженных Сил Российской Федерации» от 11 ноября 1998 г. В соответствии с указанным Положением Министерство обороны РФ является федеральным органом исполнительной власти и центральным органом военного управления, призванным проводить государственную политику и осуществлять государственное управление в области обороны, а также координировать деятельность федеральных министерств, иных федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления в данной области. Министр обороны назначается на должность и освобождается от должности Президентом России по представлению Председателя Правительства. В Положении определены задачи и функции Министерства обороны РФ, важнейшими из которых являются разработка и принятие мер по подготовке к вооруженной защите России; организация и осуществление мероприятий по обеспечению боевой и мобилизационной готовности, оперативной, боевой и мобилизационной подготовки Вооруженных Сил в целях предотвращения и отражения агрессии, направленной против России, вооруженной защиты целостности и неприкосновенности ее территории, а также в целях выполнения задач в соответствии с международными договорами.

В указанном Положении Генеральный штаб Вооруженных Сил Российской Федерации назван центральным органом военного управления и основным органом оперативного управления Вооруженными Силами. Генеральный штаб возглавляет начальник Генерального штаба Вооруженных Сил, который подчиняется министру обороны и является по должности его первым заместителем. В Положении определены основные задачи и функции Генерального штаба, важнейшими из которых являются осуществление стратегического планирования применения Вооруженных Сил, других войск, воинских формирований и органов с учетом их задач и военно-административного деления России,

проведение оперативной и мобилизационной подготовки Вооруженных Сил, координация оперативной и мобилизационной подготовки других войск, воинских формирований и органов, а также осуществление контроля за состоянием их мобилизационной подготовки (СЗ РФ. — 1998. — № 46. — Ст. 5652).

Комментарий к подп. 15 п. 2

55. Гражданская оборона организуется в целях защиты населения и организаций от опасностей, возникающих при ведении военных действий или вследствие этих действий (ст. 21 комментируемого Федерального закона), территориальная оборона организуется и осуществляется в целях защиты населения, объектов и коммуникаций на территории Российской Федерации от действий противника, диверсионных и террористических актов, а также введения и поддержания режимов чрезвычайного и военного положения (ст. 22 комментируемого Федерального закона)

56. Необходимо отметить, что согласно положениям ст. 5 Федерального закона «О гражданской обороне» от 12 февраля 1998 г. в этой сфере обороны Президент России, осуществляя руководство гражданской обороной в Российской Федерации, призван не только утверждать План гражданской обороны, но и вводить его в действие; утверждать структуру, состав войск гражданской обороны и штатную численность военнослужащих этих войск; утверждать Положение о войсках гражданской обороны. Руководство гражданской обороной в федеральных органах исполнительной власти и организациях осуществляют их руководители. Руководство гражданской обороной на территориях субъектов Российской Федерации и муниципальных образований осуществляют соответственно главы органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и руководители органов местного самоуправления. Все указанные руководители являются по должности начальниками гражданской обороны на соответствующей территории, несут персональную ответственность за организацию и проведение мероприятий по гражданской обороне, а также за планирование мероприятий по организации гражданской обороны. Ведение гражданской обороны на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях начинается только с момента объявления состояния войны, фактического начала военных действий или введения Президентом Российской Федерации военного положения (СЗ РФ. — 1998. — № 7. — Ст. 69)

57. Следует отметить, что планы гражданской обороны могут быть различных видов и охватывать как территорию всей страны, так и отдельные ее регионы и муниципальные образования. В постановлении Правительства России от 3 октября 1998 г. утвержден порядок отнесения территорий России к группам по гражданской обороне (СЗ РФ. — 1998. — № 44. — Ст. 5465). Для всех планов гражданской обороны, разрабатываемых федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления характерно то, что они предусматривают мероприятия, проводящиеся в мирное время, но призванные смоделировать определенные экстремальные ситуации, которые могут произойти в условиях военного положения, а также отработать приемы и способы защиты населения и объектов в таких ситуациях. Такие планы утверждаются Правительством Российской Федерации.

58. В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 2 августа 1999 г. решение задач в области гражданской обороны возлагается на Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий. Этим Указом утверждено Положение о данном федеральном органе исполнительной власти, в соответствии с которым этот орган призван, в том числе в целях реализации главой Российского государства своих полномочий в сфере организации гражданской обороны осуществлять по решению Президента России меры по организации и ведению гражданской обороны; подготовку предложений Президенту о введении чрезвычайного положения на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях в случае возникновения чрезвычайной ситуации; подготовку предложений о введении в действие Плана гражданской обороны, на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях в полном объеме или частично; подготовку предложений Президенту о привлечении к ликвидации чрезвычайных ситуаций Вооруженных Сил, других войск и воинских формирований; организовывать по согласованию с Генеральным штабом Вооруженных Сил Российской Федерации планирование действий и применение войск гражданской обороны для выполнения задач в целях обороны; совместно с Генеральным штабом Вооруженных Сил Российской Федерации разрабатывать План применения Вооруженных Сил, Мобилизационный план Вооруженных Сил и Федеральную государственную программу оперативного оборудования территории Российской Федерации в целях обороны; создавать и реорганизовывать отдельные бригады, воинские части и подразделения войск гражданской обороны; осуществлять по согласованию с Министерством обороны РФ текущее и перспективное планирование мобилизационного развертывания войск гражданской обороны (СЗ РФ. — 1999. — № 32. — Ст. 4042).

59. Общественные отношения в сфере, связанной с деятельностью органов государственной власти Российской Федерации по планированию и осуществлению мероприятий по территориальной обороне, должны регулироваться законом о территориальной обороне и положением о территориальной обороне, утверждаемым Президентом России. В связи с отсутствием в настоящее время указанных актов законодательства возникают существенные пробелы в правовом регулировании полномочий главы Российского государства в данной сфере обороны.

Комментарий к подп. 17 п. 2

60. Конституция Российской Федерации (ч. 4 ст. 15) обязывает главу Российского государства при определении основных направлений военной политики руководствоваться общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации. Вместе с тем представляется важным обеспечить во внешнеполитической деятельности Президента России по обеспечению безопасности Российского государства точное соответствие национальных интересов Российской Федерации и интересов международных сообществ, членом которых является наша страна.

61. Согласно ст. 11 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации» от 15 июля 1995 г. только главой Российского государства принимается решение о проведении переговоров в отношении договоров,

заключаемых от имени Российского государства по вопросам обороны (СЗ РФ. — 1995. — № 29. — Ст. 2757). Как правило, Президентом принимается единое решение, охватывающее вопросы как проведения переговоров, так и подписания международного договора (например, Распоряжение Президента от 8 декабря 1999 г. о проведении переговоров о заключении договора между Российской Федерацией и Республикой Узбекистан о дальнейшем углублении всестороннего сотрудничества в военной и военно-технической областях // СЗ РФ. — 1999. — № 50. — Ст. 6215).

Как руководитель внешней политикой страны глава Российского государства также вправе принимать решения о проведении переговоров и заключении международных договоров по вопросам, относящимся к ведению Правительства России, если это вызывается необходимостью обеспечения обороноспособности государства. Кроме того, Президент России вправе принимать решения о проведении переговоров о заключении международных договоров Российской Федерации межведомственного характера, если соответствующие предложения представляются федеральными органами исполнительной власти, подведомственными в установленном порядке Президенту России.

62. В соответствии с Федеральным законом «О международных договорах Российской Федерации» (ст. 12) в процессе ведения международных переговоров в целях заключения международного договора, в том числе и по вопросам обороны, Президент России обязательно рассматривает рекомендации и предложения соответствующих государственных органов. Решения Правительства о представлении Президенту предложений о заключении таких договоров принимаются в форме постановления. Это относится прежде всего к проектам наиболее важных договоров (например, постановление Правительства России «О представлении Президенту Российской Федерации предложений о подписании Договора между Российской Федерацией и Украиной об экономическом сотрудничестве на 1998—2007 годы» от 19 февраля 1998 г. // СЗ РФ. — 1998. — № 8. — Ст. 997).

63. Важно отметить, что необязательно переговоры главы Российского государства в области обороны должны заканчиваться подписанием юридического документа. Они могут привести к заключению межгосударственного соглашения политического, а не правового характера, которое не порождает юридических обязательств. На такие соглашения не распространяется действие Венских конвенций о праве международных договоров, следовательно, и Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации» (например, Принципы урегулирования споров и положения процедуры СБСЕ по мирному урегулированию споров, принятые 8 февраля 1991 г., возлагают на государства только политические обязательства, а поэтому не подлежат регистрации в ООН в качестве международного договора (Московский журнал международного права. — 1991. — № 2. — С. 233—240). Декларация о неприменении силы или угрозы силой во взаимоотношениях между государствами — участниками Содружества Независимых Государств, подписанная в Киеве 20 марта 1992 г., не имеет указания на момент ее вступления в силу, поскольку является политическим документом и не может содержать юридических обязательств сторон (Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ «Содружество». — 1992. — № 4. — С. 5) Подобные соглашения не нуждаются в сложной процедуре ратификации и открывают перед исполнительной властью новые возможности в обеспечении достаточного нормативного регулирования международных отношений по вопросам обороны.

64. Важно отметить, что законодательство зарубежных стран определяет особенности деятельности глав государств по заключению международных договоров по вопросам обороны. Например, в США международное соглашение, заключаемое Президентом как Верховным Главнокомандующим и Верховным Представителем нации в сфере внешних сношений в целях обеспечения безопасности и обороноспособности государства, именуется соглашением исполнительной власти. Для того чтобы данное соглашение обладало юридической силой, требуется формальное одобрение его совместной резолюцией обеих палат и не требуется применения общей процедуры ратификации, предусматривающей «совет и согласие 2/3 сенаторов». Количество такого рода соглашений исполнительной власти США по вопросам обороны значительно превосходит количество международных договоров в этой области. К числу соглашений исполнительной власти можно отнести Ялтинское, Потсдамское соглашения, а также Соглашения между СССР и США об ограничении наступательного оружия и Соглашение о мире между США и Вьетнамом 1973 г. Такие соглашения исполнительной власти соответствуют по юридической силе международным договорам.

Представляется, что с учетом особенностей правового регулирования общественных отношений в области обороны, особенно в условиях военного положения, военное законодательство России также должно предусматривать более упрощенную процедуру придания юридической силы международному договору по вопросам обороны, заключаемому Президентом России. Таковой, по нашему мнению, может считаться предусмотренная Федеральным законом «О международных договорах Российской Федерации» (ст. 23) юридическая процедура временного применения Российской Федерацией международного договора, подлежащего ратификации. После подписания такие международные договоры в обязательном порядке представляются в Государственную Думу в срок не более шести месяцев с начала их временного применения (например, Соглашение между Российской Федерацией и Республикой Армения о порядке комплектования и прохождения военной службы гражданами Республики Армения в Пограничных войсках России, находящихся на территории Республики Армения, подписанное в Ереване 15 марта 1994 г., предусматривает временный порядок применения этого международного договора до его ратификации (БМД. — 1995. — № 4. — Стр. 31).

65. В соответствии с Федеральным законом «О международных договорах Российской Федерации» (п. «в» ст. 2) юридический термин «подписание международного договора» означает либо стадию заключения договора, либо форму выражения согласия Российской Федерации на обязательность для нее данного международного договора. В первом случае после подписания международного договора он не вступает в силу, а юридические обязательства сторон возникают только после ратификации договора Федеральным Собранием Российской Федерации. В этом случае справедливо полагать, что Президент России принимает решение о подписании договора. Во втором случае

уже с момента подписания договора Президентом России он вступает в юридическую силу и тогда правильным будет говорить о принятии главой Российского государства решения о заключении международного договора.

Справедливо полагать, что поскольку в комментируемом Федеральном законе нет указания на обязательность ратификации перечисленных там международных договоров, а перечень международных договоров по вопросам, подлежащим ратификации, определяется в ст. 15 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации», эти законы используют термин «подписание» в разных значениях. В Федеральном законе «Об обороне» речь идет о заключении Президентом России международного договора по вопросам обороны. В Федеральном законе «О международных договорах Российской Федерации» говорится о подписании международного договора по вопросам обороны главой Российского государства как стадии заключения международного договора. В связи с этим возникает настоятельная необходимость выделения в Федеральном законе «О международных договорах Российской Федерации» четкого перечня видов международных договоров по вопросам обороны, подлежащих обязательной ратификации Федеральным Собранием Российской Федерации, и дополнения п. 17 ст. 4 Федерального закона «Об обороне» положением о том, что Президент России заключает международные договоры по вопросам обороны и подписывает те из них, которые требуют ратификации Федеральным Собранием Российской Федерации.

66. Поскольку участие Президента России в процедуре ратификации международного договора по вопросам обороны заключается в том, что он или уполномоченное им должностное лицо как инициаторы заключенного договора представляют его на заседаниях палат Федерального Собрания или в парламентских комитетах и комиссиях, выступают с докладом и дают разъяснения депутатам по обсуждаемым проблемам, справедливо полагать, что юридическая процедура ратификации международного договора по вопросам обороны представляет собой совместное действие органов государственной власти Российской Федерации.

Участие Президента России в юридической процедуре ратификации международных договоров требует, по нашему мнению, установления в регламенте Государственной Думы и в военном законодательстве жестких сроков ратификации международных договоров по вопросам обороны с учетом их важности. При разработке такого законодательства необходимо учитывать зарубежный опыт правового регулирования такого рода общественных отношений. Например, из-за недостаточной правовой регламентации процедуры и сроков обсуждения международных договоров в парламентских комитетах США Договор об ограничении стратегических вооружений (ОСВ-2), подписанный в Вене в 1979 г., настолько долго там рассматривался, что устарел, и отпала необходимость в его ратификации.

67. Правовой анализ закрепляемых в Федеральном законе «О военно-техническом сотрудничестве Российской Федерации с иностранными государствами» принципов формирования государственной политики в данной области и полномочий Президента Российской Федерации по ее реализации указывает на необходимость отнесения к числу международных договоров по вопросам обороны, подлежащих в соответствии со ст. 4 комментируемого Федерального закона заключению Президентом Российской Федерации, международных договоров о военно-техническом сотрудничестве. Об этом свидетельствует прежде всего то, что военно-техническое сотрудничество Российской Федерации, его состояние и развитие напрямую связаны с интересами национальной безопасности, сохранением независимости государства, его территориальной целостности и суверенитета.

Кроме того, в целях обеспечения государственной монополии на деятельность в области научно-технического сотрудничества Федеральный закон «О военно-техническом сотрудничестве Российской Федерации с иностранными государствами» (ч. 2 ст. 2) все вопросы, связанные с военно-техническим сотрудничеством Российской Федерации с иностранными государствами, относит к исключительному ведению органов государственной власти Российской Федерации, и прежде всего главы Российского государства. Согласно ст. 9 указанного Закона Президент России осуществляет руководство государственной политикой в области военно-технического сотрудничества; принимает решения об установлении такого сотрудничества с иностранными государствами; устанавливает ограничения в области военно-технического сотрудничества; определяет порядок лицензирования в Российской Федерации ввоза и вывоза продукции военного назначения; принимает решения по вопросу оказания военно-технической помощи иностранным государствам; принимает решения о передаче иностранным заказчикам лицензий на производство продукции военного назначения (СЗ РФ. — 1998. — № 44. — Ст. 5395).

Комментарий к подп. 18 п. 2

68. В качестве примера можно привести Указ Президента Российской Федерации «О призыве в октябре — декабре 2001 г. граждан Российской Федерации на военную службу и об увольнении с военной службы граждан, проходящих военную службу по призыву» от 24 сентября 2001 г. № 1148, в соответствии с которым предписано: осуществить с 1 октября по 31 декабря 2001 г. призыв на военную службу граждан Российской Федерации в возрасте от 18 до 27 лет, не пребывающих в запасе и подлежащих в соответствии с Федеральным законом «О воинской обязанности и военной службе» призыву на военную службу, в количестве 194824 человек; осуществить в соответствии с Федеральным законом «О воинской обязанности и военной службе» увольнение с военной службы солдат, матросов, сержантов и старшин, срок военной службы по призыву которых истек; Правительству Российской Федерации и органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации обеспечить выполнение мероприятий, связанных с призывом на военную службу граждан Российской Федерации (РГ. — 2001. — 26 сентября).

69. Президент не только издает указы о призыве на военную службу и увольнении с военной службы, но и определяет стратегию комплектования Вооруженных Сил. В качестве примера можно привести Указ Президента «О переходе к комплектованию должностей рядового и сержантского состава Вооруженных Сил и других войск Российской Федерации на профессиональной основе» от 16 мая 1996 г. (СЗ РФ. — 1996. — № 21. — Ст. 2466). Глава Российского государства определяет также категории граждан, имеющих право на отсрочку от военной службы. Так, например, Указом Президента «О приведении нормативных правовых актов Президента Российской Федерации в соответствие с Федеральным законом «О воинской обязанности и военной службе» от 11 ноября 1998 г. отсрочка от

военной службы предоставлена курсантам мореходных школ Военно-Морского Флота до окончания обучения, а также на период работы на судах обеспечения учебного процесса (СЗ РФ. — 1998. — № 46. — Ст. 5651). Указом Президента от 13 июня 1996 г. отсрочка от призыва на военную службу предоставлена гражданам, поступившим на работу в органы Государственной налоговой службы Российской Федерации (СЗ РФ. — 1996. — № 25. — Ст. 2999).

Комментарий к подп. 19 п. 2

70. Порядок прикомандирования военнослужащих, особенности прохождения ими военной службы определяются Положением о порядке прохождения военной службы, утвержденным Указом Президента России от 16 сентября 1999 г. В соответствии со ст. 18 указанного Положения прикомандирование офицеров к органам, учреждениям и организациям осуществляется с их согласия на основании запросов руководителей соответствующих органов, учреждений и организаций руководителями федеральных органов исполнительной власти, в которых офицеры проходят военную службу, с освобождением от занимаемой воинской должности. Право заключения контрактов с прикомандированными офицерами имеют должностные лица, определенные руководителями федеральных органов исполнительной власти, в которых предусмотрена военная служба. Офицеры, прикомандированные к органам, учреждениям и организациям и освобожденные в соответствии с законодательством Российской Федерации от занимаемой должности, по решениям руководителей органов, учреждений и организаций направляются в федеральные органы исполнительной власти, от которых они прикомандированы, для решения вопроса о дальнейшем прохождении военной службы (СЗ РФ. — 1999. — № 38. — Ст. 4534).

71. Общая численность прикомандированных военнослужащих и порядок их обеспечения денежным довольствием и другими видами довольствия, а также особенности прикомандирования военнослужащих органов Федеральной службы безопасности, органов внешней разведки и федеральных органов государственной охраны определяются в положениях об этих органах в соответствии с лимитами на прикомандирование офицеров Вооруженных Сил к Администрации Президента Российской Федерации, аппарату Правительства России и федеральным органам исполнительной власти, определенными в Указе Президента России от 16 мая 1994 г. (СЗ РФ. — 1994. — № 21. — Ст. 1468). В качестве примера можно привести Положение об аппарате Совета Безопасности, утвержденное Указом Президента от 28 марта 1998 г., в соответствии с которым разрешено в пределах установленной штатной численности прикомандирование к аппарату Совета Безопасности Российской Федерации 70 военнослужащих и лиц начальствующего состава органов внутренних дел Российской Федерации (СЗ РФ. — 1998. — № 14. — Ст. 1536).

Статья 5. Полномочия Федерального Собрания в области обороны **Статья 5. Полномочия Федерального Собрания в области обороны**

1. Совет Федерации:

- 1) рассматривает расходы на оборону, установленные принятыми Государственной Думой федеральными законами о федеральном бюджете;
- 2) рассматривает принятые Государственной Думой федеральные законы в области обороны;
- 3) утверждает указы Президента Российской Федерации о введении военного положения и чрезвычайного положения на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях, а также о привлечении Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов с использованием вооружения к выполнению задач не по их назначению;
- 4) решает вопрос о возможности использования Вооруженных Сил Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации.

2. Государственная Дума:

- 1) рассматривает расходы на оборону, устанавливаемые федеральными законами о федеральном бюджете;
- 2) принимает федеральные законы в области обороны.

Комментарий к подп. 1 п. 1 и подп. 1 п. 2

1. В соответствии с п. 14 ст. 2 комментируемого Федерального закона финансирование расходов на оборону, а также контроль за расходованием средств, выделенных на оборону, — важнейшее направление деятельности государства в данной области. Деятельность органов государственной власти Российской Федерации в этом направлении связана прежде всего с их участием в бюджетном процессе, предусматривающим стадии разработки, рассмотрения, утверждения, исполнения и контроля за исполнением оборонной части федерального бюджета. Для того чтобы являться полноправным участником бюджетного процесса, Государственная Дума и Совет Федерации наделяются комментируемым Федеральным законом финансовыми полномочиями по рассмотрению расходов на оборону, установленных законами о федеральном бюджете. В основе таких полномочий палат российского парламента лежат положения п. «а» ст. 106 Конституции, предусматривающие, что решение о принятии государственного бюджета оформляется в виде закона, принимаемого Государственной Думой и подлежащего обязательному рассмотрению в Совете Федерации.

2. Необходимо отметить, что законодательство определяет и некоторые особенности правового регулирования бюджетного процесса. Такие особенности связаны прежде всего с определением в Бюджетном кодексе Российской Федерации от 31 июля 1998 г. конкретных сроков представления проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и его рассмотрения в Государственной Думе на различных стадиях бюджетного процесса. Такой проект должен быть доставлен в Государственную Думу до 24 часов 26 августа текущего года. Предложения по расходам на оборону представляются Правительством в Государственную Думу в процессе рассмотрения проекта федерального закона о федеральном бюджете не позднее 1 октября текущего года. В первом чтении проект федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год рассматривается в течение 30 дней со дня его внесения в Государственную Думу. Во втором чтении указанный законопроект рассматривается в течение 15 дней со дня его принятия в первом чтении. В третьем чтении проект федерального закона о федеральном

бюджете на очередной финансовый год рассматривается в течение 25 дней со дня принятия указанного законопроекта во втором чтении. В четвертом чтении указанный законопроект рассматривается в течение 15 дней со дня его принятия в третьем чтении (СЗ РФ. — 1998. — № 31. — Ст. 3823).

3. Важно отметить, что особенности процесса рассмотрения в палатах Федерального Собрания России расходов на оборону связаны с необходимостью особой подготовки для проведения такого рода слушаний и заседаний с учетом непрофессионализма большинства законодателей в данной области. С учетом этого Совет Государственной Думы утверждает профильные комитеты, ответственные за рассмотрение оборонной части федерального бюджета, в которых представлены специалисты в военной области. Предусмотренные в федеральном бюджете расходы на оборону рассматриваются прежде всего Комитетом Государственной Думы по обороне. В целях обеспечения профессионализма в рассмотрении оборонной части федерального бюджета постановлением Государственной Думы от 19 июля 2000 г. образована Комиссия Государственной Думы по рассмотрению расходов федерального бюджета, направленных на обеспечение обороны и государственной безопасности Российской Федерации. К числу основных направлений деятельности Комиссии отнесены: рассмотрение расходов федерального бюджета, связанных с обеспечением обороны страны; принятие решений по поправкам к секретным статьям федерального бюджета на очередной финансовый год; анализ текущего финансирования расходов федерального бюджета, связанных с обеспечением обороны страны; подготовка предложений о совершенствовании законодательства Российской Федерации по вопросам финансирования расходов на оборону; изучение опыта работы по формированию и утверждению военных бюджетов иностранных государств, а также контролю за их исполнением (СЗ РФ. — 2000. — № 31. — Ст. 3250).

4. В соответствии со ст. 24 Регламента Государственной Думы от 22 января 1998 г. для подготовки отдельных вопросов, касающихся обсуждения расходов на оборону, Комиссия Государственной Думы по рассмотрению расходов федерального бюджета, направленных на обеспечение обороны и государственной безопасности Российской Федерации, может создавать рабочие группы, в состав которых включаются представители министерств и ведомств, наделенных полномочиями в области обороны, а также привлекаются соответствующие специалисты и эксперты из государственных органов и органов военного управления. Комиссия вправе назначать независимую экспертизу законопроектов, в том числе и по вопросам федерального бюджета (СЗ РФ. — 1998. — № 7. — Ст. 801).

5. Следует отметить, что особенности процесса рассмотрения в палатах Федерального Собрания России расходов на оборону связаны также с секретностью той информации, которую будут получать депутаты при рассмотрении таких расходов. В целях обеспечения необходимой степени конфиденциальности и персональной ответственности за сохранение государственной тайны при рассмотрении оборонной части федерального бюджета в соответствии с постановлением Государственной Думы от 19 июля 2000 г. персональный состав Комиссии Государственной Думы по рассмотрению расходов федерального бюджета, направленных на обеспечение обороны и государственной безопасности Российской Федерации, ежегодно утверждается постановлением Государственной Думы. В целях обеспечения ответственности за сохранение государственной тайны заседания Комиссии проводятся, как правило, в закрытом порядке. Все участвующие в заседаниях лица, за исключением депутатов Государственной Думы, должны иметь при себе справку о допуске к сведениям, составляющим государственную тайну (СЗ РФ. — 2000. — № 31. — Ст. 3250).

С учетом секретности статей федерального бюджета, предусматривающих расходы на оборону, ст. 222 Бюджетного кодекса предусматривает их рассмотрение на закрытых заседаниях палат Федерального Собрания. Материалы к секретным статьям федерального бюджета рассматриваются исключительно председателями палат Федерального Собрания Российской Федерации и специальными комиссиями палат. Кроме того, принятие специальных секретных программ и включение их в состав тех или иных расходов федерального бюджета осуществляется только по представлению Президента Российской Федерации (СЗ РФ. — 1998. — № 31. — Ст. 3823).

6. Согласно ст. 196 Бюджетного кодекса Государственная Дума рассматривает проект федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год в четырех чтениях. В случае принятия Государственной Думой указанного законопроекта в первом чтении утверждаются основные характеристики федерального бюджета, в том числе и по расходам на оборону.

При рассмотрении Государственной Думой проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год во втором чтении утверждаются расходы федерального бюджета по разделам функциональной классификации расходов бюджетов Российской Федерации, в том числе на оборону. Функциональная классификация отражает определенные направления финансирования обороны. Такие направления определены в приложении № 3 к Федеральному закону «О бюджетной классификации Российской Федерации» от 15 августа 1996 г.: национальная оборона; строительство и содержание Вооруженных Сил; обеспечение мобилизационной и вневойсковой подготовки; участие в обеспечении коллективной безопасности членов СНГ; военная помощь иностранным государствам; гражданская оборона; пенсии военнослужащим; утилизация и ликвидация вооружений по международным договорам и др. (СЗ РФ. — 1996. — № 34. — Ст. 2135).

При рассмотрении Государственной Думой проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год в третьем чтении утверждаются расходы федерального бюджета по подразделам функциональной классификации расходов бюджетов Российской Федерации и главным распорядителям средств федерального бюджета, расходы федерального бюджета на финансирование федеральных целевых программ, в том числе и в области обороны. В приложении № 12 к Федеральному закону «О бюджетной классификации Российской Федерации» определяются целевые статьи и виды расходов для каждого прямого получателя средств федерального бюджета с указанием индивидуального кода. Таковыми являются и федеральные органы исполнительной власти России. Причем для Министерства обороны, Министерства внутренних дел, Министерства по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, Федерального агентства

правительственной связи и информации при Президенте, Федеральной службы безопасности, Федеральной пограничной службы, Федеральной службы Железнодорожных войск закрепляются такие одинаковые целевые статьи и виды расходов, как денежное довольствие военнослужащих; обеспечение личного состава; боевая подготовка и материально-техническое обеспечение войск (сил); фундаментальные и прикладные исследования (включая базовые военные технологии); закупки вооружения, военной техники; ремонт вооружения, военной техники; строительство специальных и других объектов; обеспечение военнослужащих, увольняемых с военной службы, и др. (СЗ РФ. — 1996. — № 34. — Ст. 2135).

Исходя из вышеизложенного, возникает настоятельная необходимость в координации действий указанных федеральных органов исполнительной власти, связанных с использованием средств, выделенных на обеспечение обороны. С этой целью Правительством Российской Федерации 8 декабря 1999 г. издано постановление «Об утверждении Правил урегулирования взаимных расчетов между Министерством обороны Российской Федерации и федеральными органами исполнительной власти, в которых законодательством Российской Федерации предусмотрена военная и приравненная к ней служба, за осуществляемые в их интересах Министерством обороны Российской Федерации содержание и обслуживание войск (воинских формирований, органов), подготовку военных кадров и другие виды обеспечения». Указанные Правила предусматривают урегулирование такого рода взаимных расчетов путем перечисления федеральными органами исполнительной власти бюджетных средств на счета Министерства обороны на основании согласованного двустороннего акта взаимных расчетов, исходя из объемов произведенных затрат (СЗ РФ. — 1999. — № 50. — Ст. 6234).

При рассмотрении в четвертом чтении указанный законопроект голосуется в целом. Внесение в него поправок не допускается. Федеральный бюджет принимается Государственной Думой в виде федерального закона большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы.

7. Следующей стадией бюджетного процесса является рассмотрение принятого Государственной Думой закона в части расходов на оборону Советом Федерации. Такой закон в течение пяти дней после его принятия передается в верхнюю палату российского парламента. Особенностью такого закона является то, что в соответствии со ст. 106 Конституции Российской Федерации он подлежит обязательному рассмотрению в Совете Федерации. В соответствии со ст. 208 Бюджетного кодекса при рассмотрении федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год он голосуется на предмет его одобрения в целом. Закон о федеральном бюджете считается одобренным Советом Федерации, если за него проголосовало более половины от общего числа членов этой палаты. В случае отклонения федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год Советом Федерации указанный федеральный закон передается для преодоления возникших разногласий в согласительную комиссию (СЗ РФ. — 1998. — № 31. — Ст. 3823).

8. Комментируемый Федеральный закон не наделяет Государственную Думу прямыми полномочиями по осуществлению контроля за расходованием средств, выделенных на оборону, что не отражает практической деятельности депутатов Государственной Думы по контролю за исполнением оборонной части федерального бюджета, и прежде всего в сфере социальной защиты военнослужащих. В качестве примера такой деятельности можно привести постановление Государственной Думы «О результатах работы группы депутатов Государственной Думы по изучению условий прохождения военной службы и вопросов социальной защиты военнослужащих, участвующих в проведении антитеррористической операции на территории Северо-Кавказского региона Российской Федерации» от 31 марта 2000 г. В указанном постановлении отмечаются факты недостаточного финансирования и материально-технического обеспечения воинских частей и соединений Вооруженных Сил Российской Федерации и внутренних войск Министерства внутренних дел Российской Федерации и содержатся предложения по обеспечению полномасштабного целевого финансирования Объединенной группировки войск (сил) на Северном Кавказе (СЗ РФ. — 2000. — № 15. — Ст. 1570).

Для осуществления финансового контроля, в том числе в области обороны, Конституция России предусматривает образование Советом Федерации и Государственной Думой специального государственного органа — Счетной палаты Российской Федерации. В соответствии с Федеральным законом «О Счетной палате» инспекторы Счетной палаты при выполнении своих служебных обязанностей по проведению бюджетно-финансового контроля наделяются обширными полномочиями, связанными с беспрепятственным посещением государственных органов, предприятий, учреждений, организаций, воинских частей и подразделений, а также изъятием необходимых документов. Представляется, что ограничения в проведении указанных действий инспектором Счетной палаты, на которые ссылается указанный Закон, в том числе могут касаться посещения военных объектов, изъятия документов, содержащих сведения, составляющие государственную тайну (СЗ РФ. — 1995. — № 3. — Ст. 167).

Обязательному включению в планы и программы работы Счетной палаты подлежат поручения Совета Федерации и Государственной Думы, обращения не менее одной пятой от общего числа депутатов (членов) Совета Федерации или депутатов Государственной Думы. Примером такого поручения в области обороны может служить постановление Государственной Думы Федерального Собрания «О кризисном социальном положении военнослужащих Вооруженных Сил Российской Федерации» от 10 июня 1998 г., в котором приводятся факты неудовлетворительного финансирования армии и флота, в том числе связанные с не обеспеченным в финансовом отношении сокращением Вооруженных Сил, многомесячными задержками выплат денежного довольствия военнослужащим, отсутствием возможности трудоустройства членов их семей в военных городках, нерешенностью проблемы с жильем, не выделением Министерству обороны всех необходимых средств, предусмотренных федеральным законом о федеральном бюджете на боевую подготовку, ремонт и содержание техники, инженерно-коммуникационных сооружений, зданий и жилого фонда военных городков и т. д. (СЗ РФ. — 1998. — № 25. — Ст. 2855).

Представляется, что с учетом сказанного в комментируемом Федеральном законе должны быть прямо закреплены полномочия Совета Федерации и Государственной Думы по осуществлению финансового контроля за целевым

расходованием средств, выделенных на обеспечение обороны. Такой контроль прежде всего осуществляет Счетная палата Российской Федерации с учетом особенностей правового регулирования общественных отношений в области обороны.

Комментарий к подп. 2 п. 1 и подп. 2 п. 2

9. Согласно ст. 94 Конституции России Федеральное Собрание — законодательный орган Российской Федерации. Это означает, что только Федеральное Собрание вправе в соответствии с Конституцией Российской Федерации (ст.ст. 105 и 108) принимать федеральные конституционные и федеральные законы, а также определять в законе основания и порядок наделения органов исполнительной власти полномочиями на принятие нормативных правовых актов, равных по юридической силе законам. Для реализации указанных функций в области обороны комментируемый Федеральный закон наделяет Государственную Думу и Совет Федерации указанными законодательными полномочиями.

Конституция Российской Федерации определяет не только иерархию правовых актов органов государственной власти Российской Федерации, но и виды общественных отношений в области обороны, подлежащих регулированию федеральными конституционными законами и федеральными законами. Так, регулированию федеральными конституционными законами в этой области подлежат вопросы, связанные с порядком введения и режимом военного положения (ст. 87). Регулированию федеральными законами в области обороны подлежат вопросы установления перечня сведений, составляющих государственную тайну (ст. 29); утверждения оснований ограничения прав и свобод в целях обеспечения обороны страны (ст. 55); определения порядка несения военной или альтернативной службы (ст. 59); закрепления статуса Совета Безопасности Российской Федерации (ст. 83).

10. Следуя логике Конституции России, комментируемый Федеральный закон выделяет часть общественных отношений в этой области, подлежащих обязательному законодательному регулированию. К их числу указаный Федеральный закон относит общественные отношения, связанные с финансированием расходов на оборону, а также контролем за расходованием средств, выделенных на оборону, и деятельностью Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов; деятельностью по строительству, подготовке и поддержанию в необходимой готовности Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов; планированием перевода органов государственной власти России, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и экономики страны на работу в условиях военного времени; деятельностью по планированию и осуществлению мероприятий по гражданской и территориальной обороне; привлечением Вооруженных Сил к выполнению задач не по назначению.

Кроме того, до настоящего времени не принят ряд федеральных конституционных и федеральных законов, которыми должны регулироваться общественные отношения в области обороны и на которые прямо указывает комментируемый Федеральный закон. Это законы о военном положении; о территориальной обороне; порядке привлечения с использованием оружия Вооруженных Сил, иных войск, воинских формирований и органов не по их назначению; Вооруженных Силах.

По нашему мнению, особенно правового регулирования общественных отношений в области обороны позволяют Президенту Российской Федерации в целях восполнения пробелов в законодательном регулировании общественных отношений в отдельных сферах обороны утверждать акты военного законодательства, которые на определенное время могут иметь юридическую силу закона. Кроме этого, в области обороны Государственная Дума может делегировать свои законодательные полномочия главе Российского государства в период возникновения вооруженных конфликтов, направленных против Российской Федерации, или действия режима военного положения, когда по объективным причинам снижается эффективность ее законодательской деятельности, значительно возрастают угрозы срыва законодательного процесса.

11. К числу важнейших федеральных законов, регулирующих в настоящее время общественные отношения в области обороны, можно отнести: Федеральный конституционный закон «О чрезвычайном положении» от 30 мая 2001 г. (РГ. — 2001. — 2 июня); Федеральный закон «Об обороне» от 31 мая 1996 г. (СЗ РФ. — 1996. — № 23. — Ст. 2750); Федеральный закон «О военном положении» от 30 января 2002 г. (РГ. — 2002. — 2 февраля); Федеральный закон «О статусе военнослужащих» от 28 мая 1998 г. (СЗ РФ. — 1998. — № 22. — Ст. 2331); Федеральный закон «О воинской обязанности и военной службе» от 28 марта 1998 г. (СЗ РФ. — 1998. — № 13. — Ст. 1475); Федеральный закон «О Государственной границе Российской Федерации» от 1 апреля 1993 г. (Ведомости СНД РФ и ВС РФ. — 1993. — № 17. — Ст. 594); Федеральный закон «О порядке предоставления Российской Федерацией военного и гражданского персонала для участия в деятельности по поддержанию или восстановлению международного мира и безопасности» от 23 июня 1995 г. (СЗ РФ. — 1995. — № 26. — Ст. 2101); Федеральный закон «О международных договорах Российской Федерации» от 15 июля 1995 г. (СЗ РФ. — 1995. — № 29. — Ст. 2757); Федеральный закон «О военно-техническом сотрудничестве Российской Федерации с иностранными государствами» от 19 июля 1998 г. (СЗ РФ. — 1998. — № 37. — Ст. 4448); Федеральный закон «О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации» от 26 февраля 1997 г. (СЗ РФ. — 1997. — № 9. — Ст. 1014); Федеральный закон «О гражданской обороне» от 12 февраля 1998 г. (СЗ РФ. — 1998. — № 7. — Ст. 69).

12. Следует отметить, что процесс принятия законов по вопросам обороны, как правило, складывается из следующих стадий (этапов): реализация своего права субъектами законодательной инициативы, указанными в Конституции Российской Федерации; назначение ответственным по законопроекту Комитета Государственной Думы по обороне; создание рабочей группы из числа депутатов Государственной Думы — членов указанного Комитета, других депутатов Государственной Думы, представителей органов государственной власти, органов военного управления, других организаций, экспертов и специалистов; направление законопроекта в государственные органы, органы военного управления для подготовки отзывов, предложений и замечаний, а также для проведения научной экспертизы; рассмотрение и принятие Государственной Думой в первом чтении концепции, основных положений

законопроекта по вопросам обороны; детальное обсуждение подготовленного законопроекта на заседаниях Государственной Думы с учетом внесенных в Комитет Государственной Думы по обороне поправок и его принятие во втором чтении; третье чтение, назначаемое для голосования в целях принятия закона в целом; рассмотрение принятого закона по вопросам обороны Советом Федерации; подписание закона Президентом России и его обнародование.

13. Необходимо отметить, что из всех перечисленных выше законов по вопросам обороны Конституция России и отечественное военное законодательство особо выделяют федеральные законы об объявлении войны. Особенности таких законов связаны прежде всего с обязательностью рассмотрения таких законов согласно положениям п. «е» ст. 106 Конституции России Советом Федерации. Особенностью законов об объявлении войны является также то, что они носят временный характер, так как в соответствии с комментируемым Федеральным законом (ст. 18) принимаются и действуют только в период вооруженного нападения на Российскую Федерацию другого государства или группы государств, а также во время действия соответствующих обязательств России, вытекающих из ее международных договоров.

14. В соответствии с нормами международного права после введения военного положения, вызванного агрессией, государство, подвергнувшееся нападению, должно объявить войну агрессору. Традиционно во всех демократических государствах правом объявления войны наделялся парламент. Конституции этих государств устанавливают и порядок реализации данного полномочия, заключающийся в том, что глава государства, реализуя свои полномочия верховного главнокомандующего, принимает все необходимые меры для отражения агрессии, после чего обращается в высший орган законодательной власти с предложением об объявлении войны государству, совершившему вооруженное нападение, а парламент после тщательного изучения и обсуждения вопроса выносит по нему окончательное решение.

15. Исходя из рассмотренного в комментарии к подп. 4 и подп. 5 п. 2 ст. 4 Федерального закона «Об обороне» единства мероприятий, проводимых Российской государством в целях отражения агрессии против России, справедливо полагать, что рассмотрение в Государственной Думе и Совете Федерации законов об объявлении войны тесно связано с юридической процедурой утверждения Советом Федерации указа Президента о введении военного положения, предусмотренной п. «б» ст. 102 Конституции России и определяющей правовые механизмы его отчетности перед Советом Федерации. По нашему мнению, юридическая процедура принятия Федеральным Собранием законов об объявлении войны должна предусматривать правовые механизмы отчетности главы Российского государства перед Государственной Думой и Советом Федерации не только по поводу оснований объявления войны, но и по поводу обоснованности проведения мероприятий по отражению агрессии, предусмотренных в подп. 4 и подп. 5 п. 2 ст. 4 Федерального закона «Об обороне».

Представляется, что при регламентации юридической процедуры объявления войны Федеральный конституционный закон «О военном положении» должен прежде всего определять порядок реализации положений, закрепленных в ч. 2 ст. 19 комментируемого Федерального закона о том, что Вооруженные Силы Российской Федерации, другие войска, воинские формирования и органы могут вести боевые действия по отражению агрессии независимо от объявления войны. Данная правовая норма может быть истолкована таким образом, что в случае непринятия закона, объявляющего войну, Вооруженные Силы Российской Федерации, другие войска, воинские формирования и органы, игнорируя волю Федерального Собрания, могут вести боевые действия. В связи с этим в Федеральном конституционном законе «О военном положении» регламентируются порядок и сроки прекращения Вооруженными Силами Российской Федерации, другими войсками, воинскими формированиями и органами боевых действий, которые они ведут на основании приказа Верховного Главнокомандующего Вооруженными Силами России.

Комментарий к подп. 3 п. 1

16. Наделение Совета Федерации комментируемыми полномочиями объясняется прежде всего необходимостью реализации им своего функционального предназначения, связанного с представлением интересов субъектов Российской Федерации, поскольку военное или чрезвычайное положение означают особый правовой режим деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации, на территории которых они могут быть объявлены. Кроме этого, Совет Федерации в отличие от Государственной Думы может мобильно собраться и оперативно решить не допускающие промедления в силу реальности угроз для независимости и государственной целостности Российской Федерации вопросы введения военного, чрезвычайного положения и применения Вооруженных Сил Российской Федерации. Тогда как Государственная Дума вследствие значительно большего количества депутатов и представителей различных политических партий может оказаться не в состоянии в короткое время принять соответствующее решение.

17. Важно отметить исключительную ответственность, которая ложится на Совет Федерации при принятии решения о введении военного или чрезвычайного положения, с учетом прежде всего мер, применяемых в период военного или чрезвычайного положения. К их числу Федеральный конституционный закон «О чрезвычайном положении» от 30 мая 2001 г. относит особый режим въезда и выезда; ограничение свободы передвижения; усиление охраны общественного порядка и объектов, обеспечивающих жизнедеятельность населения; запрещение проведения собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций, иных массовых мероприятий; запрещение забастовок; ограничение движения транспортных средств и их досмотр; приостановление деятельности опасных производств и организаций, в которых используются взрывчатые, радиоактивные, а также химические и биологически опасные вещества; эвакуация материальных и культурных ценностей в безопасные районы; полное или частичное приостановление на территории, на которой введено чрезвычайное положение, полномочий органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, органов местного самоуправления и т. д. (РГ. — 2001. — 2 июня).

18. Необходимо отметить, что с учетом особого характера мер, применяемых в период чрезвычайного положения и в целях обеспечения гарантий соблюдения прав и свобод граждан России, Федеральный конституционный закон «О чрезвычайном положении» наделяет Совет Федерации полномочиями, позволяющими проверять обоснованность

введения Президентом России чрезвычайного положения и осуществлять контроль за режимом чрезвычайного положения, определяемого в указе Президента и законодательстве Российской Федерации. Такой контроль в соответствии с указанным Законом Совет Федерации обязан осуществлять в течение всего периода чрезвычайного положения.

В целях обеспечения возможностей для проверки Советом Федерации обоснованности указа Президента России о введении чрезвычайного положения Федеральный конституционный закон «О чрезвычайном положении» (ст. 5) обязывает главу Российского государства в этом указе приводить: обстоятельства, послужившие основанием для введения чрезвычайного положения; обоснование необходимости введения чрезвычайного положения; перечень и пределы чрезвычайных мер и исчерпывающий перечень временных ограничений прав и свобод граждан, иностранных граждан, лиц без гражданства, прав организаций и общественных объединений; государственные органы, ответственные за осуществление мер чрезвычайного положения; границы территории, на которой вводится чрезвычайное положение; время вступления указа в силу, а также срок его действия. Указ Президента Российской Федерации о введении чрезвычайного положения подлежит незамедлительному обнародованию по каналам радио, телевидения, а также незамедлительному официальному опубликованию.

19. Федеральный конституционный закон «О чрезвычайном положении» на рассмотрение Советом Федерации указа главы Российского государства о введении чрезвычайного положения отводит срок, не превышающий 72 часа с момента его обнародования. Указ Президента России о введении чрезвычайного положения, не утвержденный Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, утрачивает силу по истечении 72 часов с момента его обнародования, о чем в обязательном порядке оповещается население. При введении чрезвычайного положения на всей территории Российской Федерации Совет Федерации и Государственная Дума продолжают свою работу в течение всего периода действия чрезвычайного положения, что является гарантией функциональной независимости палат российского парламента в период военного и чрезвычайного положения, условием обеспечения непрерывности действия власти и сохранения стабильности демократических институтов в стране.

20. В целях обеспечения обоснованности введения Президентом России чрезвычайного или военного положения Регламент Совета Федерации (гл. 16), принятый постановлением верхней палаты российского парламента от 6 февраля 1996 г., закрепляет порядок рассмотрения Советом Федерации указов главы Российского государства о введении военного или чрезвычайного положения. При этом Регламент исходит из тождественности юридических процедур утверждения Советом Федерации указов Президента России о введении военного положения и указов главы Российского государства о введении чрезвычайного положения.

Юридическая процедура утверждения Советом Федерации указов Президента России о введении военного положения или чрезвычайного положения предполагает, что подготовка заседания палаты начинается с момента поступления указа Президента Российской Федерации в Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. Если чрезвычайное положение вводится Президентом России на территории субъекта Российской Федерации, то вместе с текстом указа он должен направлять в Совет Федерации документ, подтверждающий согласие органов государственной власти субъекта Российской Федерации на введение на его территории чрезвычайного положения. Председатель Совета Федерации обязан также обеспечить сбор членов Совета Федерации к месту проведения его заседания в срок не более двух суток.

Решение об утверждении указа Президента Российской Федерации о введении военного положения или чрезвычайного положения принимается большинством голосов от общего числа членов Совета Федерации и оформляется постановлением Совета Федерации (СЗ РФ. — 1996. — № 7. — Ст. 655).

21. Регламент Совета Федерации от 6 февраля 1996 г. закрепляет, что после принятия указа о введении военного положения Президент России незамедлительно направляет его в Совет Федерации, а комментируемый Федеральный закон (подп. 4 п. 2 ст. 4) обязывает Президента только незамедлительно сообщать Совету Федерации о введении военного положения. Справедливо полагать, что более точным представляется указание в Конституции Российской Федерации, комментируемом Федеральном законе и Федеральном конституционном законе «О военном положении» на обязанность главы Российского государства незамедлительно после принятия указа о введении военного положения представлять его в Совет Федерации.

22. В комментарии к подп. 6 п. 2 было отмечено, что Президент России привлекает Вооруженные Силы Российской Федерации не по их предназначению в исключительных случаях для обеспечения режима чрезвычайного положения и выполнения задач, определенных в Федеральном конституционном законе «О чрезвычайном положении», и только с согласия Совета Федерации. Справедливо полагать, что в связи с отсутствием в Конституции России закрепленного в п. 3 ст. 5 Федерального закона «Об обороне» комментируемого полномочия Совет Федерации сужает его компетенцию в данной области государственной деятельности.

23. По нашему мнению, вводимое Президентом России чрезвычайное положение следует рассматривать как неразрывный комплекс мероприятий, включающий в себя в том числе и привлечение Вооруженных Сил Российской Федерации не по их предназначению. В связи с этим Президент России вправе привлекать Вооруженные Силы к выполнению задач с использованием вооружения не по их предназначению для содействия органам внутренних дел, федеральным органам безопасности, внутренним войскам, органам по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий в проведении ими специальных мероприятий по обеспечению внутреннего конституционного порядка, борьбе с терроризмом, иными противоправными действиями только после введения чрезвычайного положения.

Представляется, что юридическая процедура утверждения Советом Федерации указа Президента России о введении чрезвычайного положения, предусмотренная п. «в» ст. 102 Конституции России, должна включать в себя обязательное представление главой Российского государства Совету Федерации в определенный срок письменного мотивированного доклада с указанием обстоятельств, вызывающих необходимость привлечения Вооруженных Сил

Российской Федерации к выполнению задач не по их предназначению, примерного масштаба и сроков их участия в период чрезвычайного положения и т. д.

24. Необходимо отметить, что юридические процедуры отчетности главы государства перед парламентом по поводу применения вооруженных сил находят отражение в военном законодательстве зарубежных стран. Например, военное законодательство США основания для применения президентом вооруженных сил и ведения ими боевых действий регламентирует в ст. 2 Закона «О военных полномочиях Президента США» 1973 г., находящегося в десятом томе Свода законов США (United States Code), и к их числу относит: во-первых, объявление войны; во-вторых, специальное законодательное решение; в-третьих, критическое положение государства в результате атаки США, их территорий или вооруженных сил. По всем этим основаниям ст. 3 указанного Закона обязывает Президента США проводить официальные консультации с конгрессом перед применением вооруженных сил в боевых действиях или в ситуациях, где такое применение вполне вероятно согласно обстоятельствам. Такие консультации должны продолжаться до тех пор, пока войска не прекратят боевых действий или опасная ситуация не будет взята под контроль.

Кроме того, Закон «О военных полномочиях Президента США» 1973 г. устанавливает, что решение о возможности использования вооруженных сил должно быть принято конгрессом в течение не более 60 дней. В случае если за это время конгресс не объявил войны или не выдал специального законодательного разрешения на использование вооруженных сил, или физически не может собраться вследствие вооруженной агрессии против США, президент ограничивает или прекращает действия вооруженных сил.

25. Следует отметить, что Конституция Российской Федерации и Федеральный закон «Об обороне» в прямой постановке не наделяют Совет Федерации полномочием по утверждению указов Президента Российской Федерации о применении Вооруженных Сил для отражения агрессии против России. Исходя из отмеченного в комментарии к подп. 4 п. 2 ст. 4 Федерального закона «Об обороне» единства мероприятий, которые глава Российского государства обязан проводить в целях защиты от агрессии против России, а также руководствуясь тем, что в период военного положения все ветви власти должны действовать согласованно и гармонично, зависеть друг от друга в решении важнейших вопросов обеспечения независимости и территориальной целостности государства, справедливо полагать, что применение Президентом Вооруженных Сил по их предназначению возможно только с согласия Совета Федерации.

По нашему мнению, в процессе получения главой Российского государства согласия Совета Федерации на применение Вооруженных Сил России по их предназначению должны действовать определенные правовые механизмы отчетности Президента Российской Федерации перед Советом Федерации, позволяющие этому органу государственной власти оценить обоснованность применения Вооруженных Сил Российской Федерации. Представляется, что такие правовые механизмы должны являться составной частью юридической процедуры утверждения Советом Федерации указа главы Российского государства о введении военного положения, предусмотренной п. «б» ст. 102 Конституции Российской Федерации, и могут быть связаны прежде всего с закреплением в Федеральном конституционном законе «О военном положении» и федеральном законе о Вооруженных Силах Российской Федерации обязанностей Президента России по представлению Совету Федерации в определенный срок (например, не позднее 48 часов после введения военного положения): текста приказа Верховного Главнокомандующего Вооруженными Силами о ведении военных действий; письменного мотивированного доклада с указанием обстоятельств, приведших к применению Вооруженных Сил, других войск, воинских формирований и органов, примерного масштаба и сроков боевых действий; докладов о положении в войсках, масштабах и сроках боевых действий.

Комментарий к подп. 4 п. 1

26. В соответствии с п. «г» ст. 102 Конституции России решение вопроса о возможности использования Вооруженных Сил Российской Федерации за пределами ее территории относится к исключительной компетенции Совета Федерации. Приведенная норма Основного Закона Российского государства содержится также в комментируемом Федеральном законе.

27. Важно отметить, что порядок принятия Советом Федерации решения о возможности использования Вооруженных Сил Российской Федерации за пределами ее территории определен в гл. 17 упоминавшегося выше Регламента Совета Федерации. В частности, в соответствии с Регламентом инициаторами рассмотрения в Совете Федерации решения о возможности использования Вооруженных Сил Российской Федерации за ее пределами могут являться глава Российского государства или Правительство России по собственной инициативе, но при наличии по этому поводу заключения Президента. По обращению главы Российского государства комитеты Совета Федерации готовят соответствующее заключение. На заседания таких комитетов в обязательном порядке приглашается представитель Президента России. Совет Федерации собирается на заседание для рассмотрения вопроса о возможности использования Вооруженных Сил за пределами территории Российской Федерации не позднее чем на пятый день с момента поступления в Совет Федерации обращения Президента России. Для участия в этом заседании приглашаются Президент Российской Федерации, Председатель Правительства, министр обороны, начальник Генерального штаба Вооруженных Сил, министр внутренних дел, министр иностранных дел, руководитель Федеральной службы безопасности и руководитель Службы внешней разведки Российской Федерации. Решение о возможности использования Вооруженных Сил за пределами территории России принимается большинством голосов от общего числа членов Совета Федерации и оформляется постановлением Совета Федерации.

28. Полномочие Совета Федерации, связанное с принятием решения об использовании Вооруженных Сил России за пределами ее территории, помимо Регламента Совета Федерации, находит отражение в Федеральном законе «О порядке предоставления Российской Федерацией военного и гражданского персонала для участия в деятельности по поддержанию или восстановлению международного мира и безопасности» от 23 июня 1995 г. В соответствии с указанным Законом предложение об использовании Вооруженных Сил России по данному основанию вносится в Совет Федерации главой Российского государства. Такое предложение должно включать в себя сведения о районе

действий указанных воинских формирований, об их задачах, общей численности, о типе и составе вооружений, подчиненности, сроке пребывания или порядке его продления, порядке замены и об условиях вывода, а также об устанавливаемых в соответствии с федеральными законами дополнительных гарантиях и компенсациях военнослужащим указанных воинских формирований и членам их семей.

В состав военного и гражданского персонала, предоставляемого Российской Федерацией для участия в деятельности по поддержанию или восстановлению международного мира и безопасности, могут включаться отдельные военнослужащие и воинские формирования Вооруженных Сил, а также гражданские лица, отдельные представители федеральных органов исполнительной власти. Военный персонал комплектуется на добровольной основе военнослужащими, проходящими военную службу по контракту. Россия самостоятельно с учетом ее обязательств по Уставу ООН и другим международным договорам определяет в каждом случае целесообразность участия своих Вооруженных Сил в деятельности по поддержанию или восстановлению международного мира и безопасности.

Расходы на содержание воинских формирований Вооруженных Сил Российской Федерации, направляемых для участия в деятельности по поддержанию или восстановлению международного мира и безопасности и военного персонала предусматриваются в федеральном бюджете отдельной статьей, что обязывает Правительство России представлять в Совет Федерации и Государственную Думу заключения о необходимых расходах, связанных с использованием Вооруженных Сил России за ее пределами, а также отчитываться перед Федеральным Собранием по поводу расходования выделенных средств (СЗ РФ. — 1995. — № 22. — Ст. 708).

29. Следует отметить, что к числу международных договоров, в соответствии с которыми Вооруженные Силы Российской Федерации могут использоваться за ее пределами, помимо указанных международных договоров об участии Вооруженных Сил в операциях по поддержанию мира и международной безопасности, отечественное законодательство относит международные договоры о совместной обороне; об обеспечении коллективной безопасности; о военно-техническом сотрудничестве.

30. Основываясь на аналогии с выделенными выше правовыми механизмами отчетности главы Российского государства перед Советом Федерации по поводу обоснованности применения Вооруженных Сил Российской Федерации по их назначению или не по их назначению, справедливо полагать, что юридическая процедура принятия Советом Федерации решения о возможности использования Вооруженных Сил Российской Федерации за пределами ее территории должна включать в себя закрепляемые прежде всего в федеральном законе о Вооруженных Силах Российской Федерации обязанности Президента России или Председателя Правительства Российской Федерации по представлению в Совет Федерации докладов по поводу обоснованности применения Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, а также мероприятий в районах их использования или применения.

По нашему мнению, представляется правильным закрепить в указанном Законе, а также в Плане применения Вооруженных Сил правовые нормы, определяющие порядок и сроки их вывода с территории иностранного государства в случае не принятия Советом Федерации решения о возможности дальнейшего использования Вооруженных Сил России за пределами ее территории. Так, в актах отечественного военного законодательства могло бы быть закреплено положение о том, что Вооруженные Силы Российской Федерации используются за ее пределами по решению Совета Федерации не более чем 60 дней. После истечения этого срока глава Российского государства ограничивает или прекращает действия Вооруженных Сил России за ее пределами, если Совет Федерации не выдал разрешения на продолжение их использования или физически не может собраться вследствие вооруженной агрессии против России.

31. В соответствии со ст. 94 Конституции России Федеральное Собрание является представительным и законодательным органом Российской Федерации. Справедливо полагать, что особая роль Федерального Собрания как органа народного представительства должна проявляться в области обороны прежде всего в закрепляемых в законодательстве полномочиях Совета Федерации и Государственной Думы по осуществлению гражданского контроля за деятельностью Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов. Принцип гражданского контроля за армией никоим образом не подменяет другой важнейший принцип военного строительства — принцип единоначалия. Наоборот, гражданский контроль за армией призван всемерно укреплять связь общества и армии.

Отмечая приоритет Федерального Собрания среди других органов государственной власти Российской Федерации в осуществлении гражданского контроля за армией, можно выделить следующие формы такого контроля: организация парламентских слушаний и парламентских расследований по вопросам военного строительства; деятельность парламентских комиссий для расследования фактов нарушения прав и свобод военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей, иных правонарушений в органах военного управления; заслушивание отчетов, докладов и сообщений руководителей органов военного управления; обращения депутатов с запросами к руководителям органов военного управления; истребование депутатами необходимых документов, материалов и заключений; приглашение на заседания парламентских комитетов и комиссий руководителей органов военного управления; принятие постановлений, обращающих внимание руководителей органов военного управления на необходимость соответствующих действий (решений) в сфере военного строительства.

В осуществляемом Федеральным Собранием контроле за соблюдением прав и свобод военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей особая роль должна отводиться Уполномоченному по правам человека. В соответствии с Федеральным конституционным законом «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» от 26 февраля 1997 г. он назначается на должность и освобождается от должности Государственной Думой и вправе при осуществлении контроля, в том числе за исполнением прав и свобод военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей, беспрепятственно посещать все органы государственной власти, органы военного управления и воинские части; запрашивать у должностных лиц и лиц

начальствующего состава Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск и воинских формирований сведения, документы и материалы; получать у указанных лиц и их подчиненных объяснения; проводить самостоятельно или совместно с компетентными государственными органами, органами военного управления соответствующие проверки; поручать компетентным органам военного управления проведение экспертных исследований и подготовку заключений; знакомиться с уголовными, гражданскими делами и делами об административных правонарушениях, в том числе в отношении военнослужащих. Уполномоченный по правам человека пользуется правом безотлагательного приема лицами начальствующего состава Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск и воинских формирований (СЗ РФ. — 1997. — № 9. — Ст. 1011).

По нашему мнению, непосредственной деятельностью по осуществлению контроля за исполнением прав и свобод военнослужащих должен заниматься парламентский уполномоченный по делам военнослужащих. При разработке законодательства, регламентирующего его правовой статус, целесообразно использовать зарубежный опыт правового регулирования общественных отношений в данной области. Например, в соответствии со ст. 45 Конституции ФРГ для охраны основных прав и осуществления парламентского контроля в области обороны Бундестагом избирается уполномоченный по обороне (Конституции государств Европейского Союза // Под ред. Л.А. Окунькова. — М., 1999. — С. 199).

Согласно Закону «Об уполномоченном по обороне германского Бундестага» от 16 июня 1982 г. он начинает действовать по собственному усмотрению, если ему становятся известны обстоятельства, позволяющие предполагать, что нарушаются основные права военнослужащих или принципы внутреннего руководства. Солдатам и офицерам бундсвера разрешается напрямую, минуя своих непосредственных начальников, обращаться к уполномоченному Бундестага по обороне с жалобами на ущемление своих прав, например, на свободное высказывание мнений, партийную и политическую деятельность вне службы, человеческое достоинство и др. К уполномоченному Бундестага по обороне могут также обращаться с заявлениями родственники, доверенные лица, друзья военнослужащих. Уполномоченный Бундестага по обороне вправе в любое время и без предварительного предупреждения посещать войска, штабы, другие объекты и административные учреждения германской армии, требовать предоставления интересующей его информации. Министр обороны обязан сообщать ему обо всех серьезных происшествиях в войсках.

Одной из форм осуществления гражданского контроля за Вооруженными Силами Российской Федерации, другими войсками, воинскими формированиями и органами является деятельность различных общественных объединений, которые содействуют реализации прав военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей. В соответствии со ст. 27 Федерального закона «Об общественных объединениях» от 19 мая 1995 г. в целях контроля за соблюдением прав и свобод указанных лиц общественные объединения имеют право «участвовать в выработке решений органов государственной власти, а также представлять и защищать свои права, законные интересы своих членов и участников, а также других граждан в органах государственной власти» (СЗ РФ. — 1995. — № 21. — Ст. 1930).

Таким образом, мы приходим к выводу о необходимости закрепления в ст. 5 комментируемого Федерального закона контрольных полномочий Совета Федерации и Государственной Думы по созданию парламентских комиссий по расследованию фактов нарушения прав и свобод военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей, а также иных правонарушений в органах военного управления; проведению парламентских слушаний и парламентских расследований по вопросам военного строительства. Кроме этого, представляется, что Государственная Дума должна быть наделена полномочием, связанным с утверждением по представлению Уполномоченного по правам человека кандидатуры уполномоченного по делам военнослужащих.

Статья 6. Полномочия Правительства Российской Федерации в области обороны

Правительство Российской Федерации:

- 1) осуществляет меры по обеспечению обороны и несет в пределах своих полномочий ответственность за состояние и обеспечение Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов;
- 2) руководит деятельностью по вопросам обороны подведомственных ему федеральных органов исполнительной власти;
- 3) разрабатывает и представляет в Государственную Думу предложения по расходам на оборону в федеральном бюджете;
- 4) организует оснащение Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов вооружением и военной техникой по их заказам;
- 5) организует обеспечение Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов материальными средствами, энергетическими и другими ресурсами и услугами по их заказам;
- 6) организует разработку и выполнение государственных программ вооружения и развития оборонного промышленного комплекса;
- 7) организует разработку и выполнение планов перевода (мобилизационных планов) федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и экономики страны на работу в условиях военного времени, а также планов создания запасов материальных ценностей государственного и мобилизационного резервов;
- 8) осуществляет руководство мобилизационной подготовкой федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и организаций независимо от форм собственности, транспорта, коммуникаций и населения страны;
- 9) осуществляет контроль за подготовкой организаций к выполнению государственного оборонного заказа по выпуску продукции в военное время, за созданием, развитием и сохранением мобилизационных мощностей, а также

за созданием воинских формирований при федеральных органах исполнительной власти и подготовкой транспортных средств, подлежащих передаче Вооруженным Силам Российской Федерации в соответствии с законодательством Российской Федерации;

10) устанавливает мобилизационные задания федеральным органам исполнительной власти;

11) принимает решения о создании, реорганизации и ликвидации государственных организаций оборонного промышленного комплекса, научно-исследовательских и опытно-конструкторских организаций и определяет порядок их реорганизации и ликвидации;

12) определяет условия финансово-хозяйственной деятельности организаций Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов;

13) принимает решение о создании, реорганизации и ликвидации военных образовательных учреждений профессионального образования, факультетов военного обучения и военных кафедр при образовательных учреждениях высшего профессионального образования;

14) утверждает Положение о военных кафедрах при государственных образовательных учреждениях высшего профессионального образования;

15) организует разработку Федеральной государственной программы оперативного оборудования территории Российской Федерации в целях обороны и проводит мероприятия по реализации этой программы;

16) организует разработку планов размещения на территории Российской Федерации объектов с ядерными зарядами, а также объектов по ликвидации оружия массового уничтожения и ядерных отходов;

17) определяет порядок выполнения федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, организациями независимо от форм собственности, а также собственниками транспортных средств военно-транспортной обязанности, подготовки граждан Российской Федерации к военной службе, воинского учета, призыва на военную службу и альтернативную гражданскую службу, проведения военно-врачебной экспертизы и военных сборов;

18) утверждает положения о воинском учете, призыве на военную службу, подготовке граждан Российской Федерации к военной службе, проведении военных сборов, военно-врачебной экспертизе, а также перечень военно-учетных специальностей;

19) устанавливает штатную численность гражданского персонала Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов;

20) определяет организацию, задачи и осуществляет общее планирование гражданской и территориальной обороны;

21) определяет порядок предоставления и использования для нужд Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов земель, лесов, вод и других природных ресурсов;

22) устанавливает порядок передачи, предоставления в аренду, продажи и ликвидации вооружения и военной техники, оборонных объектов и другого военного имущества;

23) организует контроль за экспортом вооружения и военной техники, стратегических материалов, технологий и продукции двойного назначения;

24) определяет порядок расходования средств, выделяемых на оборону из федерального бюджета, а также источники финансирования Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, привлекаемых к выполнению задач, не связанных с их предназначением;

25) ведет международные переговоры по вопросам военного сотрудничества и заключает соответствующие межправительственные соглашения;

26) устанавливает порядок компенсации расходов, понесенных организациями и гражданами Российской Федерации, в связи с использованием их имущества для нужд обороны;

27) осуществляет иные полномочия в области обороны, возложенные на него Конституцией Российской Федерации, законодательством Российской Федерации и указами Президента Российской Федерации.

Комментарий к п. 1

1. В приведенной правовой норме, по нашему мнению, сформулированы, скорее, не полномочия, а основные функции, или направления деятельности, Правительства России в области обороны. В последующих пунктах указанной статьи закрепляются полномочия Правительства России, необходимые для реализации этих функций.

В юридической науке общепризнанно, что правительство — это коллективный орган общей компетенции, призванный осуществлять исполнительную и распорядительную (административную) функции. Правовую основу деятельности Правительства России по реализации указанных функций составляют положения ч. 1 ст. 110 Основного Закона Российского государства о том, что исполнительную власть Российской Федерации осуществляет Правительство, а также положения ст. 1 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» от 17 декабря 1997 г., в соответствии с которыми Правительство — высший исполнительный орган власти в России (СЗ РФ. — 1997. — № 51. — Ст. 5712).

Распорядительная функция Правительства России выражается в его деятельности по руководству подчиненными органами государственного управления, осуществляемой путем издания собственных актов (распоряжений) и обеспечения их выполнения. В области обороны распорядительная функция Правительства России прежде всего связана с его деятельностью по осуществлению руководства оборонным и военным строительством.

Исполнительную функцию Правительства Российской Федерации можно определить как правоприменительную, законоисполнительную, сводящуюся в основном к текущему управлению, носящему оперативный характер. Исполнительная власть организует реализацию принципиальных установок, принятых в законах, что подразумевает решение многих конкретных вопросов, в том числе в области обороны. В отличие от Федерального Собрания Правительство Российской Федерации как высший исполнительный орган власти призвано не принимать законы, а организовывать их исполнение, управлять подчиненным государственным аппаратом. При этом в законах зачастую не

только определяются полномочия Правительства в соответствующей сфере, но и даются ему определенные поручения. Например, в ст. 29 Федерального закона «О статусе военнослужащих» от 27 мая 1998 г. предложено Президенту Российской Федерации поручить Правительству России привести свои нормативные правовые акты в соответствие с этим Законом (СЗ РФ. — 1998. — № 22. — Ст. 2331). В целях исполнения соответствующих поручений главы Российского государства распоряжением Правительства России от 28 июля 1998 г. утвержден план мероприятий по реализации Федерального закона «О статусе военнослужащих» (СЗ РФ. — 1998. — № 34. — Ст. 4232).

Необходимо отметить, что как субъект законодательной инициативы Правительство России обеспечивает подготовку значительной части законопроектов, в том числе по вопросам обороны, назначает официальных представителей в Государственной Думе, участвует в согласительных и рабочих комиссиях по доработке законопроектов. Так, в целях повышения эффективности участия Правительства России в законодательном процессе, в том числе по вопросам обороны, постановлением Правительства от 1 февраля 2000 г. утверждено Положение о полномочных представителях Правительства Российской Федерации в палатах Федерального Собрания Российской Федерации. В соответствии с этим Положением на указанного представителя возложены прежде всего обязанности по участию в заседаниях палат Федерального Собрания, в работе их комитетов, комиссий и других органов; выступлению от имени Правительства в палатах Федерального Собрания и представлению согласованной позиции Правительства по рассматриваемым законопроектам и законам; организации участия руководителей федеральных органов исполнительной власти в работе палат Федерального Собрания по законопроектам, внесенным Правительством; согласованию проектов документов, направляемых Правительством в палаты Федерального Собрания (СЗ РФ. — 2000. — № 6. — Ст. 774).

Комментарий к п. 2

2. Справедливо полагать, что для реализации распорядительной функции в области обороны Правительство России должно обладать полномочиями по осуществлению руководства деятельностью подчиненных ему органов исполнительной власти, органов военного управления, призванных участвовать в обеспечении обороноспособности страны. Как высший исполнительный орган государственной власти Российской Федерации Правительство в соответствии с Конституцией и в определенных ею пределах возглавляет единую систему исполнительной власти в Российской Федерации, образуемую федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации. В пределах своей компетенции Правительство Российской Федерации утверждает Положения о федеральных органах исполнительной власти, устанавливает порядок создания и деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, назначает и освобождает заместителей министров, руководителей иных федеральных органов и их заместителей, утверждает членов коллегий министерств и иных федеральных органов исполнительной власти.

3. Как уже было отмечено в комментарии к ст. 4, особенностью распорядительной деятельности Правительства в области обороны является то, что большинство федеральных органов исполнительной власти, наделенных полномочиями по обеспечению обороноспособности страны, подведомственны главе Российского государства, который утверждает по представлению Председателя Правительства положения о них и назначает их руководителей, а также осуществляет иные полномочия как Верховный Главнокомандующий Вооруженными Силами Российской Федерации и Председатель Совета Безопасности. К числу подведомственных Правительству по вопросам обороны федеральных органов исполнительной власти Указ Президента России «О структуре федеральных органов исполнительной власти» от 17 мая 2000 г. относит: Российское агентство по обычным вооружениям; Российское агентство по боеприпасам, Российское агентство по системам управления. Правительство Российской Федерации утверждает положения об этих органах и назначает их руководителей (СЗ РФ. — 2000. — № 21. — Ст. 2168).

Общим в деятельности Президента РФ и Правительства России по руководству указанными органами является то, что высший исполнительный орган Российской Федерации назначает руководителей этих агентств, их заместителей и членов коллегий; устанавливает структуру и численность этих органов, а также перечень предприятий, организаций и акционерных обществ, находящихся в их подчинении; определяет основные задачи агентств, в том числе в решении вопросов обороны.

Так, в соответствии с Положением о Российском агентстве по системам управления, утвержденным постановлением Правительства России от 23 декабря 1999 г., основными задачами этого федерального органа исполнительной власти в области обороны являются: участие совместно с Министерством обороны РФ и другими государственными заказчиками в формировании государственной программы вооружения, государственного оборонного заказа; участие совместно с Министерством обороны РФ и другими заинтересованными федеральными органами исполнительной власти в разработке предложений по обеспечению обороноспособности Российской Федерации, а также в разработке, реализации и контроле за выполнением международных договоров по противоракетной обороне, «открытому небу», сокращению и ликвидации стратегических наступательных вооружений; участие совместно с Министерством обороны РФ и другими заинтересованными федеральными органами исполнительной власти в подготовке предложений о принятии радиоэлектронной техники в эксплуатацию и на вооружение и др. (СЗ РФ. — 2000. — № 2. — Ст. 219).

Перед Российским агентством по боеприпасам в постановлении Правительства России «Вопросы Российского агентства по боеприпасам» от 6 августа 1999 г. поставлены следующие основные задачи в области обороны: осуществление на территории Российской Федерации контроля за выполнением международных договоров в области запрещения химического и биологического оружия; участие в международном сотрудничестве по конвенционным проблемам химического и биологического оружия; организация научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ по созданию средств и методов национального контроля в области запрещения химического и биологического оружия; организация разработки и реализации мер по широкому использованию технологий двойного

назначения в военном и гражданском производстве на предприятиях промышленности боеприпасов и специальной химии; формирование совместно с Министерством обороны Российской Федерации и другими государственными заказчиками государственной программы вооружения, государственного оборонного заказа и др. (СЗ РФ. — 1999. — № 33. — Ст. 4122).

К числу основных задач Российского агентства по обычным вооружениям в области обороны в Положении, утвержденном постановлением Правительства России от 31 января 2000 г., отнесены: формирование и обеспечение реализации совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти государственной научно-технической и промышленной политики в сфере промышленности обычных вооружений; участие совместно с Министерством обороны Российской Федерации и другими государственными заказчиками в формировании государственной программы вооружения и государственного оборонного заказа; обеспечение совместно с Министерством обороны РФ и другими государственными заказчиками выполнения государственной программы вооружения, государственного оборонного заказа в сфере промышленности обычных вооружений; обеспечение выполнения федеральных целевых программ в сфере промышленности обычных вооружений, а также работ по созданию и использованию различных видов техники в научных и социально-экономических целях и др. (СЗ РФ. — 2000. — № 6. — Ст. 765).

4. Правительство России не только осуществляет руководство в области обороны отдельными федеральными органами исполнительной власти, но и в соответствии со ст. 32 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» координирует деятельность в данной области тех из них, которые подведомственны Президенту России. В целях обеспечения координации Правительством России деятельности федеральных органов исполнительной власти в отдельных сферах обороны эти органы наделяются соответствующими полномочиями. Так, Положение о Министерстве обороны Российской Федерации, утвержденное Указом Президента от 11 ноября 1998 г., обязывает этот федеральный орган исполнительной власти представлять в Правительство России предложения по расходам на оборону, предусматриваемых в проектах федерального бюджета; предложения по порядку расходования выделенных Министерству обороны РФ средств; федеральную государственную программу оперативного оборудования территории Российской Федерации в целях обороны; предложения по объемам накопления материальных средств в государственном материальном резерве и их размещению; проекты положений о Министерстве обороны РФ, Генеральном штабе Вооруженных Сил, воинском учете, подготовке граждан к военной службе, призыве граждан на военную службу, о порядке обеспечения из местных ресурсов мобилизационной потребности воинских частей и соединений, о военных кафедрах при государственных образовательных учреждениях высшего профессионального образования, о проведении военных сборов и о военно-врачебной экспертизе граждан; правовые акты, устанавливающие нормы снабжения вещевым имуществом (СЗ РФ. — 1998. — № 46. — Ст. 5652).

В соответствии с Положением о Федеральной пограничной службе, утвержденным Указом Президента от 2 марта 1995 г., этот федеральный орган исполнительной власти подчиняется Правительству России и в своей деятельности руководствуется в том числе постановлениями и распоряжениями высшего исполнительного органа в Российской Федерации. Федеральная пограничная служба обязана исполнять поручения Правительства России, связанные с координацией деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления в сфере защиты Государственной границы, территориального моря, континентального шельфа и исключительной экономической зоны России (СЗ РФ. — 1995. — № 10. — Ст. 863).

Федеральная служба охраны в соответствии с Положением, утвержденным Указом Президента от 2 августа 1996 г., обеспечивает безопасность, в том числе и членов Правительства России. Руководство этим федеральным органом исполнительной власти осуществляет не только Президент, но и Правительство Российской Федерации в пределах своих полномочий (СЗ РФ. — 1996. — № 32. — Ст. 3901).

Федеральный закон «О безопасности» от 3 апреля 1995 г. (ст. 12) обязывает органы федеральной службы безопасности Российской Федерации информировать Председателя Правительства и по его поручению другие федеральные органы государственной власти, а также органы государственной власти субъектов Российской Федерации об угрозах безопасности России (СЗ РФ. — 1995. — № 15. — Ст. 1269).

Органы внешней разведки осуществляют свою деятельность на основе Федерального закона «О внешней разведке» от 10 января 1996 г. Согласно ст. 5 этого Закона важнейшей целью разведывательной деятельности является обеспечение Правительства России разведывательной информацией, необходимой ему для принятия решений в оборонной области (СЗ РФ. — 1996. — № 3. — Ст. 143).

Федеральный закон «О федеральных органах правительственной связи и информации» (ст. 10) от 19 февраля 1993 г. обязывает эти федеральные органы исполнительной власти обеспечивать правительственной связью в местах постоянного или временного пребывания, в частности, Председателя Правительства Российской Федерации (Ведомости СНД и ВС РФ. — 1993. — № 12. — Ст. 423).

В соответствии с Положением о Генеральном штабе Вооруженных Сил Российской Федерации, утвержденным Указом Президента от 11 ноября 1998 г., этот центральный орган военного управления Вооруженными Силами осуществляет по поручению Правительства России координацию деятельности федеральных органов исполнительной власти в области обороны. Генеральный штаб призван также организовать взаимодействие Вооруженных Сил России с другими войсками, воинскими формированиями и органами (СЗ РФ. — 1998. — № 46. — Ст. 5652).

Координация Правительством России деятельности федеральных органов исполнительной власти в области обороны осуществляется также посредством определения требований, предъявляемых к издаваемым ими актам военного законодательства. Такие требования сформулированы в постановлении Правительства Российской Федерации «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной

власти и их государственной регистрации» от 13 августа 1997 г. Данные Правила обязывают федеральные органы исполнительной власти издавать нормативные правовые акты на основе и во исполнение федеральных законов, указов и распоряжений Президента, постановлений и распоряжений Правительства России. Нормативные правовые акты издаются федеральными органами исполнительной власти в виде постановлений, приказов, распоряжений, правил и инструкций. Издание нормативных правовых актов в виде писем и телеграмм не допускается.

В указанном постановлении Правительством России определено, что нормативный правовой акт может быть издан совместно несколькими федеральными органами исполнительной власти и подлежит согласованию с заинтересованными министерствами и ведомствами, если такое согласование является обязательным в соответствии с законодательством Российской Федерации. Такие акты подлежат официальному опубликованию в установленном порядке, кроме актов или отдельных их положений, содержащих сведения, составляющие государственную тайну (СЗ РФ. — 1997. — № 33. — Ст. 3895).

Поскольку в области обороны не только глава Российского государства, но и Правительство России осуществляет деятельность по руководству федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами военного управления, возникает настоятельная необходимость согласования действий Президента Российской Федерации и Правительства России по организации такого руководства путем закрепления в отечественном военном законодательстве правовых механизмов их взаимодействия в области обороны, исключающих дублирование в управленческой сфере. Справедливо полагать, что в управленческой деятельности в области обороны глава Российского государства должен опираться и на Правительство России, и на Администрацию Президента Российской Федерации, однако правовое положение названных органов принципиально различно. Правительство — это высший исполнительный орган в России, Администрация Президента — рабочий орган, обслуживающий деятельность главы Российского государства.

При разработке указанных правовых механизмов представляется целесообразным использование зарубежного опыта правового регулирования общественных отношений в области обороны. Например, в целях разграничения управленческих полномочий правительства и президента в области обороны Конституция Франции (ст. 20) указывает на то, что правительство является органом, ответственным за обеспечение обороны страны и осуществляющим в данной области текущую деятельность, а глава государства контролирует такую деятельность высшего органа исполнительной власти (Конституции государств Европейского Союза // Под ред. Л.А. Окунькова. — М., 1999. — С. 669).

5. Для осуществления деятельности по руководству подчиненными государственными органами и органами военного управления в области обороны Правительство России должно обладать полномочиями по изданию собственных актов военного законодательства. Закрепляя такие полномочия, комментируемый Федеральный закон (ст. 6) определяет различные юридические процедуры придания им юридической силы. Так, например, постановлениями Правительства Российской Федерации может устанавливаться порядок: передачи, предоставления в аренду, продажи и ликвидации вооружения и военной техники, оборонных объектов и другого военного имущества; компенсации расходов, понесенных организациями и гражданами Российской Федерации в связи с использованием их имущества для нужд обороны; финансово-хозяйственной деятельности организаций Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов; предоставления и использования для нужд Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов земель, лесов, вод и других природных ресурсов, а также штатная численность гражданского персонала Вооруженных Сил Российской Федерации (п. 21 ст. 6).

Постановлениями Правительства России утверждаются положения о военных кафедрах; воинском учете; призыве на военную службу; подготовке граждан Российской Федерации к военной службе; проведении военных сборов; военно-врачебной экспертизе; перечне военно-учетных специальностей.

Комментируемый Федеральный закон (ст. 6) наделяет Правительство Российской Федерации полномочиями по разработке и последующему выполнению таких актов военного законодательства, как государственные программы вооружения и развития оборонного промышленного комплекса; федеральные государственные программы оперативного оборудования территории Российской Федерации; планы размещения на территории России объектов с ядерными зарядами, а также объектов по ликвидации оружия массового уничтожения и ядерных отходов; планы перевода (мобилизационные планы) федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и экономики страны на работу в условиях военного времени; планы создания запасов материальных ценностей государственного и мобилизационного резервов.

Комментарий к п. 3, п. 12 и п. 24

6. В указанных правовых нормах закреплены взаимосвязанные финансовые полномочия высшего исполнительного органа в Российской Федерации в области обороны, что вызывает необходимость единого комментария данной группы полномочий Правительства.

7. Конституция России 1993 г., выведя Правительство Российской Федерации из прямого подчинения российскому парламенту, сохранила за Государственной Думой контроль в ключевой сфере — бюджетной политике. Это проявляется прежде всего в том, что Правительство Российской Федерации обязано согласно п. «а» ст. 114 Конституции РФ ежегодно представлять Государственной Думе федеральный бюджет и отчет о его исполнении. Кроме того, ряд законопроектов согласно ч. 3 ст. 104 Конституции России может быть внесен в Государственную Думу только при наличии заключения Правительства России. Это касается законопроектов по вопросам введения или отмены налогов, освобождения от их уплаты, выпуска государственных займов, изменения финансовых обязательств государства, а также других законопроектов, предусматривающих в том числе и расходы на оборону, покрываемые за счет федерального бюджета.

8. Финансовые полномочия Правительства России в области обороны направлены на исполнение, реализацию положений Конституции России, законов, указов Президента Российской Федерации, касающихся как обеспечения обороны в целом, так и обеспечения всем необходимым Вооруженных Сил, других войск, воинских формирований и органов. Так, разрабатывая предложения по расходам на оборону, Правительство России обязано согласно ст. 184 Бюджетного кодекса исполнять, претворять в жизнь содержащиеся в Бюджетном послании Президента Федеральному Собранию РФ основные положения бюджетной политики Российской Федерации в области обороны (СЗ РФ. — 1998. — № 31. — Ст. 3823).

Важно отметить, что согласно ст. 84 Бюджетного кодекса национальная оборона подлежит финансированию только из федерального бюджета. Указанный Кодекс обязывает Правительство представлять предложения по расходам на оборону в Государственную Думу в процессе рассмотрения проекта федерального закона о федеральном бюджете не позднее 1 октября текущего года. Такие предложения в обязательном порядке должны касаться расходов на содержание военнослужащих и гражданского персонала Вооруженных Сил, других войск, воинских формирований и органов с указанием их штатной численности на начало и конец очередного финансового года. При разработке предложений по расходам на оборону Правительство России должно определять порядок предоставления заявки на финансирование Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск и органов из федерального бюджета, а также расчеты и обоснования планируемых расходов на их содержание. После анализа этих данных Министерством финансов России происходит их утверждение на заседании Правительства. Затем проект федерального бюджета в установленные сроки представляется в Государственную Думу.

9. Необходимо отметить, что определяемые Правительством России доходные и расходные источники оборонной части федерального бюджета в соответствии с Федеральным законом «О бюджетной классификации Российской Федерации» от 15 августа 1996 г. должны быть классифицированы по функциональному и ведомственному критериям. Функциональная классификация отражает определенные направления финансирования обороны. Такие направления определены в приложении № 3 к Федеральному закону «О бюджетной классификации Российской Федерации». Ведомственная классификация расходов на оборону является группировкой расходов, отражающей распределение бюджетных ассигнований по прямым получателям средств из федерального бюджета, а в рамках их бюджетов — определение целевых статей расходов и конкретных видов расходов (СЗ РФ. — 1996. — № 34. — Ст. 2135).

С учетом важности проблем финансирования обороны 26 марта 1998 г. был принят Федеральный закон «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О бюджетной классификации Российской Федерации» в части детализации и унификации статей расходов федерального бюджета на обеспечение обороны, безопасности и правоохранительной деятельности государства» (СЗ РФ. — 1998. — № 13. — Ст. 1462).

10. Правительство России при разработке проекта оборонной части федерального бюджета обязано учитывать финансовые обязательства России на очередной финансовый год, вытекающие из заключенных Российским государством международных договоров. Например, в целях выполнения финансовых обязательств России, вытекающих из Общего рамочного соглашения о мире в Боснии и Герцеговине от 14 декабря 1995 г., в постановлении Правительства от 28 декабря 1998 г. содержатся указания Министерству финансов и Министерству обороны предусмотреть в проекте федерального закона «О федеральном бюджете на 1999 год» необходимые расходы на содержание указанного контингента Вооруженных Сил Российской Федерации по соответствующим статьям бюджета (СЗ РФ. — 1999. — № 1. — Ст. 204).

11. Оборонная часть федерального бюджета должна предусматривать расходы на выполнение государственного оборонного заказа. В соответствии со ст. 2 Федерального закона «О государственном оборонном заказе» от 27 декабря 1995 г. финансирование оборонного заказа осуществляется за счет федерального бюджета посредством выделения ассигнований государственному заказчику. Статьи федерального бюджета, по которым финансируется оборонный заказ, имеют статус защищенных статей расходов федерального бюджета (СЗ РФ. — 1996. — № 1. — Ст. 6).

Федеральный закон «О финансировании государственного оборонного заказа для стратегических ядерных сил Российской Федерации» от 17 июля 1999 г. предусматривает минимальные объемы финансирования поставок продукции (работ, услуг) по оборонному заказу, ниже которых Правительство России не может предусматривать расходы в проекте федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год. Речь идет о государственном заказе на разработку, поставку, ремонт и модернизацию вооружения и военной техники (ракетных комплексов с межконтинентальными баллистическими ракетами, стратегических крылатых ракет, средств противоракетной обороны, космических систем и комплексов обеспечения связи и боевого управления предупреждения о ракетном нападении и контроля космического пространства, авиационной техники, ракетных подводных крейсеров стратегического назначения, средств связи и системы боевого управления) (СЗ РФ. — 1999. — № 29. — Ст. 3695).

Федеральный закон «О финансировании особо радиационно опасных и ядерно опасных производств и объектов» от 3 апреля 1996 г. обязывает Правительство России расходы, связанные с деятельностью особо опасных объектов, предусматривать в проекте федерального бюджета на соответствующий год в составе защищенных статей текущих расходов федерального бюджета, подлежащих финансированию в полном объеме (СЗ РФ. — 1996. — № 15. — Ст. 1552).

12. Следует отметить, что в целях обеспечения исполнения положений федерального закона о федеральном бюджете, определяющих расходы на оборону, Правительство России призвано осуществлять текущую распорядительную деятельность по исполнению оборонных статей федерального бюджета. Осуществляя такую деятельность, Правительство Российской Федерации в своих постановлениях определяет порядок расходования средств, выделяемых на оборону из федерального бюджета, т. е. реализует свои полномочия, предусмотренные п. 24 ст. 6 комментируемого Федерального закона. В качестве примера такой деятельности высшего исполнительного

органа в России можно привести постановление Правительства «Вопросы исполнения Федерального закона «О федеральном бюджете на 1998 год» от 14 мая 1998 г., в соответствии с которым Министерству обороны РФ по согласованию с Министерством экономики, Министерством финансов и Министерством государственного имущества предписано зачислять средства, поступающие в 1998 г. от приватизации имущества организаций, выводимых из состава Вооруженных Сил, реализации вооружения, военной техники и имущества Вооруженных Сил, в доход федерального бюджета и расходовать их на цели военной реформы. Кроме того, согласно этому постановлению доходы целевого бюджетного Фонда содействия военной реформе должны направляться на реализацию федеральной целевой программы «Государственные жилищные сертификаты» (СЗ РФ. — 1998. — № 20. — Ст. 2157).

13. В целях реализации полномочий, связанных с финансовым обеспечением обороны, законодательство предоставляет Правительству определенную самостоятельность в распоряжении средствами федерального бюджета, выделенными на оборону. Такая самостоятельность проявляется прежде всего в финансировании расходов на оборону из резервных фондов. В соответствии со ст. 81 Бюджетного кодекса резервные фонды предусматриваются в расходной части бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации. Размер резервных фондов в федеральном бюджете не может превышать 3% утвержденных расходов федерального бюджета (СЗ РФ. — 1998. — № 31. — Ст. 3823).

В качестве примера деятельности Правительства Российской Федерации по финансированию вопросов обороны из резервных фондов можно привести Распоряжение Правительства от 16 октября 1999 г., в соответствии с которым из резервного фонда Правительства России Правительству Республики Северная Осетия — Алания выделены 10 млн. рублей на содержание российской части смешанных сил по установлению мира и поддержанию правопорядка в Южной Осетии и их материально-техническое обеспечение (СЗ РФ. — 1999. — № 43. — Ст. 5239). Из резервного фонда Правительства России его Распоряжением от 30 июня 1999 г. выделены 6,5 млн. рублей для обустройства и оборудования Национального координационного центра Федеральной пограничной службы Российской Федерации в г. Санкт-Петербурге (СЗ РФ. — 1999. — № 30. — Ст. 3880).

14. Деятельность Правительства России по обеспечению Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов всем необходимым, по нашему мнению, предполагает решение социальных проблем военнослужащих, лиц, увольняемых с военной службы, и членов их семей, поскольку согласно ст. 20 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» от 17 декабря 1997 г. высший исполнительный орган власти в России обязан осуществлять деятельность по обеспечению социальных гарантий военнослужащих и иных лиц, привлекаемых в соответствии с федеральными законами к обороне или обеспечению государственной безопасности Российской Федерации (СЗ РФ. — 1997. — № 51. — Ст. 5712).

Представляется, что такие социальные проблемы могут решаться Правительством России в том числе за счет средств государственных внебюджетных фондов, которые согласно ст. 143 Бюджетного кодекса управляются органами государственной власти России и предназначены для реализации конституционных прав граждан на социальное обеспечение по возрасту; социальное обеспечение по болезни, инвалидности, в случае потери кормильца, рождения и воспитания детей и в других случаях, предусмотренных отечественным законодательством о социальном обеспечении; социальное обеспечение в случае безработицы; охрану здоровья и получение бесплатной медицинской помощи (СЗ РФ. — 1998. — № 31. — Ст. 3823).

Справедливо полагать, что из средств внебюджетных фондов могут финансироваться социальные программы, связанные с обеспечением прав и свобод военнослужащих, лиц, увольняемых с военной службы; обязательным государственным личным страхованием жизни и здоровья военнослужащих; выплатами пенсий военнослужащим и членам их семей; обеспечением льгот военнослужащим по жилищным и коммунальным услугам; выплатами денежных компенсаций военнослужащим на санаторно-курортное лечение и отдых; транспортным обеспечением военнослужащих; строительством и приобретением жилья для военнослужащих, увольняемых с военной службы в связи с военной реформой, и др.

В качестве примера деятельности Правительства России по решению социальных проблем военнослужащих за счет средств государственных внебюджетных фондов можно привести Распоряжение Правительства от 24 июля 1999 г. о распределении средств Фонда содействия военной реформе на выплату пособий увольняемым военнослужащим и приравненным к ним лицам, а также на приобретение для них жилья (СЗ РФ. — 1999. — № 31. — Ст. 4035).

15. Важно подчеркнуть, что ст. 154 Бюджетного кодекса обязывает Правительство России при осуществлении деятельности по исполнению бюджета не только осуществлять сбор доходов бюджета, но и изыскивать дополнительные источники финансирования расходных статей федерального бюджета, в том числе оборонной его части. В качестве примера деятельности высшего исполнительного органа власти России по определению дополнительных источников финансирования расходов на оборону можно привести постановление Правительства «Об использовании космических систем и комплексов военного назначения для оказания услуг в сфере космической деятельности» от 8 апреля 1999 г. Данное постановление предусматривает в качестве дополнительного источника финансирования мероприятий по реформированию Вооруженных Сил Российской Федерации и решению социальных проблем военнослужащих (сверх сумм, утвержденных в федеральном бюджете для Министерства обороны РФ) денежные средства, полученные за оказание платных услуг с использованием космических систем и комплексов Вооруженных Сил (СЗ РФ. — 1999. — № 16. — Ст. 1995).

16. Деятельность Правительства Российской Федерации по реализации финансовых полномочий в области обороны предполагает осуществление им финансового контроля за расходованием средств федерального бюджета, выделенных на оборону. Такой контроль Правительство России осуществляет через подчиненные ему органы исполнительной власти. К их числу Бюджетный кодекс РФ относит: Министерство финансов; Федеральное казначейство; главных распорядителей и распорядителей оборонной части федерального бюджета. Особенностью финансового контроля, осуществляемого органами исполнительной власти, является то, что он проводится в рамках внутреннего обеспечения

исполнения федерального бюджета Правительством России, не имеет характера конституционного надзора за его исполнением, который осуществляет Счетная палата Российской Федерации.

Федеральное казначейство осуществляет предварительный и текущий контроль за ведением операций с бюджетными средствами, выделенными на оборону, главными распорядителями, распорядителями и получателями бюджетных средств, кредитными организациями и другими участниками бюджетного процесса. Министерство финансов Российской Федерации осуществляет внутренний контроль за целевым использованием главными распорядителями, распорядителями и получателями бюджетных средств, выделенных на финансирование расходов на национальную оборону. В качестве примера контрольной деятельности указанных государственных органов в области обороны можно привести приказ Министерства финансов России «О проверке в Министерстве обороны Российской Федерации» от 19 января 1996 г. Этот приказ предписывает Главному управлению федерального казначейства с привлечением специалистов Контрольно-ревизионного управления и Департамента оборонного комплекса проверить прохождение средств, выделенных Министерством обороны России в IV квартале 1995 г., обратив особое внимание на вопросы движения средств на текущее содержание Вооруженных Сил, в том числе денежное довольствие и зарплату, оплату вооружения и военной техники (НВ. — 1995. — № 4).

Главные распорядители, распорядители бюджетных средств осуществляют финансовый контроль за использованием бюджетных средств получателями бюджетных средств в части обеспечения целевого использования и своевременного возврата бюджетных средств, а также представления отчетности и внесения платы за пользование бюджетными средствами. В качестве примера осуществления финансового контроля главными распорядителями в области обороны можно привести приказ министра обороны России «О нарушениях в использовании бюджетных средств на Северном флоте» от 11 февраля 1998 г. В этом приказе отмечены результаты проверки финансово-хозяйственной деятельности Северного флота, проведенной Финансовой инспекцией Министерства обороны РФ и Главным управлением военного бюджета и финансирования Министерства обороны. В ходе указанной проверки выявлены конкретные факты не принятия должностными лицами Северного флота должных мер по целевому расходованию материальных и денежных средств, наведению порядка в экономической и финансово-хозяйственной деятельности отдельными воинскими подразделениями (БНА. — 1998. — № 6).

Комментарий к пп 4 и 5

17. Указанные полномочия Правительства России объединяет то, что все они направлены: во-первых, на обеспечение всем необходимым Вооруженных Сил, других войск, воинских формирований и органов по их заказам, которые являются составной частью государственного оборонного заказа; во-вторых, на координацию деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов военного управления по формированию и исполнению государственного оборонного заказа.

18. Федеральный закон «О государственном оборонном заказе» от 27 декабря 1995 г. возлагает на Правительство России и иные федеральные органы исполнительной власти ответственность за осуществление военно-технической политики, обеспечение выполнения федеральной программы разработки, создания и производства вооружения и военной техники на десятилетний период, других федеральных программ, своевременное обеспечение государственного заказчика финансовыми средствами для авансирования и оплаты продукции (работ, услуг) и выполнение других работ по оборонному заказу (СЗ РФ. — 1995. — № 1. — Ст. 6).

19. В целях прежде всего координации деятельности органов государственной власти и органов военного управления по разработке и исполнению государственного оборонного заказа постановление Правительства России от 1 декабря 1998 г. создана Межведомственная комиссия по оптимизации государственного оборонного заказа и утверждено постановлением об этом государственном органе. Правительство России возлагает на Комиссию прежде всего обязанности по выработке согласованных предложений по основным показателям государственного оборонного заказа и приоритетному финансированию предусмотренных им поставок продукции; подготовке согласованных предложений по распределению между федеральными органами исполнительной власти ассигнований, выделяемых из федерального бюджета для финансирования государственного оборонного заказа; координации работы при формировании государственного оборонного заказа (СЗ РФ. — 1998. — № 49. — Ст. 6060).

20. Федеральный закон «О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд» от 6 мая 1999 г. регулирует правовые основы отношений, возникающих между организатором конкурса (государственным заказчиком) и участниками конкурса (поставщиками (исполнителями) в процессе проведения конкурса на размещение заказов Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов. Закон возлагает контроль за проведением таких конкурсов на федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный Правительством Российской Федерации (СЗ РФ. — 1999. — № 19. — Ст. 2302).

Согласно постановлению Правительства России от 13 октября 1999 г. федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным осуществлять контроль за проведением конкурсов на размещение заказов Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, является Министерство экономики Российской Федерации (СЗ РФ. — 1999. — № 19. — Ст. 2302).

21. Необходимо отметить, что в соответствии с Федеральным законом «О государственном оборонном заказе» от 27 декабря 1995 г. проект оборонного заказа разрабатывается в порядке, определяемом Правительством России, при формировании федерального бюджета на соответствующий год и исходя из ресурсных возможностей экономики Российской Федерации (СЗ РФ. — 1995. — № 1. — Ст. 6).

В настоящее время действует Временный порядок разработки проекта государственного оборонного заказа и его основных показателей, утвержденный постановлением Правительства России от 26 августа 1996 г. Согласно указанному постановлению проект государственного оборонного заказа разрабатывается ежегодно Министерством экономики совместно с Министерством обороны, другими федеральными органами исполнительной власти,

организациями, осуществляющими заказы на разработку, производство, поставку продукции (работ, услуг) в целях поддержания необходимого уровня обороноспособности и безопасности Российской Федерации (СЗ РФ. — 1996. — № 1. — Ст. 6).

В соответствии с Федеральным законом «О государственном оборонном заказе» Правительство России одновременно с представлением проекта федерального бюджета в Государственную Думу представляет на утверждение Президенту Российской Федерации основные показатели оборонного заказа на соответствующий год. В двадцатидневный срок после подписания Президентом России федерального закона о федеральном бюджете и утверждения им основных показателей оборонного заказа Правительство Российской Федерации утверждает оборонный заказ в полном объеме в пределах расходов на эти цели, установленных федеральным бюджетом. Оборонный заказ размещается на основе торгов (конкурса), порядок проведения которых определяется Правительством России (СЗ РФ. — 1995. — № 1. — Ст. 6).

В качестве примера можно привести постановление Правительства России «Об утверждении Порядка проведения торгов (конкурса) на размещение государственного оборонного заказа на поставку продовольственных товаров для военных и приравненных к ним спецпотребителей» от 26 мая 1997 г. Это постановление предусматривает проведение указанных торгов (конкурсов) только при наличии конкурсной документации или иной документации по привлечению заявок на участие в торгах (конкурсе). Указанный Порядок обязывает организаторов торгов (конкурса) на федеральном уровне включать в состав конкурсной комиссии представителей Министерства экономики, Министерства сельского хозяйства и продовольствия, других федеральных органов исполнительной власти и организаций (СЗ РФ. — 1997. — № 22. — Ст. 2598).

22. В целях обеспечения Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов необходимыми материальными средствами, энергетическими и другими ресурсами, вооружением и военной техникой Распоряжением Правительства России от 9 января 1997 г. утвержден План мероприятий по обеспечению военного строительства в Российской Федерации, предусматривающий, в частности, такие направления деятельности федеральных органов исполнительной власти, как установление гарантированного уровня финансирования расходов на обеспечение обороны по основным направлениям и разделам бюджетной классификации; ликвидация диспропорции в расходах на содержание Вооруженных Сил, других войск и воинских формирований; финансирование мероприятий, связанных с реформированием Вооруженных Сил и других войск; изыскание гарантированных источников финансирования расходов на национальную оборону; ликвидация задолженности федерального бюджета по финансированию Вооруженных Сил, других войск и воинских формирований и органов; совершенствование системы обеспечения жильем военнослужащих и лиц, уволенных с военной службы, в том числе с использованием жилищных сертификатов и иных ценных бумаг (СЗ РФ. — 1997. — № 3. — Ст. 482).

23. В качестве примера деятельности Правительства по оснащению Вооруженных Сил, других войск, воинских формирований и органов вооружением и военной техникой по их заказам можно привести постановление Правительства «О принятии на вооружение Вооруженных Сил Российской Федерации отдельных видов вооружения и патронов» от 8 сентября 1998 г. (СЗ РФ. — 1998. — № 37. — Ст. 4635).

Примером деятельности Правительства России по оснащению вооружением и военной техникой Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов может служить постановление Правительства Российской Федерации «О государственной приемке кораблей и морских судов обеспечения» от 14 июня 2000 г., предусматривающее возложение на Министерство обороны РФ обязанностей по проведению государственной приемки кораблей и морских судов обеспечения, построенных на судостроительных предприятиях Российской Федерации и других государств по заказам Министерства обороны, Государственного таможенного комитета и Федеральной пограничной службы (СЗ РФ. — 2000. — № 25. — Ст. 2693).

Примером деятельности Правительства России по реализации полномочий, связанных с обеспечением Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов необходимыми энергетическими ресурсами является постановление Правительства «Об обеспечении надежного энергоснабжения стратегических организаций» от 5 июля 1999 г. Указанное постановление предусматривает отдельной строкой финансирование в полном объеме лимитов потребления топливно-энергетических ресурсов в стоимостном выражении для подведомственных организаций, включенных в перечень стратегических организаций, обеспечивающих безопасность государства и финансируемых за счет средств федерального бюджета (СЗ РФ. — 2000. — № 25. — Ст. 2693).

В постановлении Правительства России от 9 февраля 2000 г. определен порядок оплаты оказываемых федеральными органами исполнительной власти услуг по заправке воздушных судов (сторожевых кораблей, сторожевых катеров) внутренних войск Министерства внутренних дел Российской Федерации горючим и смазочными материалами, обеспечению их водой и электроэнергией, а также запасными частями (СЗ РФ. — 2000. — № 7. — Ст. 815).

Комментарий к п. 6

24. Важно отметить, что процесс разработки и выполнения государственных программ вооружения и развития оборонного промышленного комплекса представляет собой взаимосвязанную деятельность органов государственной власти России и органов военного управления. В соответствии со ст.ст. 14 и 15 комментируемого Федерального закона указанные федеральные программы разрабатываются Министерством обороны России, Генеральным штабом Вооруженных Сил Российской Федерации с участием федеральных органов исполнительной власти, в составе которых или при которых имеются другие войска, воинские формирования. В связи с этим Правительство России осуществляет координацию деятельности органов государственной власти и органов военного управления по подготовке предложений по основным направлениям военно-технической политики государства, на основе которых

разрабатываются государственные программы вооружения и развития оборонного промышленного комплекса, утверждаемые Президентом Российской Федерации.

25. В целях координации деятельности органов государственной власти и органов военного управления, в том числе по разработке и выполнению государственных программ вооружения и развития оборонного промышленного комплекса, постановлением Правительства от 22 июня 1999 г. создана Комиссия Правительства Российской Федерации по военно-промышленным вопросам и утверждено Положение об этом государственном органе. К числу важнейших функций Комиссии отнесены: определение приоритетных направлений в области обеспечения обороны и государственной безопасности; рассмотрение вопросов взаимодействия федеральных органов исполнительной власти и заинтересованных организаций по вопросам обеспечения обороны и государственной безопасности; рассмотрение проектов государственной программы вооружения, федеральных целевых программ создания вооружений и военной техники, а также предложений по развитию, реструктуризации, конверсии оборонного промышленного комплекса и его научно-технологической базы, оперативному оборудованию территории Российской Федерации в целях обороны страны; рассмотрение и разработка предложений по проекту федерального бюджета, связанных с определением расходов на обеспечение обороны и государственной безопасности; рассмотрение проектов государственного оборонного заказа и разногласий между федеральными органами исполнительной власти, возникающих при его формировании; рассмотрение и разработка предложений о расходовании средств резерва Правительства России, создаваемого в рамках государственного оборонного заказа для финансирования непредвиденных работ и др. (СЗ РФ. — 1999. — № 27. — Ст. 3366).

26. В качестве примера государственных программ вооружения и развития оборонного промышленного комплекса можно привести «Федеральную целевую программу промышленной утилизации вооружения и военной техники на период до 2000 года», утвержденную постановлением Правительства России от 25 мая 1994 г. Эта Программа разработана и представлена в Правительство России Министерством экономики, Министерством обороны и Государственным комитетом Российской Федерации по оборонным отраслям промышленности в целях установления высшим исполнительным органом России единого порядка организации и проведения работ по утилизации вооружения и военной техники, выводимых из эксплуатации в соответствии с международными договорами по ликвидации, сокращению и ограничению вооружений, а также вследствие их морального и физического износа. Правительство России определило государственным заказчиком работ по реализации Программы Министерство обороны Российской Федерации и установило, что работы по утилизации вооружения и военной техники проводятся в соответствии с государственным оборонным заказом за счет средств, предусматриваемых на эти цели в федеральном бюджете, и привлечения внебюджетных источников с последующим переходом в процессе реализации Программы на принцип самоосуваемости (САПП РФ. — 1994. — № 3. — Ст. 1901).

В целях выполнения указанной Программы Правительством России принято постановление от 17 июля 1996 г., в котором определяются возможные источники внебюджетного финансирования работ по утилизации вооружения и военной техники. К числу таких источников в постановлении отнесены: средства предприятий и организаций независимо от форм собственности, передаваемые на добровольной основе, а также средства физических лиц; часть выручки, получаемой предприятиями и организациями в результате утилизации вооружения и военной техники; пожертвования и другие источники, разрешенные законодательством Российской Федерации. Внебюджетные средства учитываются на специальном счете внебюджетных средств Министерства обороны РФ (СЗ РФ. — 1996. — № 31. — Ст. 2728).

27. К числу государственных программ вооружения и развития оборонного промышленного комплекса, которые выполняет Правительство России, можно отнести Федеральную целевую программу «Уничтожение запасов химического оружия в Российской Федерации», утвержденную постановлением Правительства от 21 марта 1996 г. Государственным заказчиком и основным разработчиком Программы является Министерство обороны РФ. В указанном постановлении определены основные цели Программы: уничтожение запасов химического оружия в Российской Федерации; оздоровление экологической обстановки в районах хранения и уничтожения химического оружия; снятие социально-психологической напряженности у населения из-за риска длительного хранения химического оружия; подготовка на ее основе проектов федеральных законов и иных правовых актов по уничтожению химического оружия (СЗ РФ. — 1996. — № 14. — Ст. 1448).

В целях реализации указанной Программы Федеральный закон «О ратификации Конвенции о запрещении разработки, производства, накопления и применения химического оружия и о его уничтожении» от 5 ноября 1997 г. (п. 4 ст. 3) наделяет Правительство полномочиями по определению порядка проведения и объема работ, необходимых для выполнения Конвенции, а также осуществлению мероприятий, необходимых прежде всего для обеспечения безопасности населения и охраны окружающей среды в ходе уничтожения химического оружия; обеспечению финансирования работ по химическому разоружению в необходимых объемах за счет бюджетных и внебюджетных источников; охране окружающей среды в ходе уничтожения химического оружия; обеспечению создания технической базы уничтожения запасов химического оружия (СЗ РФ. — 1997. — № 45. — Ст. 5138).

Постановлением Правительства России от 24 июня 1998 г. утверждена «Федеральная целевая программа реструктуризации и конверсии оборонной промышленности на 1998—2000 годы». Министерство экономики Российской Федерации является государственным заказчиком и координатором этой Программы (СЗ РФ. — 1998. — № 26. — Ст. 3081).

28. Как правило, государственные программы и планы вооружения и развития оборонного промышленного комплекса содержат сведения, составляющие государственную тайну. С учетом этого Правительство России осуществляет деятельность по разработке и выполнению таких планов и программ в соответствии с Федеральным законом «О государственной тайне» от 21 июля 1993 г., который обязывает высший исполнительный орган в Российской Федерации представлять на утверждение Президенту России предложения о составе, структуре

межведомственной комиссии по защите государственной тайны и положение о ней; представлять на утверждение главе Российского государства перечень должностных лиц органов государственной власти, наделяемых полномочиями по отнесению сведений к государственной тайне; устанавливать порядок разработки перечня сведений, отнесенных к государственной тайне; организовывать разработку и выполнение государственных программ в области защиты государственной тайны; определять полномочия должностных лиц по обеспечению защиты государственной тайны в аппарате Правительства России (СЗ РФ. — 1997. — № 41. — Ст. 4673).

В целях реализации своих полномочий, закрепленных в Федеральном законе «О государственной тайне», Правительство России постановлением от 28 октября 1995 г. утвердило Инструкцию о порядке допуска должностных лиц и граждан к государственной тайне (СЗ РФ. — 1995. — № 43. — Ст. 4987).

Комментарий к пп. 7, 8, 9 и 10

29. Важно отметить, что в период военного положения возрастает роль Правительства Российской Федерации в обеспечении координации деятельности органов исполнительной власти и органов военного управления по отражению вооруженной агрессии. Справедливо полагать, что в мирное время для проведения мероприятий по отражению агрессии в период военного положения должны быть созданы соответствующие условия. С этой целью комментируемый Федеральный закон наделяет Правительство России указанными взаимосвязанными между собой военными полномочиями в сферах мобилизационной подготовки и мобилизации.

30. В данной сфере Правительство Российской Федерации призвано прежде всего осуществлять распорядительную деятельность по руководству мобилизационной подготовкой федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и организаций независимо от форм собственности, транспорта, коммуникаций и населения страны.

В целях разграничения распорядительной деятельности в сфере мобилизационной подготовки и мобилизации главы Российского государства и Правительства России Федеральный закон «О мобилизационной подготовке и мобилизации» от 26 февраля 1997 г. (ч. 1 ст. 11) закрепляет положение о том, что организация и порядок мобилизационной подготовки и мобилизации органов государственной власти России, Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований, органов и специальных формирований определяются указами Президента Российской Федерации, а организация и порядок мобилизационной подготовки и мобилизации экономики России, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, а также организаций определяются постановлениями Правительства России (СЗ РФ. — 1997. — № 9. — Ст. 1014).

Приведенные положения Федерального закона «О мобилизационной подготовке и мобилизации» находят свое продолжение в Указе Президента России «О полномочиях федеральных органов исполнительной власти в области мобилизационной подготовки и мобилизации» от 14 ноября 1997 г., в соответствии с которым Правительству России поручено определять полномочия федеральных органов исполнительной власти, а также осуществлять руководство их деятельностью в области мобилизационной подготовки и мобилизации (СЗ РФ. — 1997. — № 46. — Ст. 5281).

31. Следует отметить, что для осуществления руководства мобилизационной подготовкой указанных выше органов и организаций Федеральный закон «О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации» (ст. 6) наделяет Правительство России соответствующими полномочиями. Так, указанный Закон обязывает высший исполнительный орган в Российской Федерации обеспечивать согласованное функционирование и взаимодействие федеральных органов исполнительной власти с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации по вопросам мобилизационной подготовки и мобилизации.

В настоящее время сложилась практика реализации данного полномочия путем заключения соглашений между Правительством России и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации о разграничении полномочий и предметов ведения в сфере мобилизационной подготовки экономики и гражданской обороны. В качестве примера можно привести Соглашение от 29 мая 1996 г. между Правительством Российской Федерации и Администрацией Ростовской области, в котором определяются полномочия Правительства Российской Федерации, направленные на осуществление руководства и координацию работ по мобилизационной подготовке экономики Ростовской области в соответствии с единой государственной политикой в данной сфере обороны, а также полномочия Администрации Ростовской области как органа государственной власти субъекта Российской Федерации, ответственного за состояние мобилизационной готовности предприятий, учреждений и организаций, расположенных на ее территории. Указанное Соглашение, в частности (ст. 4), обязывает Администрацию Ростовской области создавать мобилизационные органы и мобилизационные подразделения для решения задач мобилизационной подготовки органов управления и экономики на территории области на основании постановлений и рекомендаций Правительства Российской Федерации (РГ. — 1996. — 17 августа).

Для осуществления руководства мобилизационной подготовкой федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и организаций независимо от форм собственности, транспорта, коммуникаций и населения страны Федеральный закон «О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации» (ст. 6) наделяет Правительство России полномочиями по организации научного, методического и информационного обеспечения мобилизационной подготовки и мобилизации; повышению квалификации работников мобилизационных органов.

Детализируя и конкретизируя полномочие Правительства России по установлению федеральным органам исполнительной власти мобилизационных заданий, ст. 6 Федерального закона «О мобилизационной подготовке и мобилизации» обязывает Правительство России при установлении таких мобилизационных заданий определить порядок заключения договоров (контрактов) об их выполнении и обеспечении материально-техническими ресурсами; решить вопросы об ассигнованиях на мобилизационную подготовку и мобилизацию из федерального бюджета и о предоставлении льгот организациям, имеющим мобилизационные задания (заказы).

32. Свою деятельность по руководству мобилизационной подготовкой указанных органов и организаций Правительство России осуществляет через мобилизационные органы, создаваемые в федеральных органах исполнительной власти, органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органах местного самоуправления и организациях. Во главе этих органов стоит Главное управление специальных программ Президента Российской Федерации, действующее в соответствии с Положением, утвержденным Указом главы Российского государства от 31 августа 1998 г.

Положение обязывает указанный федеральный орган исполнительной власти, в том числе в целях координации Правительством России деятельности мобилизационных органов, прежде всего обеспечивать мобилизационную подготовку федеральных органов государственной власти и их аппаратов; функционирование специальных объектов и объектов мобилизационного назначения; координацию работы по защите информации от утечки по техническим каналам на специальных объектах, запасных пунктах управления федеральных органов исполнительной власти и в административных зданиях федеральных органов государственной власти; координацию работы руководителей федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и их аппаратов по мобилизационной подготовке; разработку проектов нормативных правовых актов и методических документов по мобилизационной подготовке руководителей федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и их руководителей (СЗ РФ. — 1999. — № 14. — Ст. 1696).

Финансирование мобилизационных органов и мобилизационных работников согласно ч. 7 ст. 12 Федерального закона «О мобилизационной подготовке и мобилизации» осуществляется в порядке, определяемом Правительством России, за счет средств федерального бюджета. Так, Положение об оплате труда работников мобилизационных органов утверждено постановлением Правительства от 3 апреля 1996 г. и предусматривает, что должностные оклады руководителей мобилизационных органов (подразделений) устанавливаются применительно к должностным окладам руководителей структурных подразделений организаций. Источники и порядок финансирования расходов на оплату труда работников мобилизационных органов (подразделений) устанавливаются в утверждаемом Правительством порядке финансирования мероприятий по мобилизационной подготовке экономики Российской Федерации. Работникам мобилизационных органов (подразделений), допущенным к государственной тайне и постоянно занятым мобилизационной работой, выплачивается процентная надбавка к должностному окладу (СЗ РФ. — 1996. — № 43. — Ст. 4990).

Правовое положение мобилизационных органов, создаваемых в федеральных органах исполнительной власти, органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органах местного самоуправления и организациях, согласно ч. 4 ст. 12 указанного Закона, определяется в соответствии с примерным положением о мобилизационных органах, утверждаемым Правительством России.

33. Важно отметить, что Федеральный закон «О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации» (ст. 6) несколько шире формулирует полномочие Правительства России по организации разработки и выполнения мобилизационных планов, планов создания запасов материальных ценностей государственного и мобилизационного резервов, обязывая высший исполнительный орган России организовывать разработку и выполнение не только мобилизационных планов государственных органов, органов местного самоуправления и экономики страны, но и мобилизационных планов для удовлетворения нужд населения в военное время. Кроме этого, указанный Закон наделяет Правительство России полномочиями по разработке проектов нормативных правовых актов, подлежащих введению в действие в период мобилизации и в военное время, а также проектов нормативных правовых актов в области мобилизационной подготовки; проведению учений и тренировок по мобилизационному развертыванию и выполнению мобилизационных планов.

В указанных мобилизационных планах предусматриваются как мероприятия, которые проводятся в мирное время, так и те, которые осуществляются с объявлением Президентом Российской Федерации общей или частичной мобилизации в военное время. При этом деятельность Правительства России в сфере мобилизационной подготовки и мобилизации осуществляется прежде всего в мирное время и является основой для реализации им в военное время полномочий, связанных с осуществлением контроля за подготовкой организаций к выполнению государственного оборонного заказа по выпуску продукции в военное время.

34. Необходимо отметить, что Правительство России в соответствии с требованиями ст. 6 комментируемого Федерального закона не только организует разработку и выполнение планов создания запасов материальных ценностей государственного и мобилизационного резервов в мирное время (п. 7), но и осуществляет контроль за подготовкой организаций к выполнению государственного оборонного заказа по выпуску продукции в военное время (п. 9). Федеральный закон «О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации» (ст. 6), объединяя деятельность Правительства России в сфере мобилизации и мобилизационной подготовки в мирное и военное время, также обязывает Правительство России в мирное время определять порядок создания, накопления, сохранения, обновления и использования государственного и мобилизационного резервов для организации при объявлении мобилизации перевода экономики Российской Федерации, экономики субъектов Российской Федерации и экономики муниципальных образований на работу в условиях военного времени.

35. Федеральный закон «О государственном материальном резерве» от 29 декабря 1994 г. запасы материальных ценностей для мобилизационных нужд Российской Федерации (мобилизационный резерв) определяет в качестве составной части государственного резерва России или особого федерального (общероссийского) запаса материальных ценностей. В состав государственного резерва России включаются также запасы стратегических материалов и товаров, запасы материальных ценностей для обеспечения неотложных работ при ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций.

Указанный Закон разграничивает полномочия между федеральными органами исполнительной власти по организации разработки и выполнения планов создания государственного и мобилизационного резервов. Так,

обязанности по формированию, хранению и обслуживанию запасов государственного резерва, за исключением мобилизационного резерва, возлагаются на федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий управление государственным резервом, его территориальные органы и организации, а формирование, хранение и обслуживание мобилизационного резерва осуществляются в порядке, определенном Правительством Российской Федерации.

Для осуществления руководства деятельностью организаций системы государственного резерва вышеназванный Закон наделяет Правительство России полномочиями по определению структуры системы государственного резерва и порядка управления ею; принятию решений о создании, реорганизации, ликвидации организаций, входящих в систему государственного резерва, и закреплению за ними имущества в хозяйственное ведение или оперативное управление (СЗ РФ. — 1995. — №1. — Ст. 3).

Во главе организаций, входящих в единую федеральную систему государственного резерва Российской Федерации, стоит Российское агентство по государственным резервам, осуществляющее свою деятельность в соответствии с Положением, утвержденным постановлением Правительства России от 14 февраля 2000 г. Это Положение обязывает Российское агентство по государственным резервам, в том числе в целях реализации Правительством России рассматриваемых полномочий в сфере мобилизационной подготовки и мобилизации, разрабатывать и вносить в Правительство предложения по номенклатуре материальных ценностей, подлежащих хранению в государственном резерве, нормам и объемам их накопления; предложения о строительстве объектов для хранения и обслуживания запасов государственного резерва; проекты специальных планов с перечнем организаций, осуществляющих ответственное хранение материальных ценностей государственного резерва, номенклатуры и объемов хранения этих ценностей; предложения о развитии и совершенствовании системы государственного резерва (СЗ РФ. — 2000. — № 8. — Ст. 960).

36. Необходимо отметить, что в сфере мобилизации и мобилизационной подготовки комментируемый Федеральный закон (п. 9 ст. 6) наделяет Правительство России полномочиями по осуществлению контроля за созданием воинских формирований при федеральных органах исполнительной власти в военное время. Федеральный закон «О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации» (ст. 6), по нашему мнению, несколько расширяет указанное полномочие Правительства Российской Федерации, обязывая его осуществлять контроль за проведением комплекса мероприятий по переводу Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований, органов и специальных формирований на организацию и состав военного времени. Кроме этого, указанный Закон наделяет Правительство России полномочием по организации бронирования на период мобилизации и на военное время граждан, пребывающих в запасе и работающих в органах государственной власти, органах местного самоуправления и организациях.

37. В основе мероприятий, проводимых Правительством России по переводу Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований, органов и специальных формирований на организацию и состав военного времени, лежит его деятельность по призыву на военную службу по мобилизации граждан, приписанных к воинским частям (предназначенных в специальные формирования) для прохождения военной службы на воинских должностях, предусмотренных штатами военного времени, или направления их для работы на должностях гражданского персонала Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований, органов и специальных формирований.

Порядок организации такого призыва определен в Положении, утвержденном постановлением Правительства Российской Федерации от 19 октября 1998 г. Указанное Положение определяет, что призыв граждан по мобилизации предусматривает проведение единого комплекса мероприятий по объявлению общей или частичной мобилизации; оповещению граждан о проведении мобилизации; обеспечению явки или доставки граждан в пункты предварительного сбора военных комиссариатов или непосредственно в воинские части и специальные формирования; документальное оформление факта призыва граждан на военную службу по мобилизации. Правительство обязывает соответствующих военных комиссаров издавать приказы об объявлении общей или частичной мобилизации на территории субъекта Российской Федерации или муниципального образования во исполнение указа Президента России об объявлении общей или частичной мобилизации (СЗ РФ. — 1998. — № 43. — Ст. 5354).

Комментарий к пп. 11 и 12

38. Необходимо отметить, что Правительство России в целях реализации распорядительной функции призвано не только руководить деятельностью в области обороны соответствующих федеральных органов исполнительной власти, но и принимать решения о создании, реорганизации и ликвидации государственных организаций оборонного промышленного комплекса, научно-исследовательских и опытно-конструкторских организаций, определять условия их финансово-хозяйственной деятельности. В качестве примера такого рода решения Правительства России можно привести его постановление «Вопросы федеральных государственных унитарных предприятий «Государственная компания «Росвооружение» и «Промэкспорт» от 31 декабря 1997 г., в соответствии с которым были зарегистрированы уставы указанных предприятий, которые являются правопреемниками Государственной компании по экспорту и импорту вооружений и военной техники «Росвооружение» и внешнеэкономического объединения «Промэкспорт». В указанном постановлении Правительством России определены порядок осуществления государственного контроля за деятельностью этих предприятий, а также основные их функции (СЗ РФ. — 1997. — № 3. — Ст. 346).

39. Примером реализации Правительством России полномочия по определению порядка создания научно-исследовательских и опытно-конструкторских организаций, осуществляющих деятельность в области обороны, можно привести его постановление «Об утверждении Положения о генеральном конструкторе по важнейшим направлениям создания видов систем и комплексов вооружения и военной техники» от 24 августа 1996 г. В соответствии с этим Положением генеральный конструктор по важнейшим направлениям создания видов систем и комплексов вооружения и военной техники является научно-техническим руководителем работ по их разработке и

производству. Генеральный конструктор несет перед соответствующими федеральными органами исполнительной власти и Министерством обороны РФ ответственность прежде всего за реализацию государственных программ по закрепленным за ним направлениям развития систем и комплексов вооружения и военной техники (СЗ РФ. — 1996. — № 36. — Ст. 4239).

40. Следует отметить, что условия финансово-хозяйственной деятельности организаций оборонного промышленного комплекса определяются Правительством России не только в постановлениях о регистрации таких предприятий, но и в положениях, устанавливающих порядок лицензирования отдельных видов деятельности в области обороны. Так, порядок осуществления деятельности по разработке, производству и утилизации вооружения, военной техники и боеприпасов определен в Положении, утвержденном постановлением Правительства России от 27 марта 1998 г. Это Положение обязывает организации оборонного промышленного комплекса осуществлять указанную деятельность в рамках действующего законодательства России в целях обеспечения национальных интересов и безопасности, повышения технических характеристик вооружения, военной техники и боеприпасов. В Положении установлены подлежащие лицензированию виды деятельности юридических лиц независимо от формы собственности, связанной с разработкой, производством, ремонтом, гарантийным обслуживанием, авторским и гарантийным надзором, утилизацией вооружения, военной техники и боеприпасов, их комплектующих изделий и составных частей, а также порядок получения такой лицензии (СЗ РФ. — 1998. — № 14. — Ст. 1591).

41. Порядок осуществления отдельных видов финансово-хозяйственной деятельности воинскими частями, предприятиями, учреждениями и организациями Министерства обороны Российской Федерации регламентируется в постановлении Правительства от 26 августа 1995 г. В этом постановлении закреплено, что лицензированию подлежит строительная деятельность указанных юридических лиц, а также их деятельность по изготовлению, ремонту и реализации средств измерений военного назначения в Вооруженных Силах. Правительством определены органы, уполномоченные на ведение лицензионной деятельности, а также порядок получения лицензий воинскими частями, предприятиями, учреждениями и организациями Министерства обороны Российской Федерации (СЗ РФ. — 1995. — № 36. — Ст. 3548).

Особенности деятельности организаций военного промышленного комплекса, за исключением воинских частей Министерства обороны Российской Федерации, при проведении работ по использованию атомной энергии в оборонных целях, включая разработку, изготовление, испытания, транспортирование, эксплуатацию, хранение, ликвидацию и утилизацию ядерного оружия и ядерных энергетических установок военного назначения, определены в постановлении Правительства России от 20 июня 2000 г. Указанное постановление возлагает обязанность по государственному надзору за осуществлением этой деятельности на Министерство обороны Российской Федерации. Правительство обязывает организации военного промышленного комплекса при проведении работ по использованию атомной энергии в оборонных целях соблюдать законодательство Российской Федерации; нормы и правила по ядерной, радиационной и промышленной безопасности; нормы и правила по физической защите радиоактивных материалов и по сохранению государственной тайны; нормы и правила учета и контроля радиоактивных материалов; экологические, санитарно-эпидемиологические, гигиенические, противопожарные нормы и правила (СЗ РФ. — 2000. — № 26. — Ст. 2775).

42. Важно отметить, что, реализуя свои полномочия по определению условий финансово-хозяйственной деятельности организаций военного промышленного комплекса, Правительство России устанавливает соответствующие требования к их руководителям. Так, в соответствии с Положением о сертификации на право управления предприятиями и организациями оборонного промышленного комплекса, осуществляющими разработку и/или производство вооружения, военной техники, боеприпасов, а также их основных составных частей, комплектующих изделий и материалов, утвержденным постановлением Правительства России от 28 февраля 1995 г., руководителями таких предприятий и организаций могут быть только лица, имеющие высшее образование и стаж руководящей работы по профилю предприятия или организации в соответствующей отрасли промышленности не менее 5 лет, знающие законодательство Российской Федерации, касающееся деятельности предприятия, и допущенные к государственной тайне (СЗ РФ. — 1995. — № 10. — Ст. 899).

Комментарий к пп. 13 и 14

43. Следует отметить, что прежде всего в целях комплектования Вооруженных Сил Российской Федерации квалифицированными кадрами комментируемый Федеральный закон наделяет Правительство России указанными взаимосвязанными полномочиями в сфере военного образования.

44. В качестве примера деятельности Правительства России по принятию решения о создании, реорганизации и ликвидации военных образовательных учреждений можно привести постановление Правительства «О военных образовательных учреждениях профессионального образования Министерства обороны Российской Федерации» от 29 августа 1998 г., которое в целях совершенствования системы подготовки офицеров предусматривает, например: создание Общевойсковой академии Вооруженных Сил на базе Военной академии имени М.В. Фрунзе; преобразование Военной академии противовоздушной обороны Сухопутных войск в Военный университет войсковой противовоздушной обороны Вооруженных Сил; реорганизацию Московского высшего военного училища радиоэлектроники противовоздушной обороны путем присоединения его к Военной академии Ракетных войск (СЗ РФ. — 1998. — № 35. — Ст. 4420).

45. Примером решения Правительства России о создании, реорганизации и ликвидации военных кафедр при образовательных учреждениях высшего профессионального образования является его постановление от 20 июля 1993 г., которым был утвержден Перечень таких военных кафедр (САПП РФ. — 1993. — № 30. — Ст. 2801).

Постановление Правительства России от 26 декабря 1995 г. обязывает также Министерство обороны Российской Федерации пересмотреть Перечень военно-учетных специальностей, соответствующих профилю подготовки студентов (курсантов) в государственных образовательных учреждениях высшего профессионального образования, и

программы подготовки офицеров запаса на военных кафедрах при государственных образовательных учреждениях высшего профессионального образования (СЗ РФ. — 1995. — № 2. — Ст. 113). Организация и деятельность таких кафедр осуществляются в соответствии с Положением об обучении студентов по программам подготовки офицеров запаса на военных кафедрах при государственных образовательных учреждениях высшего профессионального образования, утвержденным постановлением Правительства от 24 мая 1994 г. Указанное Положение предусматривает, в частности, привлечение студентов, проходящих обучение по программе подготовки офицеров запаса на военной кафедре вуза, из числа прошедших военную службу и граждан женского пола на учебные сборы (СЗ РФ. — 1994. — № 19. — Ст. 935).

46. В сфере военного образования Правительство утверждает также положения о деятельности государственных образовательных учреждений основного общего, среднего (полного) общего образования с дополнительными образовательными программами, направленными на проведение военной подготовки несовершеннолетних граждан мужского пола, — суворовских военных, нахимовских военно-морских училищ и кадетских (морских кадетских) корпусов. Постановлением Правительства России от 11 июня 1996 г. утверждены Положение о суворовских военных, нахимовских военно-морских училищах, Положение о военно-музыкальных училищах и музыкальных кадетских корпусах (СЗ РФ. — 1996. — № 26. — Ст. 3135).

Комментарий к п. 15

47. В разработке Федеральной государственной программы оперативного оборудования территории Российской Федерации согласно п. 4 ст. 15 комментируемого Федерального закона участвуют Генеральный штаб Вооруженных Сил Российской Федерации и федеральные органы исполнительной власти, в составе которых или при которых имеются другие войска, воинские формирования и органы.

Правительство России организует разработку Федеральной государственной программы оперативного оборудования территории страны в целях обороны с учетом военно-административного деления Российской Федерации, установленного Указом Президента Российской Федерации от 27 июля 1998 г. В соответствии с этим Указом основной военно-административной единицей Российской Федерации является военный округ. Согласно Положению о военном округе, утвержденному этим же Указом главы Российского государства, на военные округа в пределах их границ возложены в том числе и функции по оперативному оборудованию территории в целях выявления непосредственной подготовки и отражения во взаимодействии с другими войсками, воинскими формированиями и органами агрессии против Российской Федерации (СЗ РФ. — 1998. — № 31. — Ст. 3839).

48. Реализуя полномочие по организации разработки Федеральной государственной программы оперативного оборудования территории страны в целях обороны, Правительство России обязано учитывать местонахождение и особенности правового положения закрытых административно-территориальных образований, прежде всего тех, на территории которых расположены объекты Министерства обороны Российской Федерации. Положение об обеспечении особого режима в закрытом административно-территориальном образовании утверждено постановлением Правительства от 26 июня 1998 г. В соответствии с указанным Положением установлен особый режим функционирования воинских частей, подразделений, организаций и объектов Министерства обороны РФ, расположенных на территории закрытого административно-территориального образования. Такой особый режим, в частности, включает в себя установление запретной и контролируемой зон; ограничение на въезд и (или) проживание граждан на территории закрытого административно-территориального образования; ограничение на полеты летательных аппаратов над территорией такого образования; ограничение на ведение хозяйственной и предпринимательской деятельности, владение, пользование и распоряжение землей, природными ресурсами, недвижимым имуществом и др. Контроль за выполнением требований Положения осуществляют федеральные органы исполнительной власти, администрация объекта Министерства обороны РФ и орган местного самоуправления (СЗ РФ. — 1998. — № 27. — Ст. 3180).

Комментарий к п. 16

49. Необходимо отметить, что в разработке планов размещения на территории России объектов с ядерными зарядами и объектов по ликвидации оружия массового уничтожения участвуют не только указанные выше федеральные органы исполнительной власти, привлекаемые для решения вопросов обороны, но и Министерство Российской Федерации по атомной энергии, правовое положение которого определено в Положении, утвержденном постановлением Правительства России от 5 апреля 1997 г. (СЗ РФ. — 1997. — № 15. — Ст. 1794).

50. Организуя разработку указанных планов, Правительство России призвано исполнять возложенные на него ст. 9 Федерального закона «Об использовании атомной энергии» от 21 ноября 1995 г. обязанности по определению функций, порядка деятельности, прав и обязанностей органов управления использованием атомной энергии и органов государственного регулирования безопасности; осуществлению управления находящимися в федеральной собственности ядерными материалами, ядерными установками, радиационными источниками, пунктами хранения и радиоактивными веществами; принятию решений о проектировании, сооружении, эксплуатации, выводе из эксплуатации ядерных установок, радиационных источников и пунктов хранения, находящихся в федеральной собственности либо имеющих федеральное или межрегиональное значение; принятию мер по социальной защите граждан; обеспечивает выплаты социально-экономических компенсаций за негативное воздействие ионизирующего излучения и за дополнительные факторы риска работникам объектов использования атомной энергии и др. (СЗ РФ. — 1995. — № 48. — Ст. 4552).

51. Перечень предприятий и организаций, в состав которых входят особо радиационно опасные и ядерно опасные производства и объекты, осуществляющие разработку, производство, эксплуатацию, хранение, транспортировку, утилизацию ядерного оружия, компонентов ядерного оружия, радиационно опасных материалов и изделий, утвержден постановлением Правительства России от 7 марта 1995 г. (СЗ РФ. — 1995. — № 11. — Ст. 996).

52. Разрабатываемые Правительством планы размещения на территории Российской Федерации объектов с ядерными зарядами, а также объектов по ликвидации оружия массового уничтожения и ядерных отходов должны предусматривать конверсионные мероприятия. В целях определения источников финансирования таких мероприятий постановлением Правительства от 28 января 1997 г. утверждено Положение о формировании централизованных средств и использовании их для финансирования работ по конверсии оборонных производств на особо радиационно-опасных и ядерно-опасных производствах и объектах по ликвидации оружия массового поражения. Правительством России в этом Положении определены размеры отчислений организаций и воинских частей, за счет которых федеральные органы исполнительной власти, в ведении которых находятся особо радиационно-опасные и ядерно-опасные объекты, могут проводить работы по конверсии оборонных производств на таких объектах; финансировать научно-исследовательские, опытно-конструкторские и проектно-изыскательские работы, выполняемые в целях совершенствования технологии и повышения безопасности функционирования таких производств и объектов. В соответствии с указанным Положением основной целью формирования и использования централизованных средств конверсии является привлечение дополнительных источников финансирования мероприятий по перепрофилированию оборонных производств на выпуск продукции гражданского назначения (СЗ РФ. — 1997. — № 5. — Ст. 689).

53. Следует отметить, что разрабатываемые Правительством России планы размещения на территории Российской Федерации объектов с ядерными зарядами, а также объектов по ликвидации оружия массового уничтожения и ядерных отходов должны также предусматривать мероприятия, связанные с выводом из эксплуатации ядерных установок, радиационных источников, пунктов хранения ядерных материалов, радиоактивных веществ и радиоактивных отходов. В постановлении Правительства России от 2 апреля 1997 г. к числу источников образования специального фонда финансирования указанных мероприятий отнесены целевые средства федерального бюджета; целевые средства бюджетов субъектов Российской Федерации; целевые отчисления эксплуатирующей организации; централизованные средства на финансирование научно-исследовательских, опытно-конструкторских и проектно-изыскательских работ, выполняемых в целях совершенствования технологии и повышения безопасности функционирования особо радиационно-опасных и ядерно-опасных производств и объектов; доходы эксплуатирующих организаций; добровольные взносы юридических и физических лиц (СЗ РФ. — 1997. — № 14. — Ст. 1633).

54. В настоящее время свое полномочие по разработке планов размещения на территории Российской Федерации объектов с ядерными зарядами, а также объектов по ликвидации оружия массового уничтожения и ядерных отходов Правительство России реализует в соответствии с концепцией системы государственного учета и контроля ядерных материалов, одобренной постановлением Правительства от 14 октября 1996 г. Эта концепция предполагает необходимость создания системы государственного учета и контроля ядерных материалов, обусловленную их потенциальной ядерной и радиационной опасностью, высокой ценностью, а также существенным влиянием, оказываемым на государственную политику. Концепция определяет назначение, цели и принципы учета и контроля ядерных материалов (СЗ РФ. — 1996. — № 43. — Ст. 4918).

55. Объекты с ядерными зарядами, а также объекты по ликвидации оружия массового уничтожения и ядерных отходов могут находиться на территории запретных зон и районов при арсеналах, базах и складах Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов. Положение о таких зонах и районах утверждено постановлением Правительства России от 17 февраля 2000 г. В соответствии с указанным Положением запретные зоны и запретные районы устанавливаются в целях обеспечения безопасности хранения вооружения, военной техники и другого военного имущества, защиты населения и объектов производственного, социально-бытового и иного назначения, а также окружающей среды при чрезвычайных ситуациях техногенного и природного характера (СЗ РФ. — 2000. — № 8. — Ст. 967).

Комментарий к пп. 17 и 18

56. Следует отметить, что полномочия Правительства Российской Федерации по правовому регулированию и по организации федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, организациями призыва граждан на военную службу взаимосвязанны.

57. Согласно ст. 13 Федерального закона «О мобилизационной подготовке и мобилизации» военно-транспортная обязанность устанавливается для обеспечения Вооруженных Сил, других войск, воинских формирований, органов и специальных формирований транспортными средствами в период мобилизации и в военное время. Возмещение государством убытков, понесенных организациями и гражданами в связи с предоставлением в целях обеспечения обороны страны и безопасности государства транспортных средств и другого имущества, находящихся в их собственности, осуществляется в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации (СЗ РФ. — 1997. — № 9. — Ст. 1014).

Порядок исполнения военно-транспортной обязанности определяется Положением о военно-транспортной обязанности, утвержденным Указом Президента от 2 октября 1998 г. Указанное Положение распространяет военно-транспортную обязанность на федеральные органы исполнительной власти; органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации; органы местного самоуправления; организации независимо от формы собственности, являющиеся собственниками транспортных средств; граждан — владельцев транспортных средств. Военно-транспортная обязанность исполняется названными органами в мирное время — путем проведения мероприятий, связанных с учетом транспортных средств, а также путем заблаговременной подготовки транспортных средств, предоставляемых войскам, формированиям и органам, и обеспечения работы этих транспортных средств; в период мобилизации и в военное время — путем предоставления им транспортных средств и обеспечения их работы. Количество транспортных средств, привлекаемых в мирное время войсками, формированиями и органами, и сроки их привлечения определяются Правительством России (СЗ РФ. — 1998. — № 40. — Ст. 4941).

В целях реализации задач по техническому прикрытию объектов транспорта и обеспечению выполнения федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, организациями независимо от форм собственности, а также собственниками транспортных средств военно-транспортной обязанности постановлением Правительства России от 27 февраля 1999 г. разрешено организациям транспортного строительства, имеющим мобилизационные задания, а также включенным в перечень организаций по техническому прикрытию объектов транспорта, использовать для финансирования мероприятий по мобилизационной подготовке часть резерва средств, создаваемого за счет ежеквартальных отчислений (СЗ РФ. — 1999. — №10. — Ст. 1251).

58. Правовые основы деятельности Правительства России по определению порядка подготовки граждан к военной службе закреплены в Федеральном законе «О воинской обязанности и военной службе» от 28 марта 1998 г. В соответствии с указанным Законом в этой сфере Правительство утверждает государственные образовательные стандарты общего и профессионального образования, которые должны предусматривать получение гражданами начальных знаний об обороне государства и о воинской обязанности граждан; определяет перечень сложных военно-учетных специальностей, при овладении которыми гражданин, призванный на военную службу, вправе выбрать вид и род войск Вооруженных Сил Российской Федерации, другие войска, воинские формирования; финансирует медицинское освидетельствование, медицинское обследование и мероприятия, связанные с исполнением гражданами воинской обязанности; определяет порядок добровольной подготовки граждан к военной службе (СЗ РФ. — 1998. — № 13. — Ст. 1475).

59. Важно отметить, что порядок выполнения федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, организациями независимо от форм собственности требований воинского учета должен определяться в утверждаемом Правительством России положении о воинском учете. В настоящее время Положение о воинском учете, утвержденное постановлением Правительства от 25 декабря 1998 г., обязывает указанных юридических лиц участвовать в деятельности по учету и анализу имеющихся в стране призывных и мобилизационных людских ресурсов, а также определяет особенности организации ими воинского учета отдельных категорий граждан (СЗ РФ. — 1999. — № 1. — Ст. 192).

60. Положение о призыве на военную службу граждан Российской Федерации утверждено постановлением Правительства от 1 июня 1999 г. и конкретизирует соответствующие правовые нормы Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе» прежде всего в части определения порядка выполнения федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, организациями независимо от форм собственности обязанностей, связанных с организацией призыва на военную службу. Так, указанное Положение возлагает обязанности по организации призыва на военную службу на главу органа местного самоуправления совместно с военным комиссаром района, города без районного деления, иного муниципального образования. Кроме этого, при наличии оснований, предусмотренных законом, указами главы Российского государства и решениями Правительства России призывная комиссия обязана вынести решение об освобождении призывника от призыва на военную службу или о предоставлении ему отсрочки от призыва на военную службу (СЗ РФ. — 1999. — № 23. — Ст. 2857).

61. В целях обеспечения планомерной работы пунктов предварительного сбора призывников, ритмичности накопления и последующей отправки призывников постановлением Правительства России от 13 июня 1997 г. на органы местного самоуправления возложена обязанность по выделению необходимых зданий для размещения таких пунктов (СЗ РФ. — 1997. — № 22. — Ст. 1133).

Примером деятельности Правительства России по определению порядка выполнения органами власти и учреждениями обязанностей, связанных с организацией призыва на военную службу, является также постановление от 26 февраля 1999 г., которым утверждено Положение об отборе граждан, подлежащих призыву на военную службу, а также граждан, поступающих на военную службу по контракту, для исполнения специальных обязанностей военной службы. В указанном Положении определены войска, соединения и воинские части, в которых исполняются специальные обязанности военной службы гражданами России (СЗ РФ. — 1999. — № 10. — Ст. 1239).

62. Необходимо отметить, что Положение о военно-врачебной экспертизе, утвержденное постановлением Правительства от 20 апреля 1995 г., обязывает федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления проводить ее в мирное и военное время в Вооруженных Силах России, в других войсках, воинских формированиях и органах, а также в создаваемых на военное время специальных формированиях в целях определения категории годности граждан по состоянию здоровья к военной службе и установления причинной связи увечий и заболеваний граждан с прохождением ими военной службы (военных сборов). Кроме этого, в Положении определяются порядок создания, права и обязанности военно-врачебных комиссий, а также порядок оформления, рассмотрения и утверждения их заключений (СЗ РФ. — 1995. — № 19. — Ст. 1758).

63. Положение о порядке проведения военных сборов граждан, пребывающих в запасе, утвержденное постановлением Совета Министров — Правительства Российской Федерации от 26 июня 1993 г., возлагает на Министерство обороны России и местные органы военного управления прежде всего обязанности по определению порядка организации и проведения военных сборов; оповещению и отправке граждан к месту проведения военных сборов; компенсации расходов, понесенных предприятиями и гражданами в связи с призывом граждан на военные сборы; обеспечению военных сборов вооружением, военной техникой и другими материальными средствами (САПП РФ. — 1993. — № 28. — Ст. 2595).

64. В качестве примера деятельности Правительства России по реализации указанного полномочия можно привести его постановление от 5 мая 1997 г. об утверждении численности гражданского персонала Вооруженных Сил (СЗ РФ. — 1997. — № 20. — Ст. 1083).

Как показывает практика деятельности Правительства России по реализации комментируемого полномочия, высший исполнительный орган России не только устанавливает численность гражданского персонала Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, но и определяет условия оплаты его труда. Так, в постановлении Правительства России «О расширении прав отдельных центральных органов федеральной исполнительной власти в области оплаты труда гражданского персонала» от 3 января 1993 г. Министерству обороны, Министерству безопасности, Министерству внутренних дел, Государственному таможенному комитету, Государственному комитету по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, Федеральному агентству правительственной связи и информации при Президенте РФ, Федеральному управлению Железнодорожных войск при Министерстве путей сообщения, Службе внешней разведки, Главному управлению охраны в пределах выделенных средств разрешено увеличивать для гражданского персонала воинских частей, учреждений, военно-учебных (учебных) заведений, бюджетных предприятий и организаций до 50% размеры окладов; определять порядок, условия и размеры выплат стимулирующего характера, а также оказания материальной помощи; применять районные коэффициенты к заработной плате гражданского персонала; определять размеры надбавок, компенсационных доплат, повышений ставок и окладов, связанных с особенностями деятельности воинских частей (РВ. — 1993. — № 18).

Постановлением Правительства от 14 октября 1994 г. утверждены порядок и условия выплаты процентных надбавок к должностному окладу (тарифной ставке) лицам гражданского персонала Вооруженных Сил, других войск, воинских формирований и органов, допущенным к государственной тайне (СЗ РФ. — 1997. — № 25. — Ст. 2718).

Комментарий к п. 20

65. Следует отметить, что более подробно полномочия Правительства России в сфере организации гражданской обороны определяются в ст. 6 Федерального закона «О гражданской обороне» от 12 февраля 1998 г., обязывающей высший исполнительный орган в Российской Федерации обеспечивать проведение единой государственной политики в области гражданской обороны; руководить организацией и ведением гражданской обороны; издавать нормативные правовые акты в области гражданской обороны и определять порядок отнесения территорий к группам по гражданской обороне в зависимости от количества проживающего на них населения и наличия организаций, играющих существенную роль в экономике государства или влияющих на безопасность населения; определять порядок создания убежищ и иных объектов гражданской обороны, а также порядок накопления, хранения и использования в целях гражданской обороны материальных средств (СЗ РФ. — 1998. — № 7. — Ст. 69).

66. Комментируемые полномочия реализуются Правительством России путем прежде всего издания соответствующих постановлений, которыми утверждаются положения, определяющие порядок правового регулирования отдельных вопросов организации гражданской обороны. Так, для определения порядка накопления, хранения и использования в целях гражданской обороны материальных средств Правительством России 27 апреля 2000 г. издано постановление, которым утверждено Положение о накоплении, хранении и использовании в целях гражданской обороны запасов материально-технических, продовольственных, медицинских и иных средств. Эти запасы предназначены для первоочередного обеспечения населения в военное время, а также для оснащения соединений и воинских частей войск гражданской обороны и гражданских организаций гражданской обороны при проведении аварийно-спасательных и других неотложных работ в случае возникновения опасности при ведении военных действий или вследствие этих действий. В Положении определены состав, порядок накопления и хранения: материально-технических средств; продовольственных средств; медицинских средств; вещевого имущества; средств связи и оповещения; средств радиационной, химической и биологической защиты; отдельных видов топлива, спичек, табачных изделий, свечей и других средств. Правительство России в указанном Положении обязывает федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления и организации накапливать указанные запасы заблаговременно в мирное время, а также устанавливает требования по обеспечению их сохранности (СЗ РФ. — 2000. — № 18. — Ст. 1991).

67. В целях реализации закрепленного в Федеральном законе «О гражданской обороне» полномочия по руководству организацией и ведением гражданской обороны Правительством России в постановлении от 18 ноября 1999 г. определены основные задачи федеральных служб гражданской обороны: федеральной медицинской службы гражданской обороны; федеральной противопожарной службы гражданской обороны; федеральной службы гражданской обороны охраны общественного порядка; федеральной службы гражданской обороны защиты животных и растений; федеральной службы гражданской обороны защиты культурных ценностей (СЗ РФ. — 1999. — № 47. — Ст. 5718).

68. Высший исполнительный орган в Российской Федерации осуществляет деятельность по руководству организацией и ведением гражданской обороны через штабы по делам гражданской обороны, действующие в соответствии с постановлением Правительства РФ от 23 ноября 1996 г. Указанное постановление предусматривает конкретные мероприятия по реорганизации штабов по делам гражданской обороны и чрезвычайным ситуациям из подразделений органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в органы, специально уполномоченные решать задачи гражданской обороны, задачи по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций, при органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органах местного самоуправления. В указанном постановлении Министерству по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий Российской Федерации предписано утвердить примерное положение об органе управления по делам гражданской обороны и чрезвычайным ситуациям (СЗ РФ. — 1996. — № 49. — Ст. 5563).

69. В настоящее время Примерное положение об органе, специально уполномоченном решать задачи гражданской обороны, утверждено приказом министра Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий от 16 августа 2000 г. Этим приказом установлено, что орган управления по делам гражданской обороны и чрезвычайным ситуациям создается и функционирует в составе или при органе исполнительной власти субъекта Российской Федерации, органе местного самоуправления и предназначен для организации выполнения мероприятий гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций как в мирное, так и в военное время. В соответствии с указанным Положением руководство деятельностью этого органа осуществляет руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации. Руководство деятельностью органа управления по делам гражданской обороны и чрезвычайным ситуациям муниципального образования осуществляет руководитель органа местного самоуправления. В приказе определены также основные задачи, функции и полномочия органа управления по делам гражданской обороны и чрезвычайным ситуациям (БНА. — 2000. — № 38).

70. Деятельность по руководству организацией и ведением гражданской обороны Правительство России осуществляет через Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий. В соответствии с Положением о данном министерстве, утвержденным Указом главы Российского государства от 2 августа 1999 г., этот федеральный орган исполнительной власти, в том числе в целях реализации Правительством России полномочий в сфере организации гражданской обороны, призван осуществлять по решению Правительства меры по организации и ведению гражданской обороны, защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций; государственное управление и координацию деятельности федеральных органов исполнительной власти в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций; сбор и обработку информации в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, а также обмен ею; разработку и реализацию федеральных целевых программ в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, а также по преодолению последствий радиационных аварий и катастроф; разработку мобилизационного плана экономики Российской Федерации в части, касающейся мероприятий в области гражданской обороны (СЗ РФ. — 1999. — № 32. — Ст. 4042).

71. Деятельность по руководству организацией и ведением гражданской обороны Правительство России осуществляет также через гражданские организации гражданской обороны, Положение о которых утверждено постановлением Правительства России от 10 июня 1999 г. В соответствии с указанным Положением гражданские организации гражданской обороны представляют собой формирования, создаваемые по территориально-производственному принципу на базе организаций, не входящих в состав Вооруженных Сил Российской Федерации, владеющих специальной техникой и имуществом и подготовленных для защиты населения и организаций от опасностей, возникающих при ведении военных действий или вследствие этих действий. В Положении установлены критерии для определения организаций, создающих гражданские организации гражданской обороны, а также их основные цели, задачи, порядок оснащения и деятельности (СЗ РФ. — 1999. — № 24. — Ст. 2982).

72. Деятельность по руководству организацией гражданской обороны Правительство России осуществляет также через структурные подразделения (работников), специально уполномоченных на решение задач в области гражданской обороны, Положение о которых утверждено постановлением Правительства России от 10 июля 1999 г. В соответствии с указанным Положением структурные подразделения (работники) по гражданской обороне создаются (назначаются) в организациях независимо от их организационно-правовой формы в целях управления гражданской обороной в этих организациях. В Положении определены задачи и численность структурных подразделений (работников) по гражданской обороне (СЗ РФ. — 1999. — № 29. — Ст. 3750).

73. В целях исполнения определенных в Федеральном законе «О гражданской обороне» полномочий Правительством России 3 октября 1998 г. издано постановление об утверждении порядка отнесения территорий к группам по гражданской обороне. В соответствии с этим постановлением отнесение территорий к группам по гражданской обороне осуществляется в целях заблаговременной разработки и реализации мероприятий по гражданской обороне в объеме, необходимом и достаточном для предотвращения чрезвычайных ситуаций и защиты населения от поражающих факторов и последствий чрезвычайных ситуаций в военное и мирное время.

Отнесение территорий городов или иных населенных пунктов к группам по гражданской обороне осуществляется в зависимости от их оборонного и экономического значения, численности населения, а также нахождения на территориях организаций, отнесенных к категориям по гражданской обороне особой важности, первой и второй или представляющих опасность для населения и территорий в связи с возможностью военных действий. В зависимости от таких критериев установлены особая, первая, вторая и третья группы территорий по гражданской обороне и определены стадии процесса отнесения территорий к группам по гражданской обороне. Перечень территорий, отнесенных к группам по гражданской обороне, уточняется Правительством Российской Федерации по мере необходимости, но не реже одного раза в пять лет, по представлению Министерства по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (СЗ РФ. — 1998. — № 41. — Ст. 5024).

74. В целях исполнения определенных в Федеральном законе «О гражданской обороне» полномочий Правительством России 29 ноября 1999 г. издано постановление об утверждении порядка создания убежищ и иных объектов гражданской обороны. Это постановление определяет цели создания объектов гражданской обороны: убежищ; противорадиационных укрытий; специализированных складских помещений для хранения имущества гражданской обороны; санитарно-обмывочных пунктов; станций обеззараживания одежды и транспорта. Кроме этого, в постановлении закрепляются обязанности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и организаций по созданию и поддержанию в постоянной боевой готовности убежищ и иных объектов гражданской обороны.

В указанном постановлении Правительство России разрешает использование в мирное время объектов гражданской обороны в интересах экономики и обслуживания населения, а также для защиты населения от поражающих факторов, вызванных чрезвычайными ситуациями природного и техногенного характера, с сохранением возможности приведения их в заданные сроки в состояние готовности к использованию по назначению (СЗ РФ. — 1999. — № 49. — Ст. 6000).

75. В соответствии с постановлением Правительства России «О возмещении расходов на подготовку и проведение мероприятий по гражданской обороне» от 16 марта 2000 г. такие расходы, понесенные органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления и организациями независимо от формы собственности, возмещаются при включении этих мероприятий в состав государственного оборонного заказа за счет средств, предусмотренных на эти цели в федеральном бюджете (СЗ РФ. — 2000. — № 13. — Ст. 1367).

76. В качестве примера акта по утверждению плана гражданской обороны, охватывающего всю территорию Российского государства, можно привести постановление Правительства РФ «О плане основных мероприятий Российской Федерации по вопросам гражданской обороны, предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций на 1999 год» от 23 октября 1998 г., в котором определяются: конкретные мероприятия по организации гражданской обороны; время и место их проведения; участники в лице органов государственной власти, органов местного самоуправления и органов военного управления (СЗ РФ. — 1998. — № 44. — Ст. 5465).

77. Свою деятельность по обеспечению руководства гражданской обороной Правительство Российской Федерации осуществляет путем утверждения ежегодных планов основных мероприятий Российской Федерации по вопросам гражданской обороны, предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций. Например, такой план на 1999 г. был утвержден постановлением Правительства от 23 октября 1998 г. В плане определяются следующие основные мероприятия по вопросам гражданской обороны: инспекторская проверка состояния дел в области гражданской обороны в Федеральной службе лесного хозяйства; инспекторская проверка состояния дел в области гражданской обороны в Тамбовской области; штабная тренировка Межведомственной комиссии по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и командно-штабное учение в Приволжском регионе; научно-практическая конференция по проблемам защиты населения и территорий при чрезвычайных ситуациях; всероссийский сбор по подведению итогов деятельности единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций и др. (СЗ РФ. — 1998. — № 44. — Ст. 5465).

78. В постановлении Правительства России от 23 апреля 1994 г. определен порядок использования объектов и имущества гражданской обороны приватизированными предприятиями, учреждениями и организациями. Государственному комитету Российской Федерации по управлению государственным имуществом и Министерству Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий предписано при выявлении объектов и имущества гражданской обороны, которые были приватизированы с нарушением установленного порядка, принять меры к закреплению таких объектов и имущества в государственной собственности. Указанное постановление предусматривает особый порядок принятия решения о приватизации предприятий, организаций и учреждений, имеющих на своем балансе объекты и имущество гражданской обороны, а также определяет конкретный перечень объектов и имущества гражданской обороны, приватизация которых запрещена (СЗ РФ. — 1994. — № 2. — Ст. 94).

79. Как было отмечено в комментарии к ст. 4, общественные отношения в сфере, связанной с деятельностью органов государственной власти Российской Федерации по планированию и осуществлению мероприятий по территориальной обороне, должны регулироваться федеральным законом о территориальной обороне и положением о территориальной обороне, утверждаемым Президентом России. В связи с отсутствием в настоящее время указанных актов военного законодательства возникают существенные пробелы в правовом регулировании вопросов планирования и организации мероприятий по территориальной обороне.

Комментарий к п. 21

80. Важно отметить, что деятельность Правительства России по реализации указанного полномочия осуществляется в соответствии с требованиями законодательства, регламентирующего общественные отношения в области природопользования. Такое законодательство указывает на особенности порядка использования земли, природных ресурсов для нужд обороны, которые должны определяться Правительством России.

Так, согласно ст. 87 Водного кодекса Российской Федерации от 16 ноября 1995 г. для обеспечения нужд обороны водные объекты, находящиеся в федеральной собственности, могут предоставляться в особое пользование по решению Правительства России. Кроме этого, ст. 89 указанного Кодекса предусматривает ограничение, приостановление или запрещение использования водных объектов в целях обеспечения защиты основ конституционного строя, обороны страны и безопасности государства, которые устанавливаются Правительством России или органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации по представлению специально уполномоченного государственного органа управления использованием и охраной водного фонда (СЗ РФ. — 1995. — № 47. — Ст. 4471).

В соответствии со ст. 132 Лесного кодекса Российской Федерации от 29 января 1997 г. порядок закрепления лесов, предназначенных для обеспечения и нужд обороны, за федеральными органами исполнительной власти определяется Правительством Российской Федерации (СЗ РФ. — 1997. — № 2. — Ст. 113).

На сегодняшний день Правительством России определен только порядок предоставления для нужд обороны лесов. Такой порядок установлен постановлением Правительства РФ «О закреплении лесов, расположенных на землях обороны, за федеральным органом исполнительной власти по вопросам обороны» от 2 февраля 1998 г. и предусматривает, что такое закрепление лесов осуществляется на основе данных государственного земельного кадастра, государственного лесного кадастра и государственного учета лесного фонда об участках земель обороны. В соответствии с указанным постановлением закреплению за федеральным органом исполнительной власти по

вопросам обороны подлежат леса, расположенные на земельных участках, предоставленных для нужд обороны, в отношении которых имеются установленные законодательством документы, удостоверяющие их принадлежность к землям обороны. Организация и проведение работ по закреплению лесов, расположенных на землях обороны, осуществляются федеральным органом управления лесным хозяйством и федеральным органом исполнительной власти по вопросам обороны (СЗ РФ. — 1998. — № 6. — Ст. 758).

Следует отметить, что в своих постановлениях Правительство России может также определять порядок привлечения Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов к охране особо ценных объектов окружающей среды. В качестве примера можно привести постановление Правительства РФ «Об утверждении перечня водных объектов, расположенных в районах с наиболее ценными природными ресурсами, на акваториях которых морские воинские части внутренних войск Министерства внутренних дел участвуют совместно с органами внутренних дел в охране общественного порядка» от 31 декабря 1997 г. Указанным постановлением утвержден перечень таких водных объектов (СЗ РФ. — 1998. — № 2. — Ст. 257).

Комментарий к п. 22

81. Следует отметить, что в настоящее время порядок высвобождения военного имущества определен постановлением Правительства России от 24 июня 1998 г. В соответствии с этим постановлением решение о высвобождении военного имущества принимает Министерство государственного имущества Российской Федерации по представлению федеральных органов исполнительной власти, в которых предусмотрена военная служба. Реализацию высвобождаемого военного имущества Вооруженных Сил осуществляют Российский фонд федерального имущества, Государственное унитарное предприятие по реализации военного имущества и Центральное управление материальных ресурсов. Указанное постановление запрещает высвобождать вооружение, военную технику, боеприпасы и имущество, не подлежащее приватизации, а также жилой фонд и иные объекты социально-культурного и коммунально-бытового назначения, передаваемые в установленном порядке в государственную собственность субъектов Российской Федерации и в муниципальную собственность. Российский фонд федерального имущества для реализации и оценки высвобождаемого военного имущества привлекает представителей на конкурсной основе (СЗ РФ. — 1998. — № 26. — Ст. 3080).

82. Порядок проведения конкурса по отбору организаций, занимающихся оценочной деятельностью и привлекаемых для выполнения работ по оценке объектов военно-промышленного комплекса и военного имущества, определен в Распоряжении Мингосимущества Российской Федерации и Российского фонда федерального имущества от 30 июня 1999 г. Указанное Распоряжение предусматривает, что такие конкурсы являются открытыми по составу участников и закрытыми по форме подачи конкурсных предложений (Панорама приватизации. — 1999. — № 6).

83. Необходимо отметить, что порядок передачи находящихся в федеральной собственности объектов социальной инфраструктуры Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск и воинских формирований в государственную собственность субъектов Российской Федерации и в муниципальную собственность определен в постановлении Правительства России от 6 октября 1999 г. В соответствии с этим постановлением перечень таких объектов составляется органами субъектов Российской Федерации по управлению имуществом по представлению органов военного управления Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск и воинских формирований, согласованному с органами местного самоуправления. Финансирование переданных в государственную собственность субъектов Российской Федерации и в муниципальную собственность объектов социальной инфраструктуры осуществляется за счет средств бюджетов соответствующих субъектов Российской Федерации и муниципальных образований (СЗ РФ. — 1999. — № 42. — Ст. 5042).

84. В соответствии с Указом Президента России «Об изменении порядка реализации высвобождаемого военного имущества, акционирования и приватизации предприятий военной торговли» от 23 июля 1997 г. денежные средства, полученные от реализации и использования (кроме аренды) высвобождаемого военного имущества, направляются на проведение мероприятий, связанных с реформированием Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, в том числе на обеспечение социальной защиты увольняемых с военной службы военнослужащих (СЗ РФ. — 1997. — № 30. — Ст. 3608).

85. В качестве примера деятельности Правительства России по установлению порядка передачи вооружения и военной техники можно привести постановление Правительства РФ «О передаче и дальнейшем использовании вооружения, военной техники и боеприпасов с истекающими сроками эксплуатации» от 17 декабря 1999 г., в котором содержится поручение Министерству обороны Российской Федерации обеспечить передачу находящихся в ведении Вооруженных Сил Российской Федерации вооружения, военной техники и боеприпасов с истекающими сроками эксплуатации организациям, производящим или производившим ранее эти виды продукции, в целях погашения задолженности за поставленную продукцию или за выполненные работы (услуги) по модернизации, ремонту и обслуживанию вооружения и военной техники в рамках государственного оборонного заказа (СЗ РФ. — 1999. — № 52. — Ст. 6398).

86. Важно отметить, что на практике Правительство России не только определяет порядок высвобождения военного имущества, но и принимает решение о передаче конкретных объектов, находящихся в ведении Вооруженных Сил Российской Федерации, в ведение органов государственной власти. В качестве примера можно привести Распоряжение Правительства от 10 марта 2000 г. о передаче в государственную собственность Курганской области подлежащей утилизации боевой машины пехоты БМП-2 для установки в г. Кургане в качестве памятника (СЗ РФ. — 2000. — № 11. — Ст. 1230).

Комментарий к пп. 23—25

87. Взаимосвязанность указанных внешнеполитических полномочий Правительства Российской Федерации в области обороны вызывает необходимость единого подхода к описанию правовых норм, определяющих их содержание.

88. Важно отметить, что правовую основу деятельности Правительства России по организации контроля за экспортом вооружения и военной техники, стратегических материалов, технологий и продукции двойного назначения составляют положения ст. 7 Федерального закона «О военно-техническом сотрудничестве Российской Федерации с иностранными государствами» от 19 июля 1998 г., обязывающие Правительство России в этой сфере обороны прежде всего осуществлять контроль за соответствием деятельности органов исполнительной власти, ведающих вопросами военно-технического сотрудничества с иностранными государствами, законодательству Российской Федерации, целям и принципам государственной политики; эффективностью системы государственного регулирования в области военно-технического сотрудничества; соблюдением международных обязательств России в области военно-технического сотрудничества; эффективностью использования бюджетных средств, выделяемых на финансирование мероприятий в данной сфере государственной деятельности (СЗ РФ. — 1998. — № 30. — Ст. 3610).

89. В соответствии с Положением о порядке осуществления военно-технического сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами, утвержденным Указом Президента от 6 сентября 1999 г., в целях организации контроля за экспортом вооружения и военной техники, стратегических материалов, технологий и продукции двойного назначения Правительство России наделяется прежде всего полномочиями по обеспечению государственной поддержки продвижения продукции военного назначения на внешний рынок; повышению уровня взаимодействия Российской Федерации с государствами — участниками Договора о коллективной безопасности; координации действий субъектов военно-технического сотрудничества, исключению недобросовестной конкуренции между ними; разработке и внедрению механизмов долевого финансирования работ по созданию новых образцов продукции военного назначения; дальнейшему совершенствованию системы профессиональной подготовки кадров в области военно-технического сотрудничества; совершенствованию механизма поставок продукции военного назначения в счет погашения задолженности Российской Федерации перед иностранными государствами; расширению практики комплексных поставок систем вооружения (СЗ РФ. — 2000. — № 36. — Ст. 3632).

90. В качестве примера деятельности Правительства Российской Федерации по контролю за экспортом продукции военного назначения можно привести Положение о контроле за вывозом в Ирак товаров и технологий двойного назначения и иных средств, подпадающих под действие международного механизма постоянного наблюдения и контроля, утвержденное постановлением Правительства от 7 ноября 1997 г. В указанном Положении определен порядок осуществления такого контроля. Положение ограничивает вывоз в Ирак товаров и технологий, предназначенных для использования в деятельности, запрещенной Ираку резолюциями Совета Безопасности ООН (СЗ РФ. — 1997. — № 46. — Ст. 5315).

91. Правовую основу полномочий Правительства России по ведению переговоров по вопросам военного сотрудничества и заключению соответствующих межправительственных соглашений составляют положения ст. 3 Федерального закона от 15 июля 1995 г. «О международных договорах Российской Федерации» о том, что Правительство РФ вправе заключать с иностранными государствами и международными организациями межправительственные договоры, в том числе и по вопросам военного сотрудничества. Указанный Закон (ст. 7) обязывает Министерство иностранных дел информировать Совет Федерации и Государственную Думу о заключенных от имени Правительства международных договорах, а также о прекращении их действия. По запросам палат Федерального Собрания Правительство обеспечивает предоставление информации о готовящихся к подписанию межправительственных договорах. Согласно ст. 12 Закона Председатель Правительства и министр иностранных дел Российской Федерации в соответствии с международным правом ведут переговоры и подписывают международные договоры по вопросам, относящимся к ведению Правительства РФ. Международные договоры, решения о подписании которых были приняты Правительством РФ, вносятся в Государственную Думу на ратификацию Правительством (СЗ РФ. — 1995. — № 29. — Ст. 2757).

92. В качестве примера деятельности Правительства России по организации переговорного процесса в сфере военного сотрудничества можно привести постановление Правительства РФ от 7 августа 1995 г., которым утверждены мероприятия по обеспечению выполнения документов Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ): «Венский документ 1994 года переговоров по мерам укрепления доверия и безопасности», «Глобальный обмен военной информацией», «Кодекс поведения, касающийся военно-политических аспектов безопасности» и «Решение о принципах, регулирующих нераспространение оружия массового поражения» (СЗ РФ. — 1995. — № 33. — Ст. 3395).

В целях осуществления переговорного процесса с Организацией Североатлантического договора по вопросам военного сотрудничества Распоряжением Правительства России от 15 ноября 1997 г. в г. Брюсселе учреждено постоянное представительство Российской Федерации при указанной Организации и установлена штатная численность работников постоянного представительства. Для координации взаимодействия с военными структурами НАТО указанным Распоряжением учреждена должность главного военного представителя Российской Федерации при Организации Североатлантического договора (СЗ РФ. — 1997. — № 47. — Ст. 5461).

93. Важно отметить, что комментируемый Федеральный закон в прямой постановке не наделяет Правительство России полномочиями в сфере применения Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов. Вместе с тем, как свидетельствует правовой анализ других актов военного законодательства, Правительство России наделяется конкретными полномочиями по обеспечению применения Вооруженных Сил Российской Федерации для выполнения задач в соответствии с международными договорами Российской Федерации. Так, в соответствии со ст. 9 Федерального закона «О порядке предоставления Российской Федерацией военного и гражданского персонала для участия в деятельности по поддержанию или восстановлению международного мира и безопасности» от 23 июня 1995 г. решение о направлении за пределы территории Российской Федерации на добровольной основе гражданского персонала для участия в миротворческой деятельности принимается Правительством Российской Федерации. Кроме того, в соответствии с этим Законом Правительство

России организует мероприятия по предоставлению продовольствия, медикаментов, иной гуманитарной помощи, средств связи и других материально-технических ресурсов, транспортных средств с их экипажами, комплектуемыми на добровольной основе, а также определяет район действий указанного гражданского персонала, его задачи и срок пребывания. Правительством России принимается решение об отзыве указанного гражданского персонала, если в связи с изменением международной военно-политической обстановки дальнейшее его участие в миротворческой деятельности становится нецелесообразным (СЗ РФ. — 1995. — № 26. — Ст. 2401).

В качестве примера деятельности Правительства Российской Федерации в сфере применения Вооруженных Сил, других войск, воинских формирований и органов можно привести постановление Правительства РФ «О максимальных сроках непрерывного прохождения военнослужащими военной службы по контракту на территориях государств Закавказья, Прибалтики и Республики Таджикистан, а также направления (командирования) военнослужащих и сотрудников органов внутренних дел для выполнения задач в условиях чрезвычайного положения и при вооруженных конфликтах» от 18 июля 1994 г. Помимо сроков пребывания военнослужащих на таких территориях в постановлении определены также гарантии и компенсации, предоставляемые им в связи с прохождением военной службы в указанных регионах, а также при выполнении задач в условиях чрезвычайного положения и при вооруженных конфликтах (СЗ РФ. — 1994. — № 13. — Ст. 1528).

Справедливо полагать, что полномочия Правительства России, связанные с решением вопроса о направлении за пределы территории Российской Федерации гражданского персонала для участия в деятельности по поддержанию или восстановлению международного мира и безопасности, а также полномочия по обеспечению всем необходимым Вооруженных Сил Российской Федерации, применяемые для выполнения задач в соответствии с международными договорами России, должны найти свое отражение в комментируемом Федеральном законе.

Комментарий к п. 26

94. В качестве примера деятельности Правительства России по реализации указанных полномочий можно привести постановление Правительства России «О порядке формирования, зачисления и расходования средств, поступающих в целевой бюджетный Фонд Министерства Российской Федерации по атомной энергии» от 23 сентября 1999 г. В соответствии с этим постановлением Министерству Российской Федерации по атомной энергии предписано обеспечить использование средств, получаемых от работ по разделению низкообогащенного урана, поставляемого в Соединенные Штаты Америки, на осуществление компенсации расходов предприятиям и организациям, в том числе внешнеторговым, участвующим в выполнении обязательств Российской Федерации в области разоружения и контроля над вооружениями (СЗ РФ. — 1999. — № 41. — Ст. 4917).

Раздел III. Функции органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и организаций, обязанности должностных лиц, права и обязанности граждан Российской Федерации в области обороны
Раздел III. Функции органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и организаций, обязанности должностных лиц, права и обязанности граждан Российской Федерации в области обороны

Статья 7. Функции органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в области обороны **Статья 7. Функции органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в области обороны**

1. Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления во взаимодействии с органами военного управления в пределах своей компетенции:

- 1) организуют и обеспечивают исполнение законодательства в области обороны;
- 2) участвуют в разработке Федеральной государственной программы оперативного оборудования территории Российской Федерации и обеспечивают в пределах своих территорий выполнение мероприятий по ее реализации и подготовке коммуникаций в целях обороны;
- 3) организуют и обеспечивают воинский учет и подготовку граждан Российской Федерации к военной службе, их призыв на военную службу, военные сборы и призыв по мобилизации;
- 4) осуществляют бронирование граждан Российской Федерации из числа работающих в органах государственной власти, органах местного самоуправления и организациях на период мобилизации и в военное время;
- 5) обеспечивают учет и мобилизационную подготовку транспортных и других технических средств в целях обороны;
- 6) организуют работу по военно-патриотическому воспитанию граждан Российской Федерации;
- 7) обеспечивают потребности Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов в материальных средствах, энергетических и других ресурсах и услугах по их заказам в порядке, установленном законодательством в области обороны;
- 8) обеспечивают исполнение законодательства Российской Федерации о социальных гарантиях, установленных для граждан Российской Федерации в связи с военной службой, их участием в военных действиях, а также для членов их семей;
- 9) участвуют в разработке и обеспечивают выполнение планов перевода (мобилизационных планов) органов исполнительной власти, органов местного самоуправления и экономики страны на работу в условиях военного времени, а также планов и заданий накопления материальных ценностей государственного и мобилизационного резервов в организациях, имеющих мобилизационные задания на военное время;
- 10) участвуют в планировании и обеспечивают выполнение мероприятий по гражданской и территориальной обороне;
- 11) обеспечивают выполнение государственного оборонного заказа организациями в пределах своих территорий;
- 12) координируют и согласовывают свою деятельность в области обороны с органами военного управления;

13) вносят в органы государственной власти Российской Федерации предложения по улучшению организации обороны.

2. Органы местного самоуправления наделяются отдельными государственными полномочиями в области обороны в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Комментарий к п. 1

1. Оборона и безопасность как функции государства в соответствии с подп. «м» ст. 71 Конституции РФ нашли свое закрепление в предметах исключительного ведения Российской Федерации.

Функции органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в области обороны частично делегированы или переданы им государством, обусловлены внутренними свойствами и характерными чертами, раскрывающими сущность и социально-правовое назначение указанных органов. В самом общем виде о функциях указанных органов в области обороны можно говорить как об обязанностях, круге деятельности, работе, производимой этими органами.

Вместе с тем о функциях органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в области обороны можно говорить и как о самостоятельных и относительно обособленных видах государственно-служебных действий.

2. Функции органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в области обороны реализуются в публично-правовой форме и осуществляются во взаимодействии с органами военного управления в пределах своей компетенции.

Государство придает общеобязательное значение рассматриваемым функциям через государственно-служебную деятельность и служебные полномочия органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления и их должностных лиц, доводит эти установления до всего общества посредством принятия комментируемого и других законов и иных нормативных правовых актов.

3. При осуществлении органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления функций в области обороны необходимо выделить ряд функций, которые в совокупности характеризуют сущность функционального предназначения указанных органов в области обороны.

Регулирующая функция органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации проявляется в отдельных вопросах разработки и реализации государственной политики в области обороны.

Комментируемым Законом предусмотрено участие органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в разработке Федеральной государственной программы оперативного оборудования территории Российской Федерации (подп. 2 п. 1 ст. 7); участие в разработке планов перевода (мобилизационных планов) органов исполнительной власти, органов местного самоуправления и экономики страны на работу в условиях военного времени, а также планов и заданий накопления материальных ценностей государственного и мобилизационного резервов в организациях, имеющих мобилизационные задания на военное время (подп. 9 п. 1 ст. 7); участие в планировании мероприятий по гражданской и территориальной обороне (подп. 10 п. 1 ст. 7); внесение в органы государственной власти Российской Федерации предложений по улучшению организации обороны (подп. 13 п. 1 ст. 7).

Составными частями регулирующей функции в области обороны являются: правотворческая, правоприменительная и правозащитная функции.

Правотворческая функция состоит в том, что представители исполнительных органов власти субъектов Российской Федерации являются членами Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и участвуют в разработке и одобрении федеральных конституционных законов (например, «О военном положении»), федеральных законов (например, «О федеральном бюджете на 2002 год», «Об обороне» и др.).

Правоприменительная функция направлена на претворение в жизнь Конституции РФ, законов и иных нормативных правовых актов государства. Эта функция осуществляется посредством фактического исполнения государственных должностей государственной службы в органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации и принятия актов управления об исполнении законов Российской Федерации в области обороны.

Правозащитная функция направлена на обеспечение прав и свобод гражданина, в том числе и при посягательстве на суверенитет и территориальную целостность Российской Федерации, ее оборону и безопасность.

Помимо регулирующей функции следует выделить организационную функцию, которая состоит из: обеспечительной функции; коммуникативной функции; охранительной функции.

Организационная функция органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области обороны — это обеспечение практической реализации компетенции государственных органов, их внутренней согласованности, стабильного функционирования и эффективного влияния на укрепление обороны государства.

Обеспечительная функция связана с выполнением задач и функций государства и его органов в области обороны. Так, к обеспечительной функции можно отнести функции, изложенные в подп. 1, 3, 5—11 п. 1 комментируемой статьи.

Коммуникативная функция состоит в накоплении и целенаправленном использовании информации в области обороны. Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации организуют воинский учет, учет транспортных и других технических средств в целях обороны, обеспечивают потребности Вооруженных Сил РФ, других войск, воинских формирований и органов в ресурсах и услугах по их заказам, в том числе информационных, в порядке, установленном законодательством в области обороны.

Охранительная функция обеспечивает применение уполномоченными органами и должностными лицами мер предупредительного, принудительного и восстановительного характера в целях поддержания режима законности в системе государственных и общественных отношений в области обороны. Так, непредставление руководителем или другим должностным лицом организации, а равно должностным лицом органа местного самоуправления,

ответственными за военно-учетную работу, в военный комиссариат или иной орган, осуществляющий воинский учет, списков граждан, подлежащих первоначальной постановке на воинский учет, влечет в соответствии со ст. 21.1 Кодекса РФ об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ с 1 июля 2002 г. наложение административного штрафа от 3 до 10 минимальных размеров оплаты труда.

4. Организация и обеспечение исполнения законодательства в области обороны органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления взаимосвязаны с организацией и обеспечением воинского учета и подготовки граждан Российской Федерации к военной службе, их призывом на военную службу, военные сборы и призывом по мобилизации.

В соответствии со ст. 26 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе» призыв на военную службу граждан, не пребывающих в запасе, организует глава органа местного самоуправления совместно с военным комиссаром и осуществляет призывная комиссия, которая создается в каждом районе, городе без районного деления, ином муниципальном образовании решением главы органа местного самоуправления.

Для осуществления методического руководства призывными комиссиями, контроля за их деятельностью и выполнения иных задач, определенных ст. 29 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе», решением главы органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации создается призывная комиссия субъекта Российской Федерации.

Призывная комиссия субъекта Российской Федерации организует контрольное медицинское освидетельствование граждан, получивших освобождение от призыва на военную службу и воинской обязанности или получивших отсрочку от призыва на военную службу по состоянию здоровья, в порядке, определенном Инструкцией о порядке проведения военно-врачебной экспертизы в Вооруженных Силах Российской Федерации, утвержденной приказом министра обороны РФ 1995 г. № 315.

Призывная комиссия субъекта Российской Федерации имеет право отменять решения нижестоящих призывных комиссий.

Решения призывной комиссии субъекта Российской Федерации об отмене решения призывной комиссии района или утверждении ее решения об освобождении гражданина от исполнения воинской обязанности, от призыва на военную службу или о предоставлении ему отсрочки от призыва по состоянию здоровья заносятся в книгу протоколов заседаний призывной комиссии субъекта Российской Федерации и в конце рабочего дня подписываются председателем призывной комиссии и ее членами. Личные дела призывников с оформленными в установленном порядке выписками из решений призывной комиссии субъекта Российской Федерации по истечении срока надобности, но не позднее месячного срока по завершении призыва граждан на военную службу, возвращаются в военные комиссариаты районов.

Штабы военных округов оказывают помощь призывным комиссиям субъектов Российской Федерации и военным комиссариатам субъектов Российской Федерации в методическом руководстве деятельностью призывных комиссий.

5. На органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления возложена функция по организации призыва и отправке граждан, состоящих в запасе, на военные сборы. Военные сборы граждан проводятся в соответствии со ст. 54 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе», Положением о порядке проведения военных сборов граждан Российской Федерации, пребывающих в запасе, утвержденным постановлением Совета Министров — Правительства РФ от 26 июня 1993 г. № 605 с последующими изменениями.

Планирование и проведение военных сборов возлагается на федеральные органы исполнительной власти. Сроки проведения военных сборов согласовываются с органами исполнительной власти и руководителями предприятий.

6. Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления организуют и обеспечивают призыв граждан РФ по мобилизации в соответствии с Федеральным законом «О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации» от 26 февраля 1997 г. № 31-ФЗ.

Призыву на военную службу по мобилизации подлежат граждане, пребывающие в запасе, не имеющие права на отсрочку от призыва на военную службу по мобилизации.

Граждане, пребывающие в запасе и не призванные на военную службу по мобилизации, могут направляться для работы на должностях гражданского персонала Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований, органов и специальных формирований.

Призыву на военную службу по мобилизации не подлежат граждане, имеющие неснятую или непогашенную судимость за совершение тяжкого преступления.

В соответствии с п. 5 ст. 17 Федерального закона «О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации» военнослужащие при объявлении мобилизации продолжают проходить военную службу, за исключением военнослужащих-женщин, имеющих детей в возрасте до 16 лет.

Отсрочка от призыва на военную службу по мобилизации предоставляется гражданам:

- 1) забронированным в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации;
- 2) признанным временно не годными к военной службе по состоянию здоровья, — на срок до шести месяцев;
- 3) занятым постоянным уходом за отцом, матерью, женой, мужем, родным братом, родной сестрой, дедушкой, бабушкой, усыновителем, нуждающимися по состоянию здоровья в соответствии с заключением врачебно-консультационной комиссии в постороннем постоянном уходе (помощи, надзоре) либо являющимися инвалидами I группы, а также за членами семьи, не достигшими 16-летнего возраста, при отсутствии других лиц, обязанных по закону содержать указанных граждан;
- 4) имеющим на иждивении четырех и более детей (гражданам женского пола — одного ребенка);
- 5) матери которых, кроме них, имеют четырех и более детей в возрасте до восьми лет и воспитывают их без мужа;
- 6) членам Совета Федерации и депутатам Государственной Думы.

Отсрочка от призыва на военную службу по мобилизации, кроме указанных граждан, предоставляется другим гражданам или отдельным категориям граждан, которым дано такое право указом Президента Российской Федерации.

Призыв граждан на военную службу по мобилизации осуществляется в сроки, устанавливаемые мобилизационными планами Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований, органов и специальных формирований.

Призыв граждан на военную службу по мобилизации или направление их для работы на должностях гражданского персонала, предусмотренных штатами военного времени, осуществляет орган местного самоуправления района или города (в городах без районного деления) совместно с военным комиссариатом района или города (в городах без районного деления) (п. 3 ст. 20 Федерального закона «О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации»).

7. Бронирование граждан, пребывающих в запасе и работающих в органах государственной власти, органах местного самоуправления и организациях, на период мобилизации и на военное время производится в соответствии со ст. 22 Федерального закона «О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации», другими федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента РФ и нормативными правовыми актами Правительства РФ.

Бронирование граждан, пребывающих в запасе, производится в целях обеспечения на период мобилизации и на военное время деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления и организаций. Граждане, подлежащие бронированию, освобождаются от призыва на военную службу по мобилизации и последующих призывов в военное время на время предоставленной отсрочки.

8. Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления обеспечивают учет и мобилизационную подготовку транспортных и других технических средств в целях обороны в соответствии с Положением о военно-транспортной обязанности, утвержденным Указом Президента РФ от 2 октября 1998 г. № 1175.

Военно-транспортная обязанность исполняется федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления и организациями:

в мирное время — путем проведения мероприятий, связанных с учетом транспортных средств, а также путем заблаговременной подготовки транспортных средств, предоставляемых войскам, формированиям и органам, и обеспечения работы этих транспортных средств в соответствии с мобилизационными заданиями;

в период мобилизации и в военное время — путем предоставления войскам, формированиям и органам транспортных средств и обеспечения их работы в соответствии с мобилизационными заданиями.

В соответствии с п. 6 Положения о военно-транспортной обязанности мобилизационные задания устанавливаются:

органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации — Правительством Российской Федерации;

органам местного самоуправления — главами органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Указанные органы обеспечивают исполнение военно-транспортной обязанности организациями, находящимися на их территориях.

Подготовка и обеспечение работы транспортных средств, предоставляемых войскам, формированиям и органам, осуществляется федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления и организациями и включает в себя выполнение мероприятий и обязательных требований по обеспечению мобилизационной готовности указанных транспортных средств в соответствии с вышеназванным Положением и другими нормативными правовыми актами Российской Федерации по вопросам военно-транспортной обязанности.

Согласно п. 28 Положения о военно-транспортной обязанности контроль за готовностью транспортных средств, предоставляемых войскам, формированиям и органам, возлагается на федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, военные комиссариаты (органы военного управления), войска, формирования и органы и осуществляется в ходе проведения проверок мобилизационной готовности этих транспортных средств и организации их учета, а также в ходе проведения мероприятий, указанных в п. 14 указанного Положения.

Помимо вышеназванных функций, связанных с мобилизационной подготовкой, в соответствии со ст. 8 Федерального закона «О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации» органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления в пределах своих полномочий:

организуют и обеспечивают мобилизационную подготовку и мобилизацию;

руководят мобилизационной подготовкой муниципальных образований и организаций, деятельность которых связана с деятельностью указанных органов или которые находятся в сфере их ведения;

создают мобилизационные органы;

обеспечивают исполнение федеральных законов, нормативных правовых актов Президента РФ, нормативных правовых актов Правительства РФ в области мобилизационной подготовки и мобилизации;

разрабатывают мобилизационные планы;

проводят мероприятия по мобилизационной подготовке экономики субъектов Российской Федерации и экономики муниципальных образований;

проводят во взаимодействии с федеральными органами исполнительной власти мероприятия, обеспечивающие выполнение мобилизационных планов;

заключают договоры (контракты) с организациями о поставке продукции, проведении работ, выделении сил и средств, об оказании услуг в целях обеспечения мобилизационной подготовки и мобилизации субъектов Российской Федерации и муниципальных образований;

при объявлении мобилизации проводят мероприятия по переводу экономики субъектов Российской Федерации и экономики муниципальных образований на работу в условиях военного времени;

в случае несостоятельности (банкротства) организаций, имеющих мобилизационные задания (заказы), принимают меры по передаче этих заданий (заказов) другим организациям, деятельность которых связана с деятельностью указанных органов или которые находятся в сфере их ведения;

оказывают содействие военным комиссариатам в их мобилизационной работе в мирное время и при объявлении мобилизации;

организуют в установленном порядке своевременное оповещение и явку граждан, подлежащих призыву на военную службу по мобилизации, поставку техники на сборные пункты или в воинские части, предоставление зданий, сооружений, коммуникаций, земельных участков, транспортных и других материальных средств в соответствии с планами мобилизации;

организуют и обеспечивают воинский учет и бронирование на период мобилизации и на военное время граждан, пребывающих в запасе и работающих в органах государственной власти субъектов Российской Федерации, органах местного самоуправления и организациях, деятельность которых связана с деятельностью указанных органов или которые находятся в сфере их ведения, обеспечивают представление отчетности по бронированию в порядке, определяемом Правительством РФ;

вносят в органы государственной власти предложения по совершенствованию мобилизационной подготовки и мобилизации;

обеспечивают предоставление военным комиссариатам сведений о регистрации организаций.

Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации координируют и контролируют проведение органами местного самоуправления и организациями, деятельность которых связана с деятельностью указанных органов или которые находятся в сфере их ведения, мероприятий по мобилизационной подготовке, а также осуществляют методическое обеспечение этих мероприятий.

Органы местного самоуправления наделяются государственными полномочиями в области мобилизационной подготовки и мобилизации в соответствии с Федеральным законом «О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации» с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств в порядке, определяемом Правительством РФ.

9. Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления во взаимодействии с органами военного управления в пределах своей компетенции организуют работу по военно-патриотическому воспитанию граждан Российской Федерации (подп. 6 п. 1 ст. 7 комментируемого Федерального закона).

В соответствии с подп. 10 п. 6 Положения о Министерстве обороны Российской Федерации, утвержденного Указом Президента РФ «Вопросы Министерства обороны Российской Федерации и Генерального штаба Вооруженных Сил Российской Федерации» от 11 ноября 1998 г. № 1357, одной из основных задач Министерства обороны РФ является разработка мер, направленных на повышение авторитета и престижа военной службы, на сохранение и приумножение патриотических традиций.

Согласно директиве министра обороны РФ «О дальнейшем совершенствовании военно-патриотической работы среди допризывной и призывной молодежи» от 8 июня 1993 г. № Д-59 командиры воинских частей устанавливают шефство над военно-патриотическими объединениями, клубами и поисковыми формированиями согласно Перечню воинских частей, закрепленных за военно-патриотическими объединениями, клубами и поисковыми формированиями (приложение к директиве министра обороны РФ 1993 г. № Д-59).

Важная роль в военно-патриотическом воспитании граждан отводится общественным объединениям, которые взаимодействуют в этих вопросах с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления.

Запрещаются создание и деятельность общественных объединений, цели или действия которых направлены на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации, подрыв безопасности государства, создание вооруженных формирований, разжигание социальной, расовой, национальной или религиозной розни (ст. 16 Федерального закона «Об общественных объединениях»).

Государство оказывает поддержку общественным объединениям, ведущим работу по военно-патриотическому воспитанию молодежи (Указ Президента РФ «О мерах государственной поддержки общественных объединений, ведущих работу по военно-патриотическому воспитанию молодежи» от 16 мая 1996 г. № 727 (с изменениями от 21 апреля 1997 г.)).

В целях обеспечения государственной поддержки общественных объединений, ведущих работу по военно-патриотическому воспитанию молодежи, Правительство Российской Федерации:

предусматривает при формировании федерального бюджета выделение (увеличение) средств на реализацию мероприятий федеральной программы «Молодежь России», утвержденной постановлением Правительства РФ от 25 ноября 1994 г. № 1279, по развитию гражданственности и патриотизма российской молодежи, поддержке военно-патриотических молодежных и детских объединений, поисковых формирований;

рассматривает вопрос о целесообразности государственного участия в организации на базе Института молодежи (г. Москва) учебно-методических курсов повышения квалификации руководителей указанных объединений и формирований;

предусматривает выделение Российской оборонной спортивно-технической организации (РОСТО) бюджетных ассигнований для обеспечения подготовки сборных молодежных команд России по авиационным видам спорта как основного резерва национальных сборных команд.

Министерство обороны Российской Федерации совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти:

принимает меры к укреплению и расширению связей воинских формирований с образовательными учреждениями, военно-патриотическими молодежными и детскими объединениями и поисковыми группами при решении вопросов воспитания патриотизма и подготовки молодежи к военной службе;

определяет порядок предоставления на безвозмездной основе этим военно-патриотическим объединениям учебно-материальной базы воинских частей для проведения мероприятий, связанных с военно-патриотическим воспитанием молодежи;

устанавливает порядок передачи указанным военно-патриотическим объединениям и поисковым формированиям снятой с производства и не используемой в войсках пригодной для дальнейшей эксплуатации техники, подлежащих списанию технических средств, учебных пособий, тренажеров, предметов форменного обмундирования;

учитывает при призыве на военную службу членов военно-патриотических молодежных и детских объединений профиль их подготовки;

предоставляет преимущественное право при поступлении в военно-учебные заведения юношам, прошедшим соответствующую подготовку в указанных военно-патриотических объединениях.

В соответствии с п. 3 ст. 7 Федерального закона «О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений» от 28 июня 1995 г. № 98-ФЗ расходы государственных предприятий, учреждений и организаций, связанные с безвозмездным либо на льготных условиях предоставлением в пользование молодежным и детским объединениям зданий, помещений, сооружений, оборудования и иного имущества, возмещаются федеральными органами исполнительной власти в пределах бюджетных ассигнований, выделяемых на государственную поддержку молодежных и детских объединений.

Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления могут в пределах своих полномочий:

предусматривать при формировании соответствующих бюджетов выделение ежегодно средств для финансирования части затрат на осуществление деятельности военно-патриотических молодежных и детских объединений и поисковых формирований, организацию оборонно-спортивных лагерей молодежи;

предоставлять этим военно-патриотическим объединениям и формированиям право пользоваться помещениями школ, внешкольных учреждений, клубов, дворцов и домов культуры, спортивными сооружениями бесплатно или на льготных условиях, а также содействовать выделению иных помещений для указанных объединений и формирований с предоставлением льгот по взиманию арендной платы.

Постановлением Правительства РФ от 24 июля 2000 г. № 551 утверждено Положение о военно-патриотических молодежных и детских объединениях.

Военно-патриотическим молодежным объединением или военно-патриотическим детским объединением является созданное по инициативе граждан добровольное, самоуправляемое, некоммерческое формирование, осуществляющее в соответствии с уставом о его деятельности и при участии органов исполнительной власти и органов местного самоуправления военно-патриотическое воспитание молодежи, детей и имеющее в связи с этим право на финансовую поддержку указанной деятельности со стороны федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

Военно-патриотическое объединение определяет направление и программу своей деятельности и в целях их реализации взаимодействует с органами исполнительной власти и органами местного самоуправления, военными комиссариатами, органами по делам молодежи, учреждениями образования, культуры, спорта, туризма, а также ветеранскими и другими общественными объединениями.

В соответствии с п. 4 указанного Положения основными задачами военно-патриотического объединения являются:

участие в реализации государственной политики в области военно-патриотического и гражданского воспитания детей и молодежи;

воспитание чувства патриотизма, формирование у подрастающего поколения верности Родине, готовности к служению Отечеству и его вооруженной защите;

изучение истории и культуры Отечества и родного края;

участие в подготовке и проведении мероприятий по увековечению памяти защитников Отечества;

передача и развитие лучших традиций российского воинства;

противодействие проявлениям политического и религиозного экстремизма в молодежной среде;

физическое развитие молодежи и детей, формирование здорового образа жизни; участие в подготовке граждан к военной службе.

Основными направлениями и формами деятельности военно-патриотического объединения являются:

организация работы по техническим и военно-прикладным видам спорта;

проведение военно-спортивных соревнований, игр, походов, экскурсий, показательных выступлений, войсковых стажировок;

поисковая работа по увековечению памяти защитников Отечества, участие в проведении поисковых экспедиций, установлении имен погибших, запись воспоминаний очевидцев памятных событий военной истории Отечества;

участие в сооружении памятников воинской славы и уходе за ними;

оказание помощи ветеранам военной службы и правоохранительных органов, семьям погибших при исполнении обязанностей военной службы;

проведение мероприятий, связанных с памятными (победными) днями России, событиями военной истории родного края, воинской славы России, боевыми традициями армии и флота;

организация работы военно-спортивных и оздоровительных лагерей для молодежи и детей.

Согласно п. 8 Положения о военно-патриотических молодежных и детских объединениях передача военно-патриотическому объединению снятой с производства и не используемой в войсках пригодной для дальнейшей эксплуатации техники, подлежащих списанию технических средств, учебных пособий, тренажеров, предметов форменного обмундирования, а также предоставление ему на безвозмездной основе учебно-материальной базы воинских частей осуществляются по решению руководителя федерального органа исполнительной власти, в котором предусмотрена военная служба.

В соответствии с директивой министра обороны РФ 1993 г. № Д-59 командиры воинских частей, начальники учреждений, военно-учебных заведений, военные комиссары должны обеспечивать реализацию за плату в установленном порядке военно-патриотическим объединениям, клубам, поисковым формированиям, учебным организациям РОСТО снятой с производства сверхнормативной и не используемой в войсках техники, пригодной для дальнейшей эксплуатации, и безвозмездно списанных или подлежащих списанию технических средств и имущества вещевого службы (шлемов стальных, котелков, фляг, вещевых мешков и др.), а также выслуживших сроки носки, но годных к использованию предметов форменного обмундирования (без знаков различия), обуви и специальной одежды.

При издании и размножении несекретных документов, плакатов, диафильмов и других учебно-методических пособий для воинов армии и флота учитывается потребность в них военно-патриотических объединений, клубов, организаций РОСТО.

Задачи всестороннего развития и совершенствования личности детей и подростков, подготовки молодежи к службе в Вооруженных Силах РФ решает Движение юных патриотов. В соответствии с п. 2 приказа министра обороны РФ «О развитии Движения юных патриотов» от 25 февраля 1993 г. № 84 главнокомандующие видами Вооруженных Сил РФ, командующие войсками округов, флотами, армиями и флотилиями, командиры соединений и воинских частей, начальники военно-учебных заведений Министерства обороны РФ, военные комиссары оказывают постоянную организационную, материальную, техническую и методическую помощь республиканским, краевым, областным и районным советам (юнармейским штабам) Движения юных патриотов, для чего определяются должностные лица по взаимодействию с этими советами (штабами) от управлений (отделов) боевой подготовки, организационно-мобилизационных управлений (отделов), органов тыла и органов воспитательной работы, выделяются помещения для методической работы с активом.

На базе соединений, воинских частей и военно-учебных заведений проводятся всероссийские финалы, слеты и соревнования юнармейцев.

В соответствии с п. 2 ст. 14 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе» гражданам, прошедшим подготовку в военно-патриотических молодежных и детских объединениях, предоставляется преимущественное право на зачисление в избранные ими военные училища при условии соответствия всем требованиям к поступающим в военные образовательные учреждения профессионального образования.

При поступлении в военные образовательные учреждения высшего и среднего профессионального образования дети военнослужащих, проходящих военную службу по контракту и имеющих общую продолжительность военной службы 20 лет и более, дети граждан, уволенных с военной службы по достижении ими предельного возраста пребывания на военной службе, состоянию здоровья или в связи с организационно-штатными мероприятиями, общая продолжительность военной службы которых составляет 20 лет и более, дети военнослужащих, погибших при исполнении ими обязанностей военной службы или умерших вследствие увечья (ранения, травмы, контузии) либо заболевания, полученных ими при исполнении обязанностей военной службы, пользуются преимущественным правом при условии успешной сдачи экзаменов и соответствия другим установленным для поступающих требованиям (п. 6 ст. 19 Федерального закона «О статусе военнослужащих»).

Подготовка, полученная гражданами в военно-патриотических молодежных и детских объединениях, учитывается призывными комиссиями при определении вида и рода войск Вооруженных Сил Российской Федерации, а также других войск, воинских формирований и органов, в которых они будут проходить военную службу.

10. Обеспечение потребностей Вооруженных Сил РФ, других войск, воинских формирований и органов в материальных средствах, энергетических и других ресурсах и услугах по их заказам осуществляется органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления в порядке, установленном законодательством в области обороны.

Так, постановлением Правительства РФ от 8 апреля 1994 г. № 307 предусмотрена недопустимость прекращения подачи электроэнергии военным потребителям.

Средства индивидуальной защиты, приборы радиационной, химической разведки и дозиметрического контроля, противохимические пакеты и другие специальные средства накапливаются и используются в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации «О мерах по накоплению и использованию имущества гражданской обороны» от 15 апреля 1994 г. № 330-15.

В соответствии с п. 6 ст. 9 Федерального закона «О государственном материальном резерве» от 29 декабря 1994 г. № 79-ФЗ федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий управление государственным резервом, вправе на контрактной (договорной) основе передавать органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также организациям независимо от форм собственности и организационно-правовых форм часть своих функций по размещению заказов на поставку материальных ценностей в государственный резерв, а также по выпуску материальных ценностей из государственного резерва.

11. Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления обеспечивают исполнение федеральных законов «О статусе военнослужащих», «О ветеранах», «О дополнительных гарантиях и компенсациях военнослужащим, проходящим военную службу на территориях государств Закавказья, Прибалтики и Республики Таджикистан, а также выполняющим задачи в условиях чрезвычайного положения и при

вооруженных конфликтах», «О статусе Героев Советского Союза, Героев Российской Федерации и полных кавалеров ордена Славы», а также иных законодательных и других нормативных правовых актов Российской Федерации о социальных гарантиях, установленных для граждан Российской Федерации в связи с военной службой, их участием в военных действиях, а также для членов их семей. В качестве примера можно привести распоряжение премьера Правительства г. Москвы «О льготах за жилищно-коммунальные и услуги связи для военнослужащих» от 18 января 1999 г. № 42-рп (с изменениями от 18 августа 2000 г.).

12. Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления в соответствии с подп. 9 п. 1 ст. 7 комментируемого Закона участвуют в разработке и обеспечивают выполнение планов перевода (мобилизационных планов) органов исполнительной власти, органов местного самоуправления и экономики страны на работу в условиях военного времени, а также планов и заданий накопления материальных ценностей государственного и мобилизационного резервов в организациях, имеющих мобилизационные задания на военное время.

В соответствии с федеральными законами «О гражданской обороне» от 12 февраля 1998 г. № 28-ФЗ, «О государственном материальном резерве» от 29 декабря 1994 г. № 79-ФЗ, постановлениями Правительства Российской Федерации «О мерах по накоплению и использованию имущества гражданской обороны» от 15 апреля 1994 г. № 330-15, «Об утверждении Положения о мобилизационном резерве» от 14 мая 1997 г. № 570-27, а также другими нормативными правовыми актами органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации определяют порядок обеспечения населения и гражданских организаций гражданской обороны имуществом мобилизационного резерва. Например, в Московской области по данному вопросу издано постановление губернатора Московской области «Об обеспечении населения и гражданских организаций гражданской обороны Московской области имуществом мобилизационного резерва» от 11 октября 1999 г. № 360-ПГ.

Мобилизационный резерв является федеральным запасом материальных ценностей, находящимся в исключительном ведении Правительства Российской Федерации, не подлежит приватизации, продаже в составе имущества предприятий-должников, не может использоваться в качестве залога и используется в случаях, предусмотренных Федеральным законом «О государственном материальном резерве». Запасы мобилизационного резерва независимо от места их размещения являются федеральной собственностью.

К имуществу мобилизационного резерва относятся: средства индивидуальной защиты, приборы радиационной, химической разведки и дозиметрического контроля, противохимические пакеты и другие специальные средства. Администрация субъекта Российской Федерации предусматривает создание и поддержание необходимых запасов имущества гражданской обороны, защитных сооружений гражданской обороны и защиты населения в чрезвычайных ситуациях.

Планирование накопления и выдача средств индивидуальной защиты (СИЗ) из мобилизационного резерва для использования по назначению осуществляется в мирное время Главным управлением по делам гражданской обороны и чрезвычайным ситуациям субъекта Российской Федерации, управлениями (отделами) ГОЧС городов (районов) субъекта Российской Федерации.

Так, в соответствии с п. 8 Положения об обеспечении населения и гражданских организаций гражданской обороны Московской области имуществом мобилизационного резерва, утвержденного постановлением губернатора Московской области от 11 октября 1999 г. № 360-ПГ, имущество мобилизационного резерва разбронировано и выдается следующим категориям населения:

— противогазы гражданские ГП-5 — для обеспечения взрослого неработающего населения Московской области, ГП-7 — для оснащения личного состава организаций гражданской обороны повышенной готовности.

— камеры защитные детские КЗД-4, КЗД-6 — детям до полутора лет;

— противогазы детские ПДФ — детям от полутора до семнадцати лет;

— дополнительные патроны ДПГ-3 — личному составу гражданских организаций гражданской обороны (ГО ГО), рабочим (служащим), продолжающим производственную деятельность на химически опасных объектах, и населению, проживающему вблизи химически опасных объектов;

— приборы: радиационной разведки ДР-5, ИМД-5, химической разведки ВПХР (ПХР-МВ, МПХР), дозиметрического контроля ИД-1 (ДП-22В, ДП-24) — для оснащения организаций гражданской обороны;

— индивидуальные противохимические пакеты ИПП-8 (ИПП 8А) — личному составу организаций гражданской обороны, а также рабочим (служащим), продолжающим производственную деятельность в военное время в городах, отнесенных к группам по гражданской обороне.

Выдача имущества из мобилизационного резерва для использования по назначению осуществляется в соответствии с Планом распределения и выдачи из мобилизационного резерва имущества ГО. Форма и структура разработки Плана определяются Главным управлением ГОЧС Московской области.

Распределение и выдача имущества из мобилизационного резерва по номенклатуре и количеству получателям — муниципальным образованиям производится пропорционально, исходя из наличия имущества на складах и норм накопления.

В первую очередь СИЗ распределяются населению, проживающему:

в городах, отнесенных к группам по ГО;

в городах (населенных пунктах), имеющих объекты особой важности;

в населенных пунктах, находящихся в зонах возможного химического заражения от химически опасных объектов.

Во вторую очередь СИЗ выделяются для остального населения.

Рабочие и служащие организаций обеспечиваются противогазами из запасов объектов соответствующих организаций.

Для качественного выполнения Плана и выполнения предусмотренных мероприятий в мирное время в муниципальных образованиях должны быть приняты следующие распорядительные документы:

постановление главы муниципального образования о разбронировании и выдаче из мобилизационного резерва имущества гражданской обороны, в котором указывается количество имущества по номенклатуре и местам хранения, подлежащего разбронированию и передаче его населению и ГО ГО;

распоряжение главы муниципального образования об организации выдачи имущества из мобилизационного резерва противогазов и камер защитных детских населению и гражданским организациям гражданской обороны. В порядке реализации вышеуказанного распоряжения главы муниципального образования производятся необходимые расчеты и планируется выделение сил и средств для обеспечения работ и отдаются распоряжения соответствующим организациям, независимо от форм собственности, по выделению личного состава и автотранспорта для вывоза имущества со складов, развешиванию пунктов выдачи.

На основании распоряжения главы муниципального образования организации уточняют порядок выполнения возложенных на них задач и издают приказ об организации работ по вывозу имущества со складов на пункты выдачи и развешиванию пунктов выдачи СИЗ, в котором определяются должностные лица, ответственные за выполнение мероприятий, подразделения, обеспечивающие выделение личного состава и автотранспорта (по количеству и маркам) для выполнения работ, а также порядок получения и вывоза имущества со складов, организации его хранения и выдачи. Данным приказом по организации утверждается организационно-штатная структура пункта выдачи СИЗ, порядок его укомплектования, оснащения и подготовки.

Корректировка плана по выдаче имущества мобилизационного резерва и контроль его выполнения осуществляются управлениями (отделами) ГОЧС городов (районов) ежегодно по состоянию на 1 марта.

Разработка номенклатуры и заданий по объемам накопления материальных ценностей мобилизационного резерва осуществляется в процессе формирования мобилизационного плана экономики Российской Федерации.

Нормы и порядок накопления имущества гражданской обороны в мобилизационном резерве устанавливаются в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации «О мерах по накоплению и использованию имущества гражданской обороны» от 15 апреля 1994 г. № 330-15. Расчет потребности в имуществе мобилизационного резерва (СИЗ и приборы) для оснащения ГО ГО, обеспечение рабочих (служащих) и населения производятся в соответствии с требованиями Методических рекомендаций МЧС России «О порядке планирования и выдачи из мобилизационного резерва имущества гражданской обороны» от 30 мая 1994 г. № М/016.

Правила и сроки хранения материальных ценностей мобилизационного резерва определяются Инструкцией по хранению на складах имущества гражданской обороны мобилизационного резерва, утвержденной приказом МЧС России от 8 апреля 1998 г. № 229.

Финансирование основных операций с материальными ценностями мобилизационного резерва осуществляется в соответствии с Положением о порядке финансирования системы государственного резерва, утвержденным постановлением Правительства РФ от 3 апреля 1996 г. № 396.

Хранение накопленных в мобилизационном резерве средств защиты и другого имущества гражданской обороны осуществляется за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (постановление Правительства РФ «Об утверждении Положения о финансировании мероприятий по мобилизационной подготовке экономики Российской Федерации» от 24 декабря 1996 г. № 1539-89).

Организации, должностные лица, участвующие в операциях с материальными ценностями мобилизационного резерва, несут имущественную ответственность в соответствии с Федеральным законом «О государственном материальном резерве».

Территориальные управления комитета Российской Федерации по государственным резервам, исполнительные органы муниципальных образований, а также Главное управление ГОЧС субъекта Российской Федерации ведут бухгалтерский учет операций с материальными ценностями мобилизационного резерва в соответствии с Федеральным законом «О бухгалтерском учете» от 21 ноября 1996 № 129-ФЗ и нормативными актами Государственного комитета Российской Федерации по государственным резервам.

Разбронированное из мобилизационного резерва имущество вывозится со складов на пункты выдачи при введении на территории муниципального образования готовности гражданской обороны «Повышенная» или возникновении угрозы чрезвычайной ситуации. С этого времени организации приводят в готовность к работе пункты выдачи СИЗ.

Выдача имущества со склада производится по накладной (наряду) при предъявлении получателем доверенности организации установленного образца. Управления (отделы) ГОЧС городов (районов) организуют контроль за выдачей имущества со складов (пунктов ответственного хранения) и получением его организациями через склады и управления (отделы) ГОЧС городов (районов).

Организации, получившие со складов имущество мобилизационного резерва, учитывают его в книгах учета имущества, обеспечивают сохранность и подготавливают его к выдаче ГО ГО и населению в минимально короткие сроки.

Выдача СИЗ и приборов личному составу гражданской обороны и средств защиты населению в военное время производится по распоряжению Президента РФ или по его поручению распоряжением Начальника гражданской обороны Российской Федерации.

При введении на территории субъекта Российской Федерации готовности гражданской обороны «Полная» исполнительные органы муниципальных образований и управления (отделы) ГОЧС городов (районов), организации обязаны осуществить следующие мероприятия: оповестить население о необходимости прибытия на пункты выдачи для получения СИЗ; произвести выдачу СИЗ всему населению; организовать проведение инструктажа населения о порядке использования СИЗ при чрезвычайных ситуациях на пунктах выдачи, в средствах массовой информации и т.

п.; организовать контроль и докладывать по подчиненности о ходе выполнения и завершении работ по выдаче СИЗ личному составу ГО ГО (рабочим, служащим) и населению.

13. Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления участвуют в планировании и обеспечивают выполнение мероприятий по гражданской и территориальной обороне.

Важная роль в организации данной работы отводится обучению населения в области гражданской обороны, которая осуществляется в соответствии с Положением об организации обучения населения в области гражданской обороны, утвержденным постановлением Правительства РФ от 2 ноября 2000 г. № 841.

Осуществляя указанную функцию, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления на соответствующих территориях:

- планируют обучение населения в области гражданской обороны;

- организуют изучение в государственных, муниципальных и негосударственных образовательных учреждениях начального общего, основного общего и среднего (полного) общего образования курса «Основы безопасности жизнедеятельности», а в учреждениях профессионального образования, находящихся в сфере ведения этих органов, — дисциплины «Безопасность жизнедеятельности»;

- создают и оснащают учебно-методические центры, курсы гражданской обороны и учебно-консультационные пункты по гражданской обороне, а также организуют их деятельность;

- уточняют (с учетом особенностей региона) программы подготовки должностных лиц и работников гражданской обороны, проходящих обучение в учебно-методических центрах и на курсах гражданской обороны;

- организуют и проводят учебно-методические сборы руководителей и преподавателей образовательных учреждений;

- организуют и осуществляют пропаганду знаний в области гражданской обороны;

- организуют издание (в том числе и на языках народов Российской Федерации) учебной литературы и наглядных пособий по гражданской обороне и обеспечение ими населения;

- осуществляют контроль за ходом и качеством обучения населения в области гражданской обороны.

Так, например, постановлением губернатора Московской области от 30 декабря 1999 г. № 532-ПГ утверждено Положение о подготовке гражданских организаций гражданской обороны и обучении населения Московской области способам защиты от опасностей, возникающих при ведении военных действий или вследствие этих действий.

Основными задачами подготовки гражданских организаций гражданской обороны и обучения населения способам защиты от опасностей, возникающих при ведении военных действий или вследствие этих действий, являются:

- обучение населения Московской области правилам поведения и способам защиты от опасностей, возникающих при ведении военных действий или вследствие этих действий, приемам оказания первой медицинской помощи, само- и взаимопомощи пострадавшим, правилам пользования коллективными и индивидуальными средствами защиты;

- обучение должностных лиц всех уровней управления ГО муниципальных образований Московской области действиям по организации защиты населения при ведении военных действий или вследствие этих действий;

- выработка у руководителей и специалистов по ГО Московской области навыков по подготовке и управлению силами и средствами, входящими в службы ГО.

Основными формами подготовки и проверки знаний населения в области защиты от опасностей, возникающих при ведении военных действий или вследствие этих действий, считаются командно-штабные, тактико-специальные, комплексные учения и тренировки.

Основными методами обучения руководителей и специалистов по ГО являются теоретическое изучение и практическая отработка изученного материала при проведении учений и тренировок.

Население Московской области, привлекаемое на учения и тренировки в области гражданской обороны при ведении военных действий или вследствие этих действий, имеет право:

- на информирование о риске, которому они могут подвергнуться в ходе учений и тренировок;

- на получение компенсаций за ущерб, причиненный их здоровью на учениях и тренировках;

- на сохранение средней заработной платы по месту работы на период участия в учениях и тренировках за счет средств организаций, планирующих и проводящих учения и тренировки.

Финансирование мероприятий по подготовке гражданских организаций гражданской обороны и обучению населения Московской области способам защиты от опасностей, возникающих при ведении военных действий или вследствие этих действий, осуществляется за счет средств местного бюджета муниципальных образований Московской области.

14. Подготовка руководителей организаций субъектов Российской Федерации осуществляется в учебно-методических центрах по гражданской обороне и чрезвычайным ситуациям по Программе подготовки в республиканских, краевых и областных учебно-методических центрах по ГО и ЧС, утвержденной МЧС России 3 ноября 1994 г.

15. Обучение населения, занятого в сфере производства и обслуживания, проводится без отрыва от производственной деятельности как на плановых занятиях по утвержденной программе (в объеме 12 часов), так и путем самостоятельного изучения материала с последующим закреплением полученных знаний и навыков в ходе практических занятий, объектовых тренировок и комплексных учений.

Обучение населения, не занятого в сферах производства и обслуживания, осуществляется путем проведения бесед, лекций, просмотра учебных фильмов, привлечения на учения и тренировки по месту жительства, а также самостоятельного изучения пособий и памяток, прослушивания радиопередач и просмотра телепрограмм по вопросам защиты от опасностей, возникающих при ведении военных действий или вследствие этих действий, в соответствии с Программой подготовки рабочих, служащих, работников сельского хозяйства и неработающего населения к действиям в чрезвычайных ситуациях, утвержденной МЧС России 3 ноября 1994 г.

Подготовка обучающихся в образовательных учреждениях осуществляется по Программе дисциплины «Безопасность жизнедеятельности» для всех специалистов высшего профессионального образования объемом 136 учебных часов, утвержденной Госкомвузом России 27 апреля 1995 г. и согласованной с МЧС России 16 мая 1995 г.

Подготовка обучающихся в образовательных учреждениях среднего профессионального образования проводится по Программе дисциплины «Безопасность жизнедеятельности» для всех специальностей среднего специального образования объемом 90 часов, утвержденной Минобразованием России 27 декабря 1996 г. и согласованной с МЧС России 26 декабря 1996 г.

Подготовка обучающихся в образовательных учреждениях начального профессионального образования проводится по Программе курса «Основы безопасности жизнедеятельности» объемом 140 учебных часов, введенной в учебный процесс указанием Минобразования России и МЧС России от 4 февраля 1994 г. № 15-М/22-201-10.

Подготовка обучающихся в государственных и негосударственных образовательных учреждениях осуществляется по Программе курса «Основы безопасности жизнедеятельности» (далее — ОБЖ) объемом 400 учебных часов, введенной в учебный процесс указанием Минобразования России и МЧС России от 4 февраля 1994 № 15-М/22-201-10. Изучение курса ОБЖ в образовательных учреждениях планируется по одному часу в неделю в 1—9-х и 11-х классах и по два часа в 10-м классе.

В целях реализации требований Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе» письмом Минобразования РФ от 14 июля 1998 г. № 1133/14-12 в 10—11-х классах общеобразовательных учреждений в курсе «Основы безопасности жизнедеятельности» впервые было рекомендовано изучение раздела «Основы военной службы». Примерная программа курса «Основы безопасности жизнедеятельности» для 10—11-х классов изложена в письме Минобразования РФ «О преподавании «Основ безопасности жизнедеятельности» в 10—11-х классах образовательных учреждений» от 14 мая 1999 г. № 714/11-12.

В дошкольных образовательных учреждениях организуется проведение занятий по программе «Основы безопасности детей дошкольного возраста», введенной в действие письмом Минобразования России от 18 июля 1997 г. № 112/3446.

16. В соответствии с п. 9 постановления Правительства РФ «О порядке отнесения территорий к группам по гражданской обороне» от 3 октября 1998 г. № 1149 органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления подготавливаются предложения по отнесению территорий к группам по гражданской обороне.

Органы местного самоуправления подготавливают предложения по отнесению территорий к группам по гражданской обороне и вносят эти предложения в органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации по установленной форме. Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации разрабатывают на основе материалов, представляемых органами местного самоуправления, предложения по отнесению территорий к группам по гражданской обороне и направляют их в Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий и Министерство экономического развития и торговли Российской Федерации по установленной форме (приложение № 2 к постановлению Правительства РФ от 3 октября 1998 г. № 1149).

Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий совместно с Министерством экономического развития и торговли Российской Федерации обобщают предложения органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и представляют в Правительство РФ проект перечня территорий, отнесенных к группам по гражданской обороне. Перечень территорий, отнесенных к группам по гражданской обороне, уточняется Правительством РФ по мере необходимости, но не реже одного раза в пять лет, по представлению Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий и Министерства экономического развития и торговли Российской Федерации.

Для решения задач гражданской обороны в составе или при органе исполнительной власти субъекта Российской Федерации и органе местного самоуправления в соответствии с приказом МЧС РФ от 16 августа 2000 г. № 436 создается орган, специально уполномоченный решать задачи гражданской обороны, а также задачи по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций.

17. Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации обеспечивают выполнение государственного оборонного заказа организациями в пределах своих территорий.

Государственный оборонный заказ — это правовой акт, предусматривающий поставки продукции для федеральных государственных нужд в целях поддержания необходимого уровня обороноспособности и безопасности Российской Федерации: боевого оружия, боеприпасов, военной техники, другого военного имущества, комплектующих изделий и материалов, выполнение работ и предоставление услуг, а также экспортно-импортные поставки в области военно-технического сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами в соответствии с международными договорами Российской Федерации.

Общие правовые и экономические принципы, порядок формирования, размещения, финансирования и исполнения государственного оборонного заказа установлены Федеральным законом «О государственном оборонном заказе» от 27 декабря 1995 г. № 213-ФЗ (с изменениями от 26 февраля 1997 г., 6 мая 1999 г.).

Проект оборонного заказа разрабатывается в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации, при формировании федерального бюджета на соответствующий год и исходя из ресурсных возможностей экономики Российской Федерации. Временный порядок разработки проекта государственного оборонного заказа и его основных показателей утвержден постановлением Правительства РФ от 26 августа 1996 г. № 1005.

Правительство Российской Федерации одновременно с представлением проекта федерального бюджета в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации представляет на утверждение Президенту Российской Федерации основные показатели оборонного заказа на соответствующий год.

Основные показатели оборонного заказа утверждаются Президентом Российской Федерации одновременно с подписанием Президентом Российской Федерации федерального закона о федеральном бюджете.

Правительство Российской Федерации в двадцатидневный срок после подписания Президентом Российской Федерации федерального закона о федеральном бюджете и утверждения Президентом Российской Федерации основных показателей оборонного заказа утверждает оборонный заказ в полном объеме в пределах расходов на эти цели, установленных федеральным бюджетом.

Размещение оборонного заказа проводится на конкурсной основе, за исключением работ по поддержанию мобилизационных мощностей. В случае если претенденты на участие в конкурсе на размещение оборонного заказа отсутствуют, а также в случае если по результатам проведения указанного конкурса не определен головной исполнитель (исполнитель), оборонный заказ обязателен для принятия государственными унитарными предприятиями, а также иными организациями, занимающими доминирующее положение на товарном рынке или обладающими монополией на производство продукции (работ, услуг) по оборонному заказу, при условии, что оборонный заказ обеспечивает установленный Правительством Российской Федерации уровень рентабельности производства этих видов продукции (работ, услуг).

18. Выполняя функции в области обороны, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации координируют и согласовывают свою деятельность с местными, территориальными и центральными органами военного управления: военными комиссариатами, штабами военных округов, главными и центральными управлениями Генерального штаба Вооруженных Сил РФ и Министерства обороны РФ.

Комментарий к п. 2

19. С 1 сентября 1995 г. вступил в силу Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления», который закрепил основное предназначение местного самоуправления — решение вопросов местного значения.

Наряду с полномочиями, обеспечивающими решение вопросов местного значения, органы местного самоуправления наделяются государственными полномочиями. Органы местного самоуправления, реализуя отдельные государственные полномочия и решая задачи, установленные органами государственной власти, оказывают им содействие в выполнении их функций на местном уровне.

В юридической литературе (например: *Руссков С.В.* Организационно-правовые основы оборонной деятельности органов местного самоуправления в Российской Федерации: Дисс. ... канд. юрид. наук — М., 1999) выделяют две основные формы наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями: делегирование полномочий и передача полномочий.

Делегирование полномочий — это предоставление государством в лице его уполномоченных органов прав по осуществлению строго определенных законом полномочий органам местного самоуправления бессрочно или на определенный срок (период), при сохранении этих прав в собственной компетенции государства.

Передача полномочий — это исключение в силу закона из компетенции государственного органа какого-либо полномочия и включение его в компетенцию органа местного самоуправления.

Поскольку в соответствии со ст. 71 Конституции РФ оборона закреплена в ведении Российской Федерации, постольку наделение органов местного самоуправления полномочиями в области обороны осуществляется в форме делегирования отдельных полномочий в области обороны на основе комментируемого Закона.

Одним из направлений реализации государственных полномочий является осуществление органами местного самоуправления оборонной деятельности.

Сущность оборонной деятельности органов местного самоуправления состоит в том, что указанные органы, реализуя исходящие (делегированные) от государства полномочия в области обороны и осуществляя управленческие функции в указанной сфере, выходят за рамки местных интересов, тем самым реализуя интересы государства в территориальных общностях.

20. Оборонная деятельность органов местного самоуправления состоит в осуществлении указанными органами государственных полномочий по выработке и принятию на местном уровне решений в области обороны, представляющих собой составную часть общегосударственной деятельности по реализации функции обороны Российской Федерации.

Органы местного самоуправления, осуществляя управленческие функции в области обороны, которые им делегированы в виде отдельных государственно-властных полномочий в данной сфере, выходят за рамки местных интересов.

Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями в области обороны должно отвечать следующим условиям:

во-первых, наделение должно осуществляться на основе федерального закона или закона субъекта Российской Федерации, в зависимости от того, в чьем ведении находятся указанные полномочия;

во-вторых, наделение органов местного самоуправления полномочиями в области обороны должно сопровождаться передачей необходимых материальных ресурсов и финансовых средств (п. 2 ст. 9 Закона Московской области «О местном самоуправлении» от 27 июля 1996 г. № 27/96-ОЗ (с изменениями от 13 мая, 21 июня 1999 г., 29 декабря 2000 г.).

Невыполнение хотя бы одного из условий делает невозможным исполнение таких функций.

21. В деятельности органов местного самоуправления в области обороны выделяются следующие направления: участие в обеспечении исполнения гражданами воинской обязанности;

участие в реализации мер социальной защиты военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей;

участие в деятельности по охране Государственной границы Российской Федерации;

участие в мероприятиях по организации гражданской обороны;

участие в мероприятиях по мобилизационной подготовке и мобилизации;

участие в деятельности по поддержанию режима военного положения.

22. Органы местного самоуправления осуществляют оборонную деятельность на основе разделения полномочий в области обороны между органами местного самоуправления, решающими вопросы местного значения, и органами, создаваемыми специально для решения определенных оборонных задач.

Так, орган, специально уполномоченный решать задачи гражданской обороны, задачи по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций в составе или при органе исполнительной власти субъекта Российской Федерации и органе местного самоуправления, создается и функционирует в составе или при органе исполнительной власти субъекта Российской Федерации, органе местного самоуправления и предназначен для организации выполнения мероприятий гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций как в мирное, так и в военное время (приказ МЧС РФ от 16 августа 2000 г. № 436).

23. Выражение конкретных действий указанных органов по реализации в пределах своей компетенции государственно-властных полномочий в области обороны осуществляется:

изданием правовых актов. Издаваемые органами местного самоуправления правовые акты в области обороны носят локальный характер и регулируют отношения в области обороны применительно к местным условиям;

проведением организационных мероприятий. Организационные мероприятия должны проводиться заблаговременно, планомерно, комплексно и взаимосогласованно. Так, в соответствии со ст. 4 Федерального закона «О гражданской обороне» принципом организации гражданской обороны является территориально-производственный принцип. Ст. 2 Федерального закона «О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации» в качестве основных принципов мобилизационной подготовки и мобилизации называет принципы централизованного руководства, заблаговременности, планомерности и контроля, комплексности и взаимосогласованности;

участием в осуществлении материально-технических работ при взаимодействии с органами государственной власти и при выделении материальных и финансовых ресурсов для этих целей.

Статья 8. Функции организаций и обязанности их должностных лиц в области обороны

1. Организации независимо от форм собственности в соответствии с законодательством Российской Федерации:

1) выполняют договорные обязательства, предусмотренные государственным контрактом, заключенным на выполнение государственного оборонного заказа на создание объектов военной инфраструктуры, обеспечение энергетическими и другими ресурсами, производство, поставки и ремонт вооружения и военной техники, другого военного имущества, а также договорные обязательства по подрядным работам и предоставлению услуг для нужд Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов;

2) выполняют мобилизационные задания по подготовке и созданию на военное время специальных формирований;

3) обеспечивают и принимают участие в выполнении мероприятий по гражданской и территориальной обороне;

4) осуществляют мероприятия, предусмотренные планами перевода экономики страны (мобилизационными планами) на работу в условиях военного времени, планами и заданиями накопления материальных ценностей государственного и мобилизационного резервов, на основе договоров, заключаемых с федеральными органами исполнительной власти, которым эти задания установлены Правительством Российской Федерации;

5) исполняют военно-транспортную обязанность в порядке, устанавливаемом Правительством Российской Федерации;

6) осуществляют воинский учет работников и в соответствии с законодательством Российской Федерации предоставляют для нужд обороны здания, сооружения, транспортные средства и другое имущество, находящиеся в их собственности, с последующей компенсацией понесенных расходов в порядке, устанавливаемом Правительством Российской Федерации.

2. Должностные лица организаций независимо от форм собственности:

1) должны исполнять свои обязанности в области обороны, предусмотренные для них законодательством Российской Федерации;

2) создают работникам необходимые условия для исполнения ими воинской обязанности в соответствии с законодательством Российской Федерации;

3) оказывают содействие в создании организаций, деятельность которых направлена на укрепление обороны.

Комментарий к п. 1

1. На организации независимо от форм собственности в соответствии с комментируемым Законом, другими законодательными и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации возлагаются отдельные функции в области обороны.

Организации, заключившие государственный контракт с государственным заказчиком на поставки продукции (работ, услуг) по оборонному заказу и оформившие договоры с исполнителями государственного оборонного заказа на поставки продукции (работ, услуг), являются головными исполнителями (исполнителями) оборонного заказа.

Организации, участвующие в выполнении оборонного заказа на основе контракта с государственным заказчиком или головным исполнителем (исполнителем), наделяются обязанностями исполнителей оборонного заказа.

Головные исполнители и исполнители оборонного заказа выполняют договорные обязательства, предусмотренные государственным контрактом, заключенным на выполнение государственного оборонного заказа на создание

объектов военной инфраструктуры, обеспечение энергетическими и другими ресурсами, производство, поставки и ремонт вооружения и военной техники, другого военного имущества, а также договорные обязательства по подрядным работам и предоставлению услуг для нужд Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов в соответствии с Федеральным законом «О государственном оборонном заказе».

Поставки продукции (работ, услуг) по оборонному заказу являются одним из видов поставок продукции (работ, услуг) для федеральных государственных нужд.

В состав оборонного заказа могут включаться:

научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы по созданию, модернизации, утилизации и уничтожению выводимых из эксплуатации вооружения и военной техники;

научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы по развитию исследовательской, проектно-конструкторской и производственно-технологической базы организаций в целях обеспечения выполнения оборонного заказа, а также повышения мобилизационной подготовки экономики Российской Федерации;

серийное производство и поставки вооружения и военной техники, а также комплектующих изделий и материалов;

работы по ремонту и модернизации вооружения и военной техники, гарантийному и авторскому надзору за их состоянием, а также по утилизации и уничтожению выводимых из эксплуатации вооружения и военной техники;

работы в области военно-технического сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами в соответствии с международными договорами Российской Федерации;

работы по мобилизационной подготовке экономики Российской Федерации;

поставки продукции (работ, услуг) для нужд гражданской обороны;

производство вещевого и военного имущества, продовольственных и непродовольственных товаров;

строительство, реконструкция и техническое перевооружение объектов, предназначенных для нужд обороны и безопасности Российской Федерации, в том числе для утилизации и уничтожения выводимых из эксплуатации вооружения и военной техники;

другие работы по обеспечению обороноспособности и безопасности Российской Федерации.

Работы по созданию и производству комплектующих изделий и материалов для обеспечения выполнения оборонного заказа относятся к работам по оборонному заказу.

Главным исполнителем (исполнителем) оборонного заказа могут быть на равных основаниях организации независимо от их организационно-правовых форм и форм собственности, имеющие лицензию на занятие соответствующим видом деятельности по выполнению оборонного заказа.

В случае прекращения работ по выполнению оборонного заказа головной исполнитель (исполнитель) не вправе без согласования с Правительством РФ ликвидировать или перепрофилировать производственные мощности, обеспечивавшие выполнение оборонного заказа.

Убытки, причиненные головному исполнителю (исполнителю) вследствие неиспользования по решению Правительства РФ указанных мощностей, возмещаются Правительством РФ в полном объеме.

2. Оборонный заказ должен содержать:

перечень (номенклатуру) и количество подлежащей поставкам продукции (работ, услуг) и сроки ее поставок;

прогнозируемую стоимость (цену) оборонного заказа в целом, а также по его разделам и отдельным этапам реализации;

перечень государственных заказчиков;

перечень предполагаемых головных исполнителей (исполнителей).

3. Финансирование оборонного заказа осуществляется за счет федерального бюджета посредством выделения ассигнований государственному заказчику. Порядок учета органами федерального казначейства Министерства финансов РФ операций по финансированию расходов федерального бюджета на осуществление мероприятий по мобилизационной подготовке экономики РФ утвержден приказом Министерства финансов РФ от 25 мая 2001 г. № 40н.

Статьи федерального бюджета, по которым финансируется оборонный заказ, имеют статус защищенных статей расходов федерального бюджета.

Оплата поставок продукции (работ, услуг) по оборонному заказу производится в соответствии с условиями государственного контракта (контракта).

Оплату поставок продукции (работ, услуг), осуществляемых исполнителем по контракту с головным исполнителем (исполнителем), может производить непосредственно государственный заказчик, если это предусмотрено соответствующим государственным контрактом (контрактом).

Финансовые средства, выплачиваемые государственным заказчиком головному исполнителю (исполнителю), предназначаются только для расходов на выполнение оборонного заказа и авансирование соответствующих работ. Головной исполнитель (исполнитель) несет ответственность за иное использование указанных средств.

Финансирование государственного оборонного заказа для стратегических ядерных сил Российской Федерации осуществляется в соответствии с Федеральным законом от 17 июля 1999 г. № 174-ФЗ.

4. В соответствии со ст. 6 Федерального закона «О государственном оборонном заказе» головной исполнитель (исполнитель) выполняет следующие функции:

принимает участие в конкурсах на получение оборонного заказа;

обосновывает цену продукции (работы в целом, по ее разделам и отдельным этапам);

заключает государственный контракт (контракт) на выполнение оборонного заказа;

осуществляет выполнение работ, изготовление опытных образцов (комплексов, систем) вооружения и военной техники, освоение, серийное производство и поставки продукции (работ, услуг), авторский и гарантийный надзор за состоянием вооружения и военной техники;

обеспечивает соответствие выполненных работ, изготовленных опытных образцов (комплексов, систем) вооружения и военной техники и серийной продукции требованиям государственных стандартов, тактико-технического (технического) задания государственного заказчика, технической документации, а также тактико-техническим характеристикам и условиям государственного контракта (контракта);

организует и проводит предусмотренные технической документацией испытания опытных образцов (комплексов, систем) вооружения и военной техники и серийной продукции;

обеспечивает государственному заказчику надлежащие условия для осуществления контроля за выполнением работ как на отдельных этапах, так и в целом в процессе разработки, производства и поставок вооружения и военной техники.

По важнейшим видам материально-технических ресурсов для выполнения оборонного заказа организациям независимо от их организационно-правовых форм и форм собственности, осуществляющим поставки (производство) этих ресурсов, Правительством Российской Федерации устанавливаются квоты (перечень, количество, сроки поставок) обязательных поставок указанных ресурсов государственному заказчику, главному исполнителю (исполнителю) по складывающимся на товарном рынке ценам.

Поставки материально-технических ресурсов для выполнения оборонного заказа в соответствии с установленными квотами осуществляются только государственному заказчику, главному исполнителю (исполнителю).

5. В соответствии со ст. 9 Федерального закона «О государственном оборонном заказе» и Указом Президента РФ «О первоочередных мерах поддержки предприятий оборонного комплекса России» от 8 мая 1996 г. № 688 для головного исполнителя (исполнителя) оборонного заказа в целях экономического стимулирования могут предусматриваться:

выделение ассигнований за счет федерального бюджета на строительство и реконструкцию организаций, оснащение их современным оборудованием, освоение новой техники, технологий и материалов;

гарантирование при выполнении оборонного заказа фиксированного уровня рентабельности по видам оборонной продукции (работ, услуг), обеспечивающего создание устойчивой финансовой базы для производственного, научно-технического и социального развития организаций — головных исполнителей (исполнителей) посредством использования механизма формирования цены продукции (работ, услуг);

ежеквартальная индексация ассигнований, выделяемых на оплату оборонного заказа за счет федерального бюджета, в связи с инфляционными процессами;

поквартильное или поэтапное авансирование работ по выполнению оборонного заказа в размере не менее 40% их стоимости за счет средств федерального бюджета на финансирование оборонного заказа;

освобождение головного исполнителя (исполнителя) оборонного заказа от уплаты таможенной пошлины на оборудование и другую продукцию, не производимые отечественной промышленностью и ввозимые для технического переоснащения организаций, выполняющих оборонный заказ, в соответствии с Таможенным кодексом РФ и Законом РФ «О таможенном тарифе»;

иные льготы в соответствии с законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

В порядке и пределах, которые предусмотрены налоговым законодательством Российской Федерации, головной исполнитель (исполнитель) может быть освобожден от уплаты:

налога на часть прибыли, получаемой от выполнения оборонного заказа и направляемой на техническое перевооружение, реконструкцию и (или) расширение производства;

земельного налога на земельные участки, на которых размещены производственные и научно-исследовательские комплексы, объекты мобилизационного назначения, в том числе испытательные комплексы, полигоны и склады для хранения государственного и мобилизационного резервов;

налога на имущество объектов мобилизационного назначения, в том числе испытательных комплексов, полигонов и складов для хранения государственного и мобилизационного резервов.

Виды, размеры и порядок экономического стимулирования головного исполнителя (исполнителя) определяются Правительством РФ при разработке проекта федерального бюджета, и соответствующие предложения вносятся в Государственную Думу на утверждение одновременно с проектом федерального бюджета.

6. В случае невыполнения или ненадлежащего выполнения одной из сторон обязательств, предусмотренных государственным контрактом (контрактом), виновная сторона возмещает другой стороне причиненные ею убытки в порядке и размерах, которые установлены гражданским законодательством Российской Федерации и государственным контрактом (контрактом).

Головной исполнитель (исполнитель) в случае невыполнения или ненадлежащего выполнения им обязательств, предусмотренных государственным контрактом (контрактом), лишается права на экономическое стимулирование, предусмотренное ст. 9 Федерального закона «О государственном оборонном заказе».

7. Организации независимо от форм собственности выполняют мобилизационные задания по подготовке и созданию на военное время специальных формирований.

Федеральным законом «О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации» (ст. 20) предусмотрено, что в целях своевременного перевода Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов на организацию и состав военного времени и создания специальных формирований граждане, пребывающие в запасе, заблаговременно приписываются к воинским частям (предназначаются в специальные формирования) для прохождения военной службы в военное время на воинских должностях или для работы на должностях гражданского персонала, предусмотренных штатами военного времени.

Граждане, приписанные к воинским частям (предназначенные в специальные формирования) для прохождения военной службы в военное время, призываются на военную службу по мобилизации в случае осуществления мероприятий по переводу воинских частей, к которым они приписаны, на организацию и состав военного времени, а также в случае создания специальных формирований.

Порядок призыва на военную службу по мобилизации граждан, приписанных к воинским частям (предназначенных в специальные формирования) для прохождения военной службы на воинских должностях, предусмотренных штатами военного времени, а также порядок направления граждан для работы на должностях гражданского персонала Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований, органов и специальных формирований определен Положением, утвержденным постановлением Правительства РФ от 19 октября 1998 г. № 1216.

8. В целях защиты населения и организаций от опасностей, возникающих при ведении военных действий или вследствие этих действий, а также в целях защиты населения, объектов и коммуникаций на территории Российской Федерации от действий противника, диверсионных или террористических актов, введения и поддержания режимов чрезвычайного положения и военного положения организации независимо от форм собственности обеспечивают выполнение мероприятий по гражданской и территориальной обороне и принимают участие в них.

Особое внимание уделяется обеспечению выполнения мероприятий по гражданской и территориальной обороне в закрытых административно-территориальных образованиях, где вводится особый режим безопасного функционирования предприятий и объектов.

В соответствии со ст. 3 Закона РФ «О закрытом административно-территориальном образовании» особый режим безопасного функционирования предприятий и объектов в закрытом административно-территориальном образовании включает:

- установление контролируемых и (или) запретных зон по границе и (или) в пределах указанного образования;
- ограничения на въезд и (или) постоянное проживание граждан на его территории;
- ограничения на полеты летательных аппаратов над его территорией;
- ограничения на право ведения хозяйственной и предпринимательской деятельности, владения, пользования и распоряжения землей, природными ресурсами, недвижимым имуществом, вытекающие из ограничений на въезд и (или) постоянное проживание.

Обеспечение особого режима осуществляется в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

Так, постановлением Правительства РФ от 26 июня 1998 г. № 655 утверждено Положение об обеспечении особого режима в закрытом административно-территориальном образовании, на территории которого расположены объекты Министерства обороны; постановлением Правительства РФ от 11 июня 1996 г. № 693 утверждено Положение о порядке обеспечения особого режима в закрытом административно-территориальном образовании, на территории которого расположены объекты Министерства по атомной энергии Российской Федерации; постановлением Правительства РФ от 17 февраля 2000 г. № 135 утверждено Положение об установлении запретных зон и запретных районов при арсеналах, базах и складах Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов.

Иные особенности, имеющие значение для безопасной работы и проживания граждан в закрытом административно-территориальном образовании и зонах воздействия, могут устанавливаться федеральными органами исполнительной власти и органами местного самоуправления в пределах их полномочий.

Граждане, проживающие, работающие и вновь прибывающие в закрытое административно-территориальное образование, должны быть ознакомлены с условиями особого режима и ответственностью за его нарушение.

9. Организации независимо от форм собственности осуществляют мероприятия, предусмотренные планами перевода экономики страны (мобилизационными планами) на работу в условиях военного времени, планами и заданиями накопления материальных ценностей государственного и мобилизационного резервов, на основе договоров, заключаемых с федеральными органами исполнительной власти, которым эти задания установлены Правительством РФ.

Кроме того, в соответствии со ст. 9 Федерального закона «О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации» организации обязаны:

- организовывать и проводить мероприятия по обеспечению своей мобилизационной готовности;
- создавать мобилизационные органы или назначать работников, выполняющих функции мобилизационных органов;
- разрабатывать мобилизационные планы в пределах своих полномочий;
- проводить мероприятия по подготовке производства в целях выполнения мобилизационных заданий (заказов) в период мобилизации и в военное время;
- выполнять мобилизационные задания (заказы) в соответствии с заключенными договорами (контрактами) в целях обеспечения мобилизационной подготовки и мобилизации;
- при объявлении мобилизации проводить мероприятия по переводу производства на работу в условиях военного времени;
- оказывать содействие военным комиссариатам в их мобилизационной работе в мирное время и при объявлении мобилизации;
- обеспечивать своевременное оповещение и явку граждан, подлежащих призыву на военную службу по мобилизации и состоящих с ними в трудовых отношениях, на сборные пункты или в воинские части;
- обеспечивать поставку техники на сборные пункты или в воинские части в соответствии с планами мобилизации;
- предоставлять в соответствии с законодательством Российской Федерации здания, сооружения, коммуникации, земельные участки, транспортные и другие материальные средства в соответствии с планами мобилизации с возмещением государством понесенных ими убытков в порядке, определяемом Правительством РФ;
- создавать военно-учетные подразделения, выполнять работы по воинскому учету и бронированию на период мобилизации и на военное время граждан, пребывающих в запасе и работающих в этих организациях, обеспечивать представление отчетности по бронированию.

Организации также обязаны предоставлять информацию, необходимую для разработки и осуществления мобилизационных мероприятий, в порядке, определяемом Правительством РФ.

Организации не вправе отказываться от заключения договоров (контрактов) о выполнении мобилизационных заданий (заказов) в целях обеспечения обороны страны и безопасности государства, если с учетом мобилизационного развертывания производства их возможности позволяют выполнить эти мобилизационные задания (заказы). Возмещение государством убытков, понесенных организациями в связи с выполнением ими мобилизационных заданий (заказов), осуществляется в порядке, определяемом Правительством РФ.

10. Организации исполняют военно-транспортную обязанность. Военно-транспортная обязанность исполняется организациями:

в мирное время — путем проведения мероприятий, связанных с учетом транспортных средств, а также путем заблаговременной подготовки транспортных средств, предоставляемых войскам, формированиям и органам, и обеспечения работы этих транспортных средств в соответствии с мобилизационными заданиями;

в период мобилизации и в военное время — путем предоставления войскам, формированиям и органам транспортных средств и обеспечения их работы в соответствии с мобилизационными заданиями.

Приказом министра обороны РФ от 4 декабря 2000 г. № 570 утверждены: Перечень морских транспортных, промысловых и специальных судов, предоставляемых организациями и гражданами войскам, воинским формированиям и органам; Перечень речных транспортных и специальных судов, предоставляемых организациями и гражданами войскам, воинским формированиям и органам; Инструкция о порядке учета в Вооруженных Силах Российской Федерации транспортных, промысловых и специальных судов.

В соответствии с п. 4 Инструкции о порядке учета в Вооруженных Силах Российской Федерации транспортных, промысловых и специальных судов, утвержденной приказом министра обороны РФ 2000 г. № 570, учет судов, принадлежащих организациям, осуществляется в целях:

своевременного получения сведений о наличии, ведомственной принадлежности и территориальном размещении организаций, являющихся собственниками и владельцами судов;

своевременного получения сведений о наличии, техническом состоянии судов и их готовности к работе в военное время;

выявления ведомственной принадлежности, районов плавания (производственной деятельности) судов;

определения возможностей организаций по предоставлению судов войскам, воинским формированиям и органам в период мобилизации и в военное время;

установления объемов предоставления судов для удовлетворения потребностей войск, воинских формирований и органов;

определения полноты и качества выполнения предъявленных Министерством обороны Российской Федерации требований по мобилизационной подготовке судов;

обеспечения планового контроля за техническим состоянием судов, а также съемного оборудования для переоборудования судов в соответствии со специальными проектами и съемного воинского оборудования судов для выполнения воинских перевозок, другого имущества и материалов, планируемых к предоставлению войскам, воинским формированиям и органам в период мобилизации и в военное время.

Учету подлежат морские суда:

— пассажирские и грузопассажирские суда (водоизмещающие, катамараны, на подводных крыльях, глиссирующие, на воздушной подушке);

— сухогрузные (паромы, лихтеровозы, контейнеровозы, рефрижераторы, река — море смешанного плавания, для перевозки тяжеловесных грузов, лесовозы, навалочники и др.);

— наливные и комбинированные (нефтеналивные, нефтерудовозы, река — море смешанного плавания, продуктово-газовозы, химовозы);

— баржи (газовозы, грунтово-навалочники, накатные, нефтеналивные, саморазгружающиеся, для генеральных грузов);

— добывающие (супертраулеры, траулеры, сейнеры, рыболовные, рыбодобывающие, тунцеловные, зверобойные суда, боты);

— обрабатывающие (плавбазы, производственные рефрижераторы);

— примотранспортные (рефрижераторные, нерефрижераторные);

— буксирные (спасательные, ледакольные, линейные и толкачи);

— служебно-вспомогательные (служебно-разъездные, лоцманские, пожарные, водолазные, плавпричалы, гостиницы, магазины и дебаркадеры);

— суда по предотвращению загрязнения моря (нефтемусоросборщики, сборщики судовых отходов и зачистные станции);

— технические (плавучие буровые установки, дноуглубительные, грунтоотвозные, плавкраны, плавкоперы, плавстанции, плавдоки, плавмастерские);

— вспомогательные (учебные, научные, рыбоохранные).

Учету также подлежат речные суда:

— пассажирские и грузопассажирские (водоизмещающие, катамараны, на подводных крыльях, глиссирующие, на воздушной подушке);

— сухогрузные (паромы, автомобилевозы, контейнеровозы, цементовозы, рефрижераторы и др.);

— наливные (для перевозки нефти, нефтепродуктов, жидкого аммиака, газов);

— баржи и лихтеры;

- буксирные (ледоколы, плотоводы, для сухогрузных и нефтеналивных составов, для толкания составов, спасательные);
- служебно-вспомогательные (служебно-разъездные, рейдовые, пожарные, водолазные, плавпричалы, гостиницы, магазины и дебаркадеры);
- суда по предотвращению загрязнения рек (нефтемусоросборщики, сборщики судовых отходов, станции насосные и очистные);
- технические (земснаряды, грунтоотвозные, плавкраны, плавстанции, плавдоки, плавмастерские);

Привлечение автотранспортных средств для исполнения военно-транспортной обязанности производится в соответствии с приказом министра обороны РФ.

11. Для обеспечения мобилизационной готовности транспортных средств, предоставляемых войскам, формированиям и органам, организации обязаны осуществлять:

- отбор транспортных средств совместно с представителями войск, формирований и органов;
- содержание транспортных средств в состоянии готовности к предоставлению войскам, формированиям и органам;
- подготовительные мероприятия для установки на транспортных средствах специального оборудования, накопление, хранение и обновление запасов материальных ценностей мобилизационного резерва и другого имущества в соответствии с мобилизационными заданиями;
- проверки наличия и технического состояния транспортных средств в соответствии с требованиями действующих инструкций и правил;
- проверки готовности к обеспечению работы транспортных средств;
- предоставление войскам, формированиям и органам информации о наличии и техническом состоянии транспортных средств;

проведение других мероприятий по мобилизационной подготовке транспортных средств, определяемых нормативными правовыми актами Российской Федерации по вопросам военно-транспортной обязанности.

В соответствии с п. 15 Положения о военно-транспортной обязанности, утвержденного Указом Президента РФ от 2 октября 1998 г. № 1175, для проведения проверок мобилизационной готовности транспортных средств организации обязаны обеспечивать доступ представителей:

- федеральных органов исполнительной власти;
- органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации;
- органов местного самоуправления;
- военных комиссариатов (органов военного управления);
- войск, формирований и органов.

Порядок, пункты передачи и сроки предоставления транспортных средств войскам, формированиям и органам устанавливаются Министерством обороны Российской Федерации, соответствующая информация доводится до организаций в мирное время.

Организации предоставляют транспортные средства войскам, формированиям и органам в установленные сроки в пунктах передачи с соответствующей документацией, в технически исправном состоянии, а также обеспеченными по нормам, определенным соответствующими нормативными правовыми актами Российской Федерации по вопросам военно-транспортной обязанности.

Доставка транспортных средств в пункты передачи, проведение подготовительных мероприятий для установки на них специального оборудования, переоборудование или дооборудование транспортных средств производятся силами и средствами организаций.

Согласно п. 19 Положения о военно-транспортной обязанности войска, формирования и органы имеют право в мирное время привлекать предназначенные для предоставления им транспортные средства (за исключением транспортных средств, находящихся в собственности граждан) в случае:

- проведения учений и тренировок по мобилизационному развертыванию и выполнению мобилизационных заданий;
- проведения опытных мероприятий по переоборудованию и (или) дооборудованию транспортных средств, соответствующих испытаний специального оборудования, устанавливаемого на них, и проверок готовности транспортных средств к предоставлению войскам, формированиям и органам.

Количество транспортных средств, привлекаемых в указанных случаях войсками, формированиями и органами, и сроки их привлечения определяются Правительством Российской Федерации.

12. Одна из основных функций организаций в области обороны состоит в осуществлении ими воинского учета. Под воинским учетом понимается государственная система учета и анализа имеющихся в стране призывных и мобилизационных людских ресурсов. Функционирование системы воинского учета обеспечивается Министерством обороны, Министерством внутренних дел, Службой внешней разведки, органами Федеральной службы безопасности Российской Федерации, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления и организациями независимо от организационно-правовой формы.

Воинский учет граждан в организациях ведется по личной карточке формы № Т-2, утвержденной постановлением Государственного комитета РФ по статистике от 30 октября 1997 г. № 71а (с изменениями от 25 января 1999 г.), разд. 2 которой содержит сведения о воинском учете.

Во исполнение постановления Правительства РФ «О первичных учетных документах» от 8 июля 1997 г. № 835 Государственный комитет РФ по статистике в постановлении «Об утверждении унифицированных форм первичной учетной документации по учету труда и его оплаты, основных средств и нематериальных активов, материалов, малоценных и быстроизнашивающихся предметов, работ в капитальном строительстве» от 30 октября 1997 г. № 71а установил, что личная карточка заполняется на работников всех категорий в одном экземпляре на основании соответствующих документов, паспорта, военного билета, трудовой книжки (для совместителей — копии трудовой

книжки, заверенной в установленном порядке), диплома (свидетельства, удостоверения) об окончании образовательного учреждения и других документов, а также на основании опроса работника.

Коды профессии и специальности указываются соответственно по общероссийским классификаторам профессий рабочих, должностей служащих и тарифных разрядов (ОКПДТР) и специальностей по образованию (ОКСО). Все последующие изменения данных о работнике (образование, перемена места жительства и др.) отражаются в личной карточке.

Свободные строки могут при необходимости заполняться данными по усмотрению организаций.

После заполнения раздела «Общие сведения» лицо, оформляемое на работу, подписывает личную карточку и проставляет дату заполнения.

Свободные строки в п. 6 (6.3, 6.4) разд. 1 предназначены для названия и даты окончания второго образовательного учреждения высшего или среднего профессионального образования.

При заполнении п. 12 разд. 1 организации необходимо именовать так, как они назывались в свое время, военную службу записывать с указанием должности.

В разд. 3 с каждой записью, вносимой на основании приказа (распоряжения) о приеме на работу и переводах на другую постоянную работу, администрация обязана ознакомить работника под расписку в графе 11.

В разделе личной карточки «Дополнительные сведения» для полноты учета лиц, обучающихся в очно-заочных (вечерних), заочных, экстернатных отделениях учреждений высшего и среднего профессионального образования, следует проставлять даты поступления в образовательное учреждение и его окончания. Личные карточки таких работников рекомендуется хранить отдельно до окончания ими образовательных учреждений.

В том же разделе следует записывать и другие данные о работнике. Например, данные о работающих инвалидах: на основании справки МСЭ (ВТЭК) записывается группа инвалидности и дата ее установления (изменения), причина инвалидности, заключение МСЭ (ВТЭК) об условиях и характере труда, а также можно записывать другие данные, необходимые для учета.

Основными документами воинского учета, на основании которых заполняется разд. 2 личной карточки, являются: для граждан, пребывающих в запасе, — военный билет (временное удостоверение, выданное взамен военного билета);

для граждан, подлежащих призыву на военную службу, — удостоверение гражданина, подлежащего призыву на военную службу.

Для осуществления воинского учета руководители, другие ответственные за военно-учетную работу должностные лица (работники) организаций обязаны:

а) проверять при приеме на работу (учебу) у граждан, пребывающих в запасе, военные билеты (временные удостоверения, выданные взамен военных билетов), а у граждан, подлежащих призыву на военную службу, — удостоверения граждан, подлежащих призыву на военную службу. При приеме указанных документов гражданам выдается расписка;

б) установить, состоят ли граждане, принимаемые на работу (учебу), на воинском учете;

в) направлять граждан, подлежащих постановке на воинский учет, в соответствующий орган, осуществляющий воинский учет по месту жительства;

г) обеспечить полноту и качество воинского учета граждан, пребывающих в запасе, и граждан, подлежащих призыву на военную службу, из числа работающих (обучающихся) в организациях (в образовательных учреждениях);

д) сверять не реже одного раза в год сведения о воинском учете граждан в личных карточках с документами воинского учета военных комиссариатов, а в населенных пунктах, где нет военных комиссариатов, — с учетными данными органа местного самоуправления;

е) направлять в двухнедельный срок по запросам военных комиссариатов или иных органов, осуществляющих воинский учет, необходимые для занесения в документы воинского учета сведения о гражданах, встающих на воинский учет, гражданах, состоящих на воинском учете, а также о гражданах, не состоящих, но обязанных состоять на воинском учете;

ж) своевременно оформлять бронирование граждан, пребывающих в запасе, за организацией на период мобилизации и на военное время;

з) ежегодно представлять в соответствующие военные комиссариаты в сентябре списки юношей 15- и 16-летнего возраста, а до 1 ноября — списки юношей, подлежащих первоначальной постановке на воинский учет в следующем году;

и) оповещать граждан о вызовах в военный комиссариат;

к) обеспечивать гражданам возможность своевременной явки по вызовам (повесткам) в военные комиссариаты для постановки на воинский учет;

л) сообщать в двухнедельный срок в военные комиссариаты обо всех гражданах, пребывающих в запасе, гражданах, подлежащих призыву на военную службу, и принятых на работу (учебу) или уволенных с работы (отчисленных из образовательных учреждений);

м) направлять по запросам военного комиссара сведения о численности работников организаций, в том числе забронированных за организацией на период мобилизации и на военное время.

В соответствии с п. 24 Положения о воинском учете, утвержденного постановлением Правительства РФ от 25 декабря 1998 г. № 1541, в личных карточках граждан, достигших предельного возраста пребывания в запасе, или граждан, признанных не годными к военной службе по состоянию здоровья, делается отметка «снят с воинского учета по возрасту» или «снят с воинского учета по состоянию здоровья».

Военные комиссариаты совместно с органами местного самоуправления осуществляют контроль за ведением воинского учета в организациях.

Комментарий к п. 2

13. Должностные лица организаций независимо от форм собственности должны создавать работникам необходимые условия для исполнения ими воинской обязанности, оказывать содействие в создании организаций, деятельность которых направлена на укрепление обороны, а также исполнять свои обязанности в области обороны, предусмотренные для них законодательством Российской Федерации.

Федеральным законом «О воинской обязанности и военной службе» (ст. 4) предусмотрены обязанности должностных лиц органов государственной власти, органов местного самоуправления и организаций по обеспечению исполнения гражданами воинской обязанности.

А. Руководители, другие ответственные за военно-учетную работу должностные лица (работники) организаций, ответственные за военно-учетную работу должностные лица органов местного самоуправления обязаны:

оповещать граждан о вызовах (повестках) военных комиссариатов районов, городов без районного деления, иных муниципальных (административно-территориальных) образований (далее — военные комиссариаты) или иных органов, осуществляющих воинский учет;

обеспечивать гражданам возможность своевременной явки по вызовам (повесткам) военных комиссариатов или иных органов, осуществляющих воинский учет;

направлять в двухнедельный срок по запросам военных комиссариатов или иных органов, осуществляющих воинский учет, необходимые для занесения в документы воинского учета сведения о гражданах, поступающих на воинский учет, состоящих на воинском учете, а также не состоящих, но обязанных состоять на воинском учете.

Б. Руководители организаций, осуществляющих эксплуатацию жилых помещений, должностные лица (работники) этих организаций, ответственные за военно-учетную работу, обязаны сообщать в двухнедельный срок в военные комиссариаты или иные органы, осуществляющие воинский учет, сведения об изменениях состава граждан, постоянно проживающих или пребывающих более трех месяцев на подведомственной территории, которые состоят или обязаны состоять на воинском учете.

В. Органы внутренних дел в пределах своей компетенции обязаны:

направлять в двухнедельный срок по запросам военных комиссариатов или иных органов, осуществляющих воинский учет, необходимые для занесения в документы воинского учета сведения о гражданах, состоящих на воинском учете;

производить розыск и при наличии законных оснований осуществлять задержание граждан, уклоняющихся от воинского учета, призыва на военную службу или военные сборы, прохождения военной службы или военных сборов;

направлять в двухнедельный срок в военные комиссариаты или иные органы, осуществляющие воинский учет, сведения о случаях выявления граждан, не состоящих, но обязанных состоять на воинском учете, а также сведения о лицах, получивших гражданство Российской Федерации и подлежащих постановке на воинский учет.

Г. Органы записи актов гражданского состояния обязаны в двухнедельный срок сообщать в военные комиссариаты или иные органы, осуществляющие воинский учет, сведения о внесении изменений в акты гражданского состояния граждан, состоящих или обязанных состоять на воинском учете.

Д. Органы дознания и органы предварительного следствия обязаны в двухнедельный срок информировать военные комиссариаты или иные органы, осуществляющие воинский учет, о возбуждении или прекращении уголовных дел в отношении граждан, состоящих или обязанных состоять на воинском учете, либо о направлении указанных уголовных дел в суд.

Е. Федеральные суды в двухнедельный срок сообщают в военные комиссариаты или иные органы, осуществляющие воинский учет:

о возбуждении или прекращении ими уголовных дел в отношении граждан, состоящих или обязанных состоять на воинском учете;

о вступивших в законную силу приговорах в отношении граждан, состоящих или обязанных состоять на воинском учете, с направлением в военные комиссариаты или иные органы, осуществляющие воинский учет, воинских документов граждан, осужденных к обязательным работам, исправительным работам, ограничению свободы, аресту или лишению свободы.

Ж. Органы государственной службы медико-социальной экспертизы обязаны в двухнедельный срок сообщать в военные комиссариаты или иные органы, осуществляющие воинский учет, сведения о признании инвалидами граждан, состоящих или обязанных состоять на воинском учете.

Статья 9. Права и обязанности граждан Российской Федерации в области обороны **Статья 9. Права и обязанности граждан Российской Федерации в области обороны**

Граждане Российской Федерации:

- 1) исполняют воинскую обязанность в соответствии с федеральным законом;
- 2) принимают участие в мероприятиях по гражданской и территориальной обороне;
- 3) могут создавать организации и общественные объединения, содействующие укреплению обороны;
- 4) предоставляют в военное время для нужд обороны по требованию федеральных органов исполнительной власти здания, сооружения, транспортные средства и другое имущество, находящиеся в их собственности, с последующей компенсацией понесенных расходов в порядке, устанавливаемом Правительством Российской Федерации.

Комментарий к ст. 9

1. Граждане Российской Федерации исполняют воинскую обязанность в соответствии с Федеральным законом «О воинской обязанности и военной службе». В соответствии с п. 1 ст. 1 указанного Закона воинская обязанность граждан РФ предусматривает:

воинский учет;

обязательную подготовку 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.

2. В период мобилизации, в период военного положения и в военное время воинская обязанность граждан определяется федеральными конституционными законами, федеральными законами, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации и также предусматривает:

призыв на военную службу по мобилизации, в период военного положения и в военное время;
военное обучение в период военного положения и в военное время.

3. Федеральным законом «О воинской обязанности и военной службе» (ст. 6) предусмотрено материальное обеспечение граждан в связи с исполнением ими воинской обязанности.

Граждане на время медицинского освидетельствования, медицинского обследования или лечения для решения вопросов о постановке их на воинский учет, об обязательной подготовке к военной службе, о призыве или добровольном поступлении на военную службу, призыве на военные сборы, а также на время исполнения ими других обязанностей, связанных с воинским учетом, обязательной подготовкой к военной службе, призывом или добровольным поступлением на военную службу и призывом на военные сборы, освобождаются от работы или учебы с сохранением за ними места постоянной работы или учебы и выплатой среднего заработка или стипендии по месту постоянной работы или учебы в размере не более 1000 рублей, им возмещаются расходы, связанные с наймом (поднаймом) жилья и оплатой проезда от места жительства (работы, учебы) и обратно, а также командировочные расходы.

Граждане на время прохождения военных сборов освобождаются от работы или учебы с сохранением за ними места постоянной работы или учебы и выплатой среднего заработка или стипендии по месту постоянной работы или учебы в размере не более 1000 рублей. Им выплачиваются также оклад по воинской должности, предусмотренной штатом воинской части, корабля, учреждения, организации Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, оклад по воинскому званию и возмещаются командировочные расходы за время нахождения в пути.

Согласно п. 2 ст. 5 указанного Закона гражданам, участвующим в мероприятиях по обеспечению исполнения гражданами воинской обязанности или поступления граждан на военную службу по контракту, за время участия в указанных мероприятиях по месту их постоянной работы выплачивается средний заработок, им возмещаются расходы, связанные с наймом (поднаймом) жилья и оплатой проезда в другую местность и обратно, а также командировочные расходы.

4. Одна из обязанностей граждан в области обороны связана с их воинским учетом. Порядок воинского учета граждан определяется ст.ст. 8 — 10 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе» и Положением о воинском учете, утвержденным постановлением Правительства РФ от 25 декабря 1998 г. № 1541.

Воинский учет граждан, работающих на морских и речных судах, имеет свои особенности.

Граждане, проживающие постоянно в населенных пунктах, к портам которых приписаны указанные суда, состоят на воинском учете по месту жительства.

Граждане, работающие на морских и речных судах, не проживающие постоянно в населенных пунктах, к портам которых приписаны эти суда, состоят на воинском учете по месту расположения кадровых органов соответствующих пароходств, управлений и баз флотов и флотилий.

В случае перебазирования морских и речных судов на период зимней навигации из портов приписки в другие порты граждане, работающие на этих судах, остаются на воинском учете в органах, где они ранее состояли на воинском учете.

Граждане, убывающие на работу в Антарктиду или на острова Северного Ледовитого океана, снимаются с воинского учета по месту жительства и сдают документы воинского учета на хранение в кадровые органы организаций, направивших их на работу в эти районы, при возвращении получают документы и справку с указанием места работы и продолжительности пребывания в Антарктиде или на островах Северного Ледовитого океана для постановки на воинский учет по месту постоянного жительства.

Постановку на воинский учет и снятие с воинского учета граждан, работающих в населенных пунктах, расположенных за Северным полярным кругом, а также в северных районах Республики Бурятия, Республики Саха (Якутия) и Республики Коми, Хабаровского и Красноярского краев, Иркутской, Читинской, Магаданской, Камчатской и Сахалинской областей, по решению соответствующего военного комиссара разрешается производить без явки граждан в органы, осуществляющие воинский учет. При этом документы граждан, подлежащих постановке на воинский учет или снятию с воинского учета, доставляются в органы, осуществляющие воинский учет, администрацией организаций, в которых работают эти граждане (п. 35 Положения о воинском учете).

Граждане, работающие на гидрометеостанциях, расположенных на островах и в отдаленных населенных пунктах Крайнего Севера и Дальнего Востока, состоят на воинском учете в военных комиссариатах по месту нахождения управлений гидрометеослужбы и арктических радиометеоцентров.

При временном убытии из отдаленных местностей (на срок не более 3 месяцев) граждане с воинского учета не снимаются, но сообщают об этом лично или через администрацию организации в органы, где они состоят на воинском учете.

Граждане, работающие в полевых геологических и топографо-геодезических организациях, в поисковых, разведочных, съемочных, гидрогеологических, геофизических, лесо- и землеустроительных экспедициях, партиях и отрядах, на линейных строительно-монтажных и специализированных поездах, на путевых и машинных станциях, в

передвижных механизированных и специализированных колоннах, в тоннельных, мостостроительных, плавучих отрядах (участках), в строительно-монтажных и пусконаладочных организациях, в управлениях механизации и подводно-технических работ, а также в других приравненных к ним организациях и не проживающие постоянно в местах работы, состоят на воинском учете в органах, осуществляющих воинский учет по месту нахождения этих организаций.

Постановку на воинский учет граждан, принимаемых на работу в указанные организации, или снятие с воинского учета граждан, увольняемых с работы, осуществляет администрация этих организаций.

5. Граждане исполняют военно-транспортную обязанность. В соответствии с п. 20 Положения о военно-транспортной обязанности, утвержденного Указом Президента РФ от 2 октября 1998 г. № 1175, военно-транспортная обязанность исполняется гражданами в военное время путем предоставления войскам, формированиям и органам тех транспортных средств, которые в них применяются. При этом гражданам выдаются документы, подтверждающие предоставление ими транспортных средств.

Перечни транспортных средств, подлежащих предоставлению войскам, формированиям и органам гражданами, устанавливаются Министерством обороны Российской Федерации.

В целях обеспечения исполнения гражданами военно-транспортной обязанности осуществляется учет транспортных средств. Ведение учета этих транспортных средств возлагается на военные комиссариаты (органы военного управления). Порядок учета определяется Министерством обороны Российской Федерации по согласованию с органами, осуществляющими государственную регистрацию транспортных средств.

Государственная регистрация, изменение регистрационных данных, снятие с учета транспортных средств производится по согласованию с военными комиссариатами (органами военного управления), осуществляющими их учет.

6. Федеральным законом «О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации» (ст. 10) установлены обязанности граждан при мобилизации, которые предусматривают:

1) явку по вызову в военные комиссариаты для определения своего предназначения в период мобилизации и в военное время;

2) выполнение требований, изложенных в полученных ими мобилизационных предписаниях, повестках и распоряжениях военных комиссаров;

3) предоставление в соответствии с законодательством Российской Федерации в военное время в целях обеспечения обороны страны и безопасности государства зданий, сооружений, транспортных средств и другого имущества, находящегося в их собственности, с возмещением государством понесенных ими убытков в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации.

Граждане в период мобилизации и в военное время привлекаются к выполнению работ в целях обеспечения обороны страны и безопасности государства, а также зачисляются в специальные формирования в установленном порядке.

7. За нарушение и неисполнение обязанностей в области обороны граждане Российской Федерации несут ответственность.

Неисполнение военно-транспортных мобилизационных обязанностей влечет привлечение к административной ответственности граждан, должностных лиц и юридических лиц в соответствии со ст. 19.25 КоАП РФ.

В случае неявки граждан в указанные в повестке военного комиссариата или иного органа, осуществляющего воинский учет, место и срок без уважительных причин, а также в иных случаях, установленных Федеральным законом «О воинской обязанности и военной службе», они привлекаются к ответственности в соответствии с КоАП РФ (ст.ст. 21.5—21.7).

Уважительными причинами неявки гражданина по повестке военного комиссариата или иного органа, осуществляющего воинский учет, при условии документального подтверждения причины неявки являются:

заболевание или увечье гражданина, связанные с утратой трудоспособности;

тяжелое состояние здоровья отца, матери, жены, мужа, сына, дочери, родного брата, родной сестры, бабушки, дедушки или усыновителя гражданина либо участие в похоронах указанных лиц;

препятствие, возникшее в результате действия непреодолимой силы, или иное обстоятельство, не зависящее от воли гражданина;

иные причины, признанные уважительными призывной комиссией, комиссией по первоначальной постановке на воинский учет (военным комиссаром — для граждан, призываемых на военную службу из запаса) или судом.

За уклонение от призыва на военную службу при отсутствии законных оснований для освобождения от этой службы ч. 1 ст. 328 УК РФ предусмотрена уголовная ответственность.

Раздел IV. Вооруженные Силы Российской Федерации, другие войска, воинские формирования и органы

Вооруженные Силы Российской Федерации, другие войска, воинские формирования и органы

Статья 10. Вооруженные Силы Российской Федерации и их предназначение

1. Вооруженные Силы Российской Федерации — государственная военная организация, составляющая основу обороны Российской Федерации.

2. Вооруженные Силы Российской Федерации предназначены для отражения агрессии, направленной против Российской Федерации, для вооруженной защиты целостности и неприкосновенности территории Российской Федерации, а также для выполнения задач в соответствии с международными договорами Российской Федерации.

3. Привлечение Вооруженных Сил Российской Федерации к выполнению задач с использованием вооружения не по их назначению производится Президентом Российской Федерации в соответствии с федеральными законами.

4. Применение Вооруженных Сил Российской Федерации для выполнения задач в соответствии с международными договорами Российской Федерации осуществляется на условиях и в порядке, оговоренных в этих договорах и установленных законодательством Российской Федерации.

5. Деятельность Вооруженных Сил Российской Федерации осуществляется на основании Конституции Российской Федерации в соответствии с федеральными конституционными законами, федеральными законами, настоящим Федеральным законом, федеральным законом о Вооруженных Силах Российской Федерации и другими законами Российской Федерации в области обороны, а также соответствующими нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации.

6. Часть состава Вооруженных Сил Российской Федерации может входить в объединенные вооруженные силы или находиться под объединенным командованием в соответствии с международными договорами Российской Федерации.

Комментарий к пп. 1 и 2

1. В комментируемом Законе определены характерные черты и предназначение Вооруженных Сил Российской Федерации, а также правовая основа их деятельности.

2. В комментируемом Законе сформулировано по существу определение Вооруженных Сил. Приведенные при этом характерные черты Вооруженных Сил как государственной военной организации отражают их связь с политической системой общества и механизмом государства, их место в обществе и государстве.

Примененный в ст. 10 комментируемого Закона в отношении Вооруженных Сил термин «организация» имеет здесь двойное значение. Данный термин характеризует Вооруженные Силы в структурно-функциональном отношении, указывает на то, что они являются учреждением (государственным), образованным для осуществления конкретного рода деятельности в соответствии с поставленными перед ним задачами, и имеют определенную структуру (Словарь русского языка: В 4-х т. / Под ред. А.П. Евгеньевой. — М., 1985—1988. — Т. 2. — С. 636—637; Т. 4. — С. 544). Следует отметить, что наличие у Вооруженных Сил определенной структуры отражено в законодательстве (см., например подп. 11 п. 2 ст. 4 комментируемого Закона).

В Военной доктрине Российской Федерации (утверждена Указом Президента Российской Федерации от 21 апреля 2000 г. № 706. Далее — Военная доктрина) упоминается о военной организации государства. Согласно п. 12 разд. 1 Военной доктрины военная организация государства включает в себя, в частности, Вооруженные Силы, т. е. военная организация государства соотносится с Вооруженными Силами — государственной военной организацией как целое и часть.

3. Согласно ст. 10 комментируемого Закона Вооруженные Силы составляют основу обороны Российской Федерации. Тем самым указывается на важное значение Вооруженных Сил для обороны Российской Федерации и дополняется их характеристика.

В ст. 1 комментируемого Закона под обороной понимается: а) система политических, экономических, военных и иных мер по подготовке к вооруженной защите и б) вооруженная защита Российской Федерации, целостности и неприкосновенности ее территории. Поэтому целесообразно различать значение Вооруженных Сил для подготовки к вооруженной защите Российской Федерации и для вооруженной защиты Российской Федерации, целостности и неприкосновенности ее территории. Очевидно, что при осуществлении указанной подготовки к вооруженной защите такие меры, как политические, экономические и некоторые иные не менее важны, чем собственно военные меры. В реализации этих мер наряду с Вооруженными Силами участвует весьма широкий круг субъектов, в том числе государственные органы, организации, должностные лица и граждане.

Вооруженные Силы как составная часть военной организации государства предназначены для обеспечения военной безопасности Российской Федерации военными методами. Вооруженные Силы могут рассматриваться в качестве основы обороны, осуществляемой указанными методами. С учетом положений Военной доктрины деятельность Вооруженных Сил имеет определяющее значение для вооруженной защиты Российской Федерации.

4. Вооруженные Силы осуществляют свою деятельность в целях обеспечения военной безопасности — предотвращения, локализации и нейтрализации военных угроз Российской Федерации. Эти угрозы отражены в Военной доктрине. Деятельность Вооруженных Сил входит в содержание обеспечения военной безопасности Российской Федерации.

При определении предназначения Вооруженных Сил учитываются наличие, характер и содержание указанных угроз (внешние и внутренние), подразделение функций государства на внутренние и внешние, разграничение компетенции по их осуществлению между государственными органами и организациями. Кроме того, учитывается опыт применения отечественных Вооруженных Сил и Вооруженных Сил иностранных государств. Исходя из этого формируется представление о предназначении Вооруженных Сил, которое в той или иной степени закрепляется в законодательстве. В комментируемом Законе указан ряд основных задач Вооруженных Сил, решение которых в наибольшей степени влияет на состояние обороны государства. Тем самым определено предназначение Вооруженных Сил.

Представление о предназначении Вооруженных Сил может изменяться. Такие изменения отражаются в законодательстве. В связи с этим следует отметить, что в ст. 1 Федерального конституционного закона «О военном положении» от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ определены по существу основания применения Вооруженных Сил (РГ. — 2002. — 2 февраля). Согласно ст. 1 Федерального конституционного закона «О военном положении» Вооруженные Силы применяются для отражения или предотвращения агрессии против Российской Федерации, а также в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации в области обороны. Данное определение отличается некоторыми особенностями от нормы,

изложенной в п. 2 ст. 10 комментируемого Закона. При этом приведенная норма Федерального конституционного закона «О военном положении» основывается на Конституции Российской Федерации и сформулирована с учетом Военной доктрины.

В Военной доктрине основные задачи Вооруженных Сил объединены в следующие группы: а) по обеспечению военной безопасности; б) по отражению вооруженного нападения (агрессии) на Российскую Федерацию и (или) ее союзников; в) во внутренних вооруженных конфликтах; г) в операциях по поддержанию и восстановлению мира. С учетом упомянутой цели деятельности Вооруженных Сил (обеспечение военной безопасности) можно сделать вывод, что им для достижения этой цели достаточно решить задачи по обеспечению военной безопасности, указанные в Военной доктрине. Однако, как следует из сопоставления п. 10 разд. 1 и п. 17 разд. 2 Военной доктрины содержание основных задач Вооруженных Сил по обеспечению военной безопасности не охватывает основного содержания обеспечения военной безопасности военными методами. Поэтому совершенствованию Военной доктрины способствовало бы, в частности, достижение соответствия между отражаемым в ней содержанием основных задач Вооруженных Сил по их группам и основным содержанием обеспечения военной безопасности.

Комментарий к п. 3

5. Комментируемым Законом не только определены задачи, для выполнения которых предназначены Вооруженные Силы, т. е. их предназначение, но также предусмотрена возможность привлечения Вооруженных Сил к выполнению задач с использованием вооружения не по их предназначению.

6. Очевидно, что задачи, не связанные с предназначением Вооруженных Сил, — это иные задачи, нежели те, для выполнения которых они предназначены. Причем, как следует из п. 3 ст. 10 комментируемого Закона, за пределами упомянутого в нем предназначения находится именно выполнение задач, а не использование вооружения.

Для уяснения смысла п. 3 ст. 10 комментируемого Закона целесообразно учитывать порядок привлечения Вооруженных Сил к выполнению задач с использованием вооружения не по их предназначению. В п. 3 ст. 10 и подп. 3 п. 1 ст. 5 комментируемого Закона содержатся некоторые положения, устанавливающие особый порядок привлечения Вооруженных Сил к выполнению указанных задач. Установление такого порядка способствует принятию обоснованного решения о привлечении Вооруженных Сил к выполнению задач с использованием вооружения не по их предназначению и свидетельствует о том, что Вооруженные Силы могут быть привлечены к выполнению этих задач лишь в исключительных случаях.

В соответствии с подп. 6 п. 2 ст. 4 и п. 3 ст. 10 комментируемого Закона право принятия решения о привлечении Вооруженных Сил к выполнению задач с использованием вооружения не по их предназначению предоставлено Президенту Российской Федерации. Однако при этом он действует не в качестве Верховного Главнокомандующего Вооруженными Силами и не отдает приказа о ведении военных действий (см. подп. 6 п. 2 ст. 4 и подп. 3 п. 1 ст. 5 комментируемого Закона). Формой решения Президента Российской Федерации о привлечении Вооруженных Сил к выполнению задач с использованием вооружения не по их предназначению является указ. Такой указ Президента Российской Федерации подлежит утверждению Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.

7. В соответствии с Федеральным законом «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ (п. «г» ст. 8 и ст. 16) Вооруженные Силы (специально подготовленные силы и средства) могут быть привлечены для ликвидации чрезвычайных ситуаций (СЗ РФ. — 1994. — № 46. — Ст. 1321). При этом в названном Федеральном законе под чрезвычайной ситуацией понимается обстановка на определенной территории, сложившаяся в результате аварии, опасного природного явления, катастрофы, стихийного или иного бедствия, которые могут повлечь или повлекли за собой человеческие жертвы, ущерб здоровью людей или окружающей природной среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности людей, а под ликвидацией чрезвычайных ситуаций — аварийно-спасательные и другие неотложные работы, проводимые при возникновении чрезвычайных ситуаций и направленные на спасение жизни и сохранение здоровья людей, снижение размеров ущерба окружающей природной среде и материальных потерь, а также на локализацию зон чрезвычайных ситуаций, прекращение действия характерных для них опасных факторов.

Согласно п. 2 ст. 15 Федерального закона «О гражданской обороне» от 12 февраля 1998 г. № 28-ФЗ на Вооруженные Силы может быть возложено выполнение задач в области гражданской обороны в соответствии с законодательством Российской Федерации (СЗ РФ. — 1998. — № 7. — Ст. 799).

С учетом п. 2 ст. 10 комментируемого Закона, пп. 17 и 18 разд. 2 Военной доктрины участие Вооруженных Сил в ликвидации чрезвычайных ситуаций и выполнении ими задач в области гражданской обороны не относится к их основным задачам.

В Федеральном законе «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» не указано, что специально подготовленные силы и средства Вооруженных Сил могут быть привлечены для ликвидации чрезвычайных ситуаций с использованием вооружения. Очевидно исходя из этого некоторые ученые — военные юристы приходят к выводу о том, что в соответствии с названным Федеральным законом Вооруженные Силы привлекаются к выполнению задач не по их предназначению, но без использования оружия (*Писарев А.Н.* Полномочия органов государственной власти Российской Федерации в области обороны (системно-правовое исследование): Дисс. ... докт. юрид. наук. — М., 2001. — С. 208; *Его же.* Полномочия высших органов государственной власти Российской Федерации по применению Вооруженных Сил, ядерного оружия и других видов оружия массового поражения // *Право в Вооруженных Силах.* — 2000. — № 8. — С. 6—12).

Порядок привлечения Вооруженных Сил для ликвидации чрезвычайных ситуаций может совпадать с порядком привлечения их к выполнению задач, упомянутых в п. 3 ст. 10 комментируемого Закона, в случаях привлечения Вооруженных Сил для ликвидации чрезвычайных ситуаций в условиях чрезвычайного положения, введенного на основании Федерального конституционного закона «О чрезвычайном положении» от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ при наличии обстоятельств, указанных в нем (РГ. — 2001. — 2 июня).

Привлечение Вооруженных Сил для ликвидации чрезвычайных ситуаций в иных случаях осуществляется по решению Президента Российской Федерации и в порядке, определенном им в соответствии с законодательством Российской Федерации (п. «г» ст. 8 и ст. 16 Федерального закона «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»). Для решения задач в области гражданской обороны воинские части и подразделения Вооруженных Сил привлекаются также в порядке, определенном Президентом Российской Федерации (п. 2 ст. 15 Федерального закона «О гражданской обороне»), т. е. такие решение (по форме) и порядок могут отличаться от решения о привлечении Вооруженных Сил к выполнению задач, упомянутых в п. 3 ст. 10 комментируемого Закона, и порядка их привлечения к выполнению этих задач.

8. Порядок привлечения войск для ликвидации последствий чрезвычайных обстоятельств (стихийных бедствий, крупных аварий или катастроф, при эпидемиях, эпизоотиях) или для оказания помощи пострадавшему населению регулируется также в ст.ст. 362—366 УГ и КС ВС РФ (утвержден Указом Президента Российской Федерации от 14 декабря 1993 г. № 2140). При этом привлеченные войска могут иметь оружие (ст.ст. 363 и 366 УГ и КС ВС РФ). Воинские части Вооруженных Сил привлекаются для ликвидации последствий чрезвычайных обстоятельств или для оказания помощи пострадавшему населению распоряжением командующего войсками военного округа, а в исключительных случаях — решением начальника гарнизона, который немедленно докладывает об этом командующему войсками военного округа.

Следовательно, предметом правового регулирования п. 3 ст. 10 комментируемого Закона не является привлечение Вооруженных Сил для ликвидации чрезвычайных ситуаций (последствий чрезвычайных обстоятельств) как без оружия, так и с ним, к выполнению задач в области гражданской обороны и для оказания помощи органам государственной власти, органам местного самоуправления и населению при ликвидации последствий аварий, катастроф и стихийных бедствий, привлечение Вооруженных Сил к выполнению задач с использованием оружия не по их предназначению в таких, например, встречающихся в практике случаях, как выполнение бомбометания для ликвидации ледовых и иных заторов на реках.

Одновременно необходимо отметить определенную несогласованность в правовом регулировании привлечения Вооруженных Сил (специально подготовленных сил и средств) для ликвидации чрезвычайных ситуаций в соответствии с Федеральным законом «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» и привлечения воинских частей Вооруженных Сил в порядке, установленном ст.ст. 362—366 УГ и КС ВС РФ, для ликвидации последствий чрезвычайных обстоятельств или для оказания помощи пострадавшему населению. Такое привлечение в одном случае осуществляется решением Президента Российской Федерации, а в другом — распоряжением командующего войсками военного округа или решением начальника гарнизона. Отмеченную несогласованность было бы целесообразно устранить.

9. Привлечение Вооруженных Сил к выполнению задач с использованием оружия не по их предназначению с учетом цели и методов их деятельности производится для обеспечения военной безопасности военными методами. Данный вывод сделан с учетом соответствующего положения п. 3 ст. 10 комментируемого Закона, из которого следует, что для решения задач, указанных в данной норме, может возникнуть необходимость в использовании оружия. Следовательно, привлечение Вооруженных Сил к выполнению задач с использованием оружия не по их предназначению производится для предотвращения, локализации и нейтрализации военных угроз Российской Федерации. Однако это иные угрозы, нежели те, для предотвращения, локализации и нейтрализации которых предназначены Вооруженные Силы, не связанные с агрессией против Российской Федерации и не представляющие опасности целостности и неприкосновенности ее территории. Такие угрозы отражены в Военной доктрине. Это, в частности, попытка насильственного изменения (свержения) конституционного строя Российской Федерации. Кроме того, из Военной доктрины следует, что к указанным угрозам могут быть отнесены внутренний вооруженный конфликт, иные антиконституционные действия, противоправное вооруженное насилие, не угрожающие целостности и неприкосновенности территории Российской Федерации.

Вооруженные Силы созданы в целях обороны (п. 4 ст. 1 комментируемого Закона). Причем определение обороны в п. 1 ст. 1 комментируемого Закона по своему значению является весьма широким. Очевидно, данное определение сформулировано с учетом того, что в соответствии со ст. 1 комментируемого Закона к обороне и для выполнения отдельных задач в области обороны привлекаются войска, воинские формирования и органы, указанные в ней (далее — другие войска, воинские формирования и органы), а также специальные формирования. П. 2 ст. 10 комментируемого Закона, в котором определяется предназначение Вооруженных Сил, следует рассматривать во взаимосвязи с п. 4 ст. 1 комментируемого Закона. Поэтому формально применение Вооруженных Сил в целях вооруженной защиты Российской Федерации, т. е. в целях обороны, во всех случаях может быть истолковано как применение их по предназначению. Чтобы свести к минимуму возможность распространительного толкования оснований применения Вооруженных Сил по их предназначению, следовало бы уточнить формулировку нормы, содержащейся в п. 4 ст. 1 комментируемого Закона.

10. Необходимым условием правомерности привлечения Вооруженных Сил к выполнению задач с использованием оружия не по их предназначению является его осуществление в соответствии с федеральными законами. В федеральных законах определяются такие задачи. Согласно Закону РФ «О безопасности» от 5 марта 1992 г. № 2446-1 одним из основных объектов безопасности является конституционный строй государства (ст. 1), а к силам ее обеспечения относятся Вооруженные Силы (ст. 12). В настоящее время действие ст.ст. 1 и 12 Закона РФ «О безопасности» в указанной части не выходит за рамки ст. 10 комментируемого Закона, что в некоторых случаях имело место в период действия Закона РФ «Об обороне» от 24 сентября 1992 г. № 3531-1, в ст. 10 которого определялось предназначение Вооруженных Сил (Особое мнение судьи Конституционного Суда Российской Федерации Лучина В.О. по делу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 30 ноября 1994 г. № 2137 «О мероприятиях по восстановлению конституционной законности и правопорядка на территории Чеченской

Республики)..., п. 2 // СЗ РФ. — 1995. — № 33. — Ст. 3424). Поэтому допустимо рассматривать Закон РФ «О безопасности» в качестве элемента правовой основы привлечения Вооруженных Сил к выполнению задач, упомянутых в п. 3 ст. 10 комментируемого Закона.

С учетом предназначения Вооруженных Сил к числу федеральных законов, указанных в п. 3 ст. 10 комментируемого Закона, может быть отнесен Федеральный конституционный закон «О чрезвычайном положении». Введение чрезвычайного положения применяется, в частности, для защиты конституционного строя Российской Федерации (ст. 2 Федерального конституционного закона «О чрезвычайном положении»). Согласно ч. 1 ст. 17 названного Закона в исключительных случаях на основании указа Президента Российской Федерации для обеспечения режима чрезвычайного положения могут привлекаться Вооруженные Силы, а в ч. 2 данной статьи определены задачи, выполняемые при этом Вооруженными Силами, в том числе: а) поддержание особого режима въезда на территорию, на которой введено чрезвычайное положение, и выезда с нее; б) охрана объектов, обеспечивающих жизнедеятельность населения и функционирование транспорта, и объектов, представляющих повышенную опасность для жизни и здоровья людей, а также для окружающей природной среды; в) разъединение противоборствующих сторон, участвующих в конфликтах, сопровождающихся насильственными действиями с применением оружия, боевой и специальной техники; г) участие в пресечении деятельности незаконных вооруженных формирований.

Представление о предназначении Вооруженных Сил может изменяться. Такие изменения отражаются в законодательстве. В связи с этим следует отметить, что в ст. 1 Федерального конституционного закона «О военном положении» от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ определены по существу основания применения Вооруженных Сил (РГ. — 2002. — 2 февраля). Согласно ст. 1 Федерального конституционного закона «О военном положении» Вооруженные Силы применяются для отражения или предотвращения агрессии против Российской Федерации, а также в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации в области обороны. Данное определение отличается некоторыми особенностями от нормы, изложенной в п. 2 ст. 10 комментируемого Закона. При этом приведенная норма Федерального конституционного закона «О военном положении» основывается на Конституции Российской Федерации и сформулирована с учетом Военной доктрины.

Согласно п. 3 ст. 6 Федерального закона «О борьбе с терроризмом» от 25 июля 1998 г. № 130-ФЗ Министерство обороны Российской Федерации отнесено к субъектам, непосредственно осуществляющим борьбу с терроризмом в пределах своей компетенции (СЗ РФ. — 1998. — № 31. — Ст. 3808). При этом в компетенцию Министерства обороны входит наряду с иными функциями участие в проведении контртеррористических операций (п. 6 ст. 7 Федерального закона «О борьбе с терроризмом»). Однако при этом изменений в определении предназначения Вооруженных Сил в п. 2 ст. 10 комментируемого Закона не внесено. Поэтому с учетом изложенного и предназначения Вооруженных Сил Федеральный закон «О борьбе с терроризмом» также допустимо рассматривать в качестве федерального закона, упомянутого в п. 3 ст. 10 комментируемого Закона.

11. Как отмечалось, согласно п. 3 ст. 10 комментируемого Закона для решения задач, указанных в нем, может возникнуть необходимость в использовании вооружения. В связи с этим следует отметить, что под вооружением понимается комплекс различных видов оружия и средств, обеспечивающих его применение (Военный энциклопедический словарь. — М., 1983. — С. 157).

Согласно Словарю русского языка глаголы «применить» и «использовать» по отношению к вооружению означают его употребление, т. е. совпадают по своему значению (Словарь русского языка: — Т. 1. — С. 684; Т. 3. — С. 422—423). Тем не менее в некоторых нормативных правовых актах словосочетание «применение оружия» отличается по своему значению от словосочетания «использование оружия». В частности, в отличие от применения оружия его использование не направлено против людей и техники (Закон Российской Федерации «О Государственной границе Российской Федерации» от 1 апреля 1993 г. № 4730-1, ст. 35 // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. — 1993. — № 17. — Ст. 594; ст.ст. 11 и 12 УВС ВС РФ).

Очевидно, словосочетание «использование вооружения» применено в п. 3 ст. 10 комментируемого Закона с учетом того, что в соответствии с данной нормой Вооруженные Силы могут быть привлечены к выполнению задач не по их предназначению. Применение данного словосочетания может быть истолковано как свидетельство различной степени необходимости вооружения Вооруженным Силам для выполнения задач по их предназначению и не по их предназначению. Однако для отождествления смысла словосочетания «использование вооружения», примененного в п. 3 ст. 10 комментируемого Закона, и указанного словосочетания «использование оружия» достаточных оснований нет.

Комментарий к п. 4

12. В п. 4 ст. 10 комментируемого Закона регулируется применение Вооруженных Сил по их предназначению — для выполнения задач в соответствии с международными договорами Российской Федерации.

Согласно Военной доктрине (пп. 10 и 13 разд. 1, пп. 13 и 14 разд. 2) Вооруженные Силы предназначены для обеспечения военной безопасности не только Российской Федерации, но и ее союзников, с которыми Российская Федерация может преследовать совместные цели в войне (вооруженном конфликте), для оказания им помощи. Кроме того, на Вооруженные Силы возлагается выполнение задач в операциях по поддержанию и восстановлению мира (пп. 14 и 17 разд. 2 Военной доктрины).

Российской Федерацией заключаются договоры, предусматривающие оказание их сторонами военной помощи друг другу (договоры о совместной обороне, коллективной безопасности). Эти договоры по составу их участников могут быть подразделены на двусторонние и многосторонние. Так, двусторонним является Договор о дружбе, сотрудничестве и взаимной помощи между Российской Федерацией и Республикой Армения (Москва, 29 августа 1997 г.), который ратифицирован Российской Федерацией Федеральным законом от 9 февраля 1998 г. № 25-ФЗ и вступил в

силу 5 ноября 1998 г. В ст. 3 названного Договора предусматривается, в частности, что его стороны будут совместно принимать все доступные им меры для противодействия актам агрессии против них со стороны любого государства или группы государств и окажут друг другу необходимую помощь, включая военную, в порядке осуществления права на коллективную самооборону в соответствии со ст. 51 Устава ООН.

К многосторонним договорам, предусматривающим оказание их сторонами военной помощи друг другу, следует отнести Договор о коллективной безопасности, подписанный в Ташкенте 15 мая 1992 г., в том числе Российской Федерацией (ратифицирован Российской Федерацией постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 31 июля 1993 г. № 5595-1. Вступил в силу 20 апреля 1994 г.) (далее — Договор о коллективной безопасности). В ст. 4 названного Договора предусматривается, в частности, что в случае совершения акта агрессии против любого из государств — его участников все остальные государства-участники предоставят ему необходимую помощь, включая военную, а из ст. 6 указанного Договора следует, что в целях отражения агрессии могут быть использованы вооруженные силы.

Согласно ст. 2 Федерального закона «О порядке предоставления Российской Федерацией военного и гражданского персонала для участия в деятельности по поддержанию или восстановлению международного мира и безопасности» от 23 июня 1995 г. № 93-ФЗ на основании международных договоров осуществляются операции по поддержанию мира и другие меры, не являющиеся согласно Уставу ООН принудительными действиями (миротворческая деятельность) (СЗ РФ. — 1995. — № 20. — Ст. 2401). В такой деятельности могут участвовать воинские формирования Вооруженных Сил.

Из ст. 10 Федерального закона «О порядке предоставления Российской Федерацией военного и гражданского персонала для участия в деятельности по поддержанию или восстановлению международного мира и безопасности» следует, что воинские формирования Вооруженных Сил на основании международного договора Российской Федерации могут участвовать также в международных принудительных действиях с использованием вооруженных сил.

В ст. 4 названного Федерального закона предусмотрено заключение Российской Федерацией международных договоров о предоставлении Российской Федерацией военного и гражданского персонала для участия в деятельности по поддержанию или восстановлению международного мира и безопасности.

С учетом изложенного международные договоры Российской Федерации, в соответствии с которыми осуществляется применение Вооруженных Сил, могут быть объединены в две следующие группы: а) договоры, предусматривающие оказание их сторонами взаимной военной помощи в порядке реализации права на коллективную самооборону, закрепленного в ст. 51 Устава ООН (договоры о совместной обороне, коллективной безопасности); б) договоры о предоставлении Российской Федерацией военного и гражданского персонала для участия в деятельности по поддержанию или восстановлению международного мира и безопасности.

13. Условия и порядок применения Вооруженных Сил для выполнения задач, указанных в п. 4 ст. 10 комментируемого Закона, предусмотрены в соответствующих международных договорах, а также в законодательстве Российской Федерации. В данном случае под законодательством следует понимать систему законодательных актов, включающую Конституцию Российской Федерации и иные нормативные правовые акты, имеющие юридическую силу законов. На основании упомянутых законодательных актов Президентом Российской Федерации издаются подзаконные нормативные правовые акты в форме указов. Указами Президента Российской Федерации могут также утверждаться иные нормативные правовые акты (например, Положение о Министерстве обороны).

Правовые нормы, регулирующие условия и порядок применения Вооруженных Сил в соответствии с п. 4 ст. 10 комментируемого Закона, относятся к нескольким отраслям права, в том числе к конституционному.

В связи с изложенным следует отметить, что определение нормативного правового акта приводится, в частности, в п. 2 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении дел по заявлениям прокуроров о признании правовых актов противоречащими закону» от 27 апреля 1993 г. № 5 в редакции постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации «О внесении изменений и дополнений в некоторые постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации» от 25 мая 2000 г. № 19 (п. 1) (РГ. — 2000. — 11 июля) и постановлении Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации «Об обращении в Конституционный Суд Российской Федерации» от 11 ноября 1996 г. № 781-11 (см. сноску к п. 4 Инструкции о порядке подготовки и представления на подпись проектов правовых актов Министерства обороны Российской Федерации и Генерального штаба Вооруженных Сил Российской Федерации, утвержденной приказом министра обороны Российской Федерации 1997 г. № 450).

В названном постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации нормативный правовой акт определен как изданный в установленном порядке акт управомоченного на то органа государственной власти, органа местного самоуправления или должностного лица, устанавливающий правовые нормы (правила поведения), обязательные для неопределенного круга лиц, рассчитанные на неоднократное применение, действующие независимо от того, возникли или прекратились конкретные правоотношения, предусмотренные актом.

В постановлении Государственной Думы от 11 ноября 1996 г. № 781-11 под нормативным правовым актом понимается письменный официальный документ, принятый (изданный) в определенной форме правотворческим органом в пределах его компетенции и направленный на установление, изменение или отмену правовых норм. В этом же постановлении указано, что под правовой нормой принято понимать общеобязательное государственное предписание постоянного или временного характера, рассчитанное на многократное применение.

Приведенные определения нормативного правового акта не отличаются принципиально одно от другого и являются взаимодополняющими.

14. Применение Вооруженных Сил для выполнения задач в соответствии с международными договорами Российской Федерации, предусматривающими оказание их сторонами взаимной военной помощи в целях реализации

права на коллективную самооборону, осуществляется на условиях и в порядке, оговоренных в этих договорах и установленных законодательством Российской Федерации.

Так, в качестве условия применения Вооруженных Сил для выполнения задач в соответствии с международными договорами Российской Федерации, предусматривающими оказание их сторонами взаимной военной помощи в порядке реализации права на коллективную самооборону, следует рассматривать совершение акта агрессии против государства — участника договора (ст. 3 Договора о дружбе, сотрудничестве и взаимной помощи между Российской Федерацией и Республикой Армения; ст. 4 Договора о коллективной безопасности).

Порядок применения Вооруженных Сил в указанных случаях регулируется в определенной степени нормами международного права. В частности, согласно ст. 6 Договора о коллективной безопасности решение об использовании вооруженных сил в целях отражения агрессии принимается главами государств — участников данного Договора. При этом вопросы предоставления необходимой помощи, в том числе военной, государству-участнику, подвергнутому агрессии со стороны какого-либо государства или группы государств, рассматриваются Советом коллективной безопасности государств — участников названного Договора (ст. 3 Договора о коллективной безопасности; п. 4 Положения о Совете коллективной безопасности, утвержденного Соглашением государств — участников Договора о коллективной безопасности от 6 июля 1992 г.).

В соответствии с п. «г» ч. 1 ст. 102 Конституции Российской Федерации и подп. 4 п. 1 ст. 5 комментируемого Закона решение вопроса о возможности использования Вооруженных Сил за пределами территории Российской Федерации относится к компетенции Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. С учетом предмета правового регулирования данных норм они могут быть отнесены к нормам законодательства Российской Федерации, устанавливающего условия и порядок применения Вооруженных Сил в соответствии с п. 4 ст. 10 комментируемого Закона.

Порядок решения указанного вопроса определен в ст.ст. 161—166 Регламента Совета Федерации, утвержденного постановлением Совета Федерации от 6 февраля 1996 г. № 42-СФ (СЗ РФ. — 1996. — № 7. — Ст. 656). Так, согласно ч. 2 ст. 161 Регламента Совета Федерации вопрос о возможности использования Вооруженных Сил за пределами территории Российской Федерации рассматривается Советом Федерации по предложению Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, а также по собственной инициативе. Вопрос о возможности использования Вооруженных Сил за пределами территории Российской Федерации может быть внесен на рассмотрение Совета Федерации только при наличии заключения Президента Российской Федерации.

15. Применение Вооруженных Сил для выполнения задач в соответствии с международными договорами о предоставлении Российской Федерацией военного и гражданского персонала для участия в деятельности по поддержанию или восстановлению международного мира и безопасности осуществляется на условиях и в порядке, оговоренных в этих договорах и установленных законодательством Российской Федерации, в том числе Федеральным законом «О порядке предоставления Российской Федерацией военного и гражданского персонала для участия в деятельности по поддержанию или восстановлению международного мира и безопасности». Названным Федеральным законом установлены отдельно порядок и условия принятия решений о предоставлении Российской Федерацией военного и гражданского персонала для участия в миротворческой деятельности, а также порядок и условия принятия решений о предоставлении Российской Федерацией воинских формирований Вооруженных Сил для участия в международных принудительных действиях с использованием вооруженных сил. Тем не менее, по существу, данные порядок и условия в обоих случаях имеют общие черты. Так, в обоих указанных случаях решение о направлении за пределы территории Российской Федерации воинских формирований Вооруженных Сил для участия в миротворческой деятельности ООН или в международных принудительных действиях с использованием вооруженных сил принимается Президентом Российской Федерации на основании постановления Совета Федерации о возможности использования Вооруженных Сил за пределами территории Российской Федерации (ст.ст. 7, 10 и 11 Федерального закона «О порядке предоставления Российской Федерацией военного и гражданского персонала для участия в деятельности по поддержанию или восстановлению международного мира и безопасности»). Подобное решение принимается Президентом Российской Федерации в форме указа (например, указы Президента Российской Федерации «Об использовании воинских формирований Вооруженных Сил Российской Федерации в международном присутствии по безопасности в Косово, Союзная Республика Югославия» от 25 июня 1999 г. № 822 и «О направлении воинского формирования Вооруженных Сил Российской Федерации для участия в операции ООН по поддержанию мира в Сьерра-Леоне» от 22 июня 2000 г. № 1156).

В целях обучения, специальной подготовки и участия военного персонала в миротворческой деятельности в составе Вооруженных Сил формируется специальный воинский контингент (ст. 13 Федерального закона «О порядке предоставления Российской Федерацией военного и гражданского персонала для участия в деятельности по поддержанию или восстановлению международного мира и безопасности»; Положение о специальном воинском контингенте в составе Вооруженных Сил Российской Федерации для участия в деятельности по поддержанию или восстановлению международного мира и безопасности. Утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 19 октября 1996 г. № 1251; об участии военного персонала Вооруженных Сил в миротворческой деятельности см. также: *Водопьянов А.А.* Российские миротворцы — каков их статус? // *Право в Вооруженных Силах.* — 2001. — № 2. — С. 45 — 48).

Следует отметить, что с учетом определения обороны в п. 1 ст. 1 комментируемого Закона применение Вооруженных Сил для выполнения задач в соответствии с международными договорами Российской Федерации не соответствует целям создания Вооруженных Сил, что требует уточнения формулировки п. 4 ст. 1 комментируемого Закона.

16. В п. 5 ст. 10 комментируемого Закона с учетом того, что оборона согласно ст. 71 Конституции Российской Федерации находится в ведении Российской Федерации, определяется правовая основа деятельности Вооруженных Сил. Она представляет собой систему нормативных правовых актов, отличающихся друг от друга юридической силой и иными признаками (*см. комментарий к п. 4 ст. 10*).

Как следует из п. 5 ст. 10 комментируемого Закона, важным критерием, с учетом которого конкретный нормативный правовой акт может быть включен в указанную систему, является его предмет правового регулирования — общественные отношения в области обороны.

Из упомянутых в п. 5 ст. 10 комментируемого Закона нормативных правовых актов лишь три указаны прямо: Конституция Российской Федерации, комментируемый Закон и федеральный закон о Вооруженных Силах Российской Федерации, остальные определяются родовыми признаками, например — федеральные законы. При этом федеральный закон о Вооруженных Силах Российской Федерации не принят.

Конституция Российской Федерации включает ряд правовых норм, имеющих принципиальное значение для деятельности Вооруженных Сил, в том числе содержащихся в ч. 3 ст. 5, ст. 15, ч. 4 ст. 32, ч. 3 ст. 55, ст. 59, 71 и др. (Комментарий к Федеральному закону «О воинской обязанности и военной службе» / Кол. авт. — М., 1999. — С. 34).

Весьма важное юридическое значение для деятельности Вооруженных Сил имеет комментируемый Закон, который определяет их предназначение, общий состав, содержит основополагающие нормы о руководстве и управлении Вооруженными Силами, их дислокации, а также иные нормы.

С учетом предмета правового регулирования к числу федеральных конституционных законов и федеральных законов, указанных в п. 5 ст. 10 комментируемого Закона, могут быть отнесены, в частности, Федеральный конституционный закон «О чрезвычайном положении», Федеральный конституционный закон «О военном положении» и Федеральный закон «О гражданской обороне» (*см. комментарий к п. 3 ст. 10*).

В регулировании деятельности Вооруженных Сил велико значение соответствующих нормативных правовых актов Президента Российской Федерации. Неотъемлемыми элементами системы нормативных правовых актов, регулирующих деятельность Вооруженных Сил, являются УВС ВС РФ, а также УГ и КС ВС РФ, которые утверждены Указом Президента Российской Федерации от 14 декабря 1993 г. № 2140.

Деятельность Вооруженных Сил регулируется также нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации в пределах его полномочий. Правительство Российской Федерации, в частности, осуществляет необходимые меры по обеспечению обороны, организует оснащение вооружением и военной техникой, обеспечение материальными средствами, ресурсами и услугами Вооруженных Сил Российской Федерации (ст. 20 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ // РГ. — 1997. — 23 декабря). Правительство Российской Федерации в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, указами и распоряжениями Президента Российской Федерации координирует деятельность Министерства обороны (п. 3 Положения о Министерстве обороны Российской Федерации. Утверждено Указом Президента Российской Федерации от 11 ноября 1998 г. № 1357. Далее — Положение о Министерстве обороны). Правительство Российской Федерации нормативные правовые акты издает в форме постановлений (ст. 23 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации»).

На парламентских слушаниях в Государственной Думе Российской Федерации на тему «Законодательное обеспечение обороны страны: его состояние и перспективы совершенствования», которые были проведены в мае — июне 2000 г., к числу первоочередных задач отнесено завершение законодательного оформления Вооруженных Сил как единой военной организации государства. Кроме того, отмечалось, что закон о Вооруженных Силах Российской Федерации видится как базовый и определяющий. Принятие данного федерального закона позволит построить четкую систему управления всеми войсковыми компонентами (*Квашнин А. Правовое обеспечение обороны страны // Красная звезда. — 2000. — 14 декабря*).

В связи с изложенным следует отметить также, что в Концепции законодательного обеспечения обороны страны указывается на необходимость четкой, подробной законодательной регламентации механизмов принятия решений о применении Вооруженных Сил, в том числе во внутренних вооруженных конфликтах, контртеррористических операциях, миротворческих операциях, регламентации управления Вооруженными Силами и другими войсками при совместном решении ими задач в различных условиях обстановки, особенно при ее осложнении.

В п. 5 ст. 10 комментируемого Закона к нормативным правовым актам, в соответствии с которыми осуществляется деятельность Вооруженных Сил, не отнесены нормативные правовые акты, издаваемые министром обороны Российской Федерации.

Комментарий к п. 6

17. Выполнение международных договоров Российской Федерации может потребовать включения части состава ее Вооруженных Сил в объединенные вооруженные силы и (или) применение данной части под объединенным командованием, что предусматривается в п. 6 ст. 10 комментируемого Закона. В связи с этим следует отметить, что возможность включения ограниченных контингентов Вооруженных Сил в состав объединенных (коалиционных) группировок войск (сил) и создания соответствующих объединенных органов военного управления отражена в Военной доктрине (п. 23 разд. 1; п. 20 разд. 2).

Норма, сформулированная в п. 6 ст. 10 комментируемого Закона, включена в него с учетом соответствующих положений международных договоров Российской Федерации и детализируется в подзаконных нормативных правовых актах. Так, в соответствии с Договором о коллективной безопасности и п. 11 Положения о военном округе Вооруженных Сил Российской Федерации, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 27 июля 1998 г. № 901 (далее — Положение о военном округе), в состав коалиционной (региональной) группировки войск (сил) могут выделяться объединения, соединения и воинские части Вооруженных Сил.

Воинские формирования (контингенты) Российской Федерации могут выделяться в соответствии с Соглашением о Группе военных наблюдателей и Коллективных силах по поддержанию мира в Содружестве Независимых Государств (Киев, 20 марта 1992 г. Соглашение ратифицировано Российской Федерацией постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 12 июня 1992 г. № 2983-1) в состав коллективных сил по поддержанию мира государств — участников СНГ (далее — КСПМ), которое является временным коалиционным формированием, включающим как военный, так и полицейский (милиционный), а также гражданский персонал, и находится под временным объединенным командованием из представителей государств — участников этого Соглашения (органа военного управления, предназначенного для руководства КСПМ), а в соответствии с Соглашением о Коллективных миротворческих силах и совместных мерах по их материально-техническому обеспечению (Москва, 24 сентября 1993 г.) — в состав Коллективных миротворческих сил государств — участников данного Соглашения, включающих только воинские формирования, и находится под Объединенным командованием Коллективными миротворческими силами. Деятельность КСПМ осуществляется в соответствии с Положением о Коллективных силах по поддержанию мира в СНГ, утвержденным Решением Совета глав государств СНГ от 19 января 1996 г.

18. В п. 6 ст. 10 комментируемого Закона не определено, какая именно часть состава Вооруженных Сил подразумевается в нем. В связи с этим целесообразно учитывать, что общий состав Вооруженных Сил и его части указаны в ст. 11 комментируемого Закона.

Как следует из ст. 3 Протокола о комплектовании, структуре, материально-техническом и финансовом обеспечении Группы военных наблюдателей и Коллективных сил по поддержанию мира в СНГ (Ташкент, 15 мая 1992 г.), пп. 5 и 30 Положения о Коллективных силах по поддержанию мира в СНГ, в КСПМ могут входить воинские части (подразделения).

Статья 11. Общий состав Вооруженных Сил Российской Федерации **Статья 11. Общий состав Вооруженных Сил Российской Федерации**

Вооруженные Силы Российской Федерации состоят из центральных органов военного управления, объединений, соединений, воинских частей и организаций, которые входят в виды и рода войск Вооруженных Сил Российской Федерации, в Тыл Вооруженных Сил Российской Федерации и в войска, не входящие в виды и рода войск Вооруженных Сил Российской Федерации.

Комментарий к ст. 11

1. Очевидно, что между назначением Вооруженных Сил и их составом имеется взаимосвязь. Поэтому, в частности, последовательность, в которой ст. 11 комментируемого Закона следует за его ст. 10, является оправданной.

Как отмечалось ранее, Вооруженные Силы имеют определенную структуру. В связи с этим целесообразно установить соотношение состава и структуры. Состав — это совокупность частей, образующих какое-либо сложное целое (Словарь русского языка: В 4-х т. / Под ред. А.П. Евгеньевой. — М., 1985—1988. — Т. 4. — С. 207—208). В отличие от структуры состав не отражает взаиморасположения и связи составных частей чего-либо, его строения (см. там же. — С. 292). Понятие «структура» в отношении Вооруженных Сил применяется, в частности, в тех случаях, когда приводится наименование их составных частей и подразумевается определенная взаимосвязь между ними, например, трехвидовая структура Вооруженных Сил с перечислением данных видов (*Иванов С.* России нужна современная армия // Красная звезда. — 2001. — 19 октября).

В ст. 11 комментируемого Закона закрепляется общий состав Вооруженных Сил, а при определении их составных частей не указываются индивидуализирующие признаки этих составных частей в полном объеме. Так, упоминаются «объединения».

Непосредственно из ст. 11 комментируемого Закона можно сделать некоторые выводы об иерархии и взаимосвязи составных частей Вооруженных Сил, однако они с учетом цели этой нормы не будут достаточно полными.

В связи с изложенным следует отметить, что в юридической литературе предлагалось закрепить в федеральном законе организационную структуру и боевой состав войск в Российской Федерации (*Евтушенко С.Г.* Правовое обеспечение военной безопасности России: Дисс. ... канд. юрид. наук. — М., 2000. — С. 110).

2. В соответствии с подп. 11 п. 2 ст. 4 комментируемого Закона состав Вооруженных Сил до объединения включительно утверждает Президент Российской Федерации.

3. Составные части Вооруженных Сил, указанные в ст. 11 комментируемого Закона, отличаются друг от друга по своим функциям и объединены в две группы: а) входящие в виды, рода войск или Тыл Вооруженных Сил; б) не входящие в виды и рода войск Вооруженных Сил (входящие в войска). В связи с этим следует отметить, что в некоторых случаях в отдельную группу объединяются организации и воинские части строительства и расквартирования войск (подп. 10 п. 6 Положения о Генеральном штабе Вооруженных Сил Российской Федерации, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 11 ноября 1998 г. № 1357. Далее — Положение о Генеральном штабе).

В настоящее время Вооруженные Силы состоят из трех видов: Сухопутные войска, Военно-Воздушные Силы и Военно-Морской Флот. Вооруженные Силы подразделяются на виды с учетом особенностей их вооружения, а также предназначения для выполнения возложенных на них стратегических и крупных оперативных задач в определенной среде (на суше, на море и в воздушном пространстве).

Виды Вооруженных Сил могут состоять из родов войск (сил флота), специальных войск и тыла. Под родом войск понимается часть вида Вооруженных Сил, отличающаяся вооружением, техническим оснащением, организационной структурой, характером обучения и способами боевого применения. Специальные войска служат для обеспечения деятельности родов войск и содействия им в выполнении боевых задач.

Различаются рода войск, которые входят в виды Вооруженных Сил, и рода войск, не входящие в виды Вооруженных Сил. Так, в Сухопутные войска входят мотострелковые войска, танковые войска, ракетные войска и

артиллерия, а также некоторые иные рода войск. Не входят в виды Вооруженных Сил, являются самостоятельными родами войск Ракетные войска стратегического назначения, Космические войска и Воздушно-десантные войска.

К специальным войскам относятся инженерные, войска радиационной, химической и биологической защиты, связи, автомобильные и ряд иных.

4. Важное значение для обеспечения деятельности, жизни и быта войск и сил флота имеет Тыл Вооруженных Сил. В состав Тыла Вооруженных Сил входят некоторые специальные войска, в том числе автомобильные, отдельные батальоны материального обеспечения, склады и базы с запасами материальных средств, ремонтные мастерские, военные хлебозаводы и ряд других тыловых воинских частей, учреждений, предприятий и организаций.

На Тыл Вооруженных Сил возлагаются задачи по своевременному снабжению войск и сил флота горючим и смазочными материалами, продовольствием, вещевым имуществом и другими материальными средствами, обеспечению военнослужащих натуральным довольствием и торгово-бытовому обслуживанию личного состава, а также иные задачи.

По характеру и объему выполняемых задач Тыл Вооруженных Сил подразделяется на войсковой (воинские части и соединения), оперативный (военные округа и фронты) и стратегический (виды Вооруженных Сил).

5. Для непосредственного осуществления в Вооруженных Силах исполнительной власти государством специально учреждена система органов управления, входящих в их состав (органов военного управления).

Подсистемой данной системы являются центральные органы военного управления, которые упомянуты в ст. 11 комментируемого Закона. К центральным органам военного управления относятся Министерство обороны и Генеральный штаб Вооруженных Сил Российской Федерации. Статус Министерства обороны и Генерального штаба как центральных органов военного управления определяется соответственно в Положении о Министерстве обороны и Положении о Генеральном штабе. Причем Министерство обороны — это не только центральный орган военного управления, но также федеральный орган исполнительной власти. В качестве федерального органа исполнительной власти Министерство обороны проводит государственную политику и осуществляет государственное управление в области обороны, а также координирует деятельность федеральных министерств, иных федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по вопросам обороны (пп. 1 и 2 Положения о Министерстве обороны).

Министерство обороны возглавляет министр обороны.

Министр обороны имеет первых заместителей и заместителей. Распределение обязанностей между первыми заместителями и заместителями министра обороны осуществляет министр обороны.

Первым заместителям министра обороны предоставляется право подписывать приказы и директивы министра обороны (за исключением приказов и директив, подлежащих государственной регистрации).

В Министерстве обороны образуется коллегия, в которую входят по должности министр обороны (председатель коллегии), первые заместители министра обороны, заместители министра обороны и главнокомандующие видами Вооруженных Сил, а также другие должностные лица. Члены коллегии, кроме лиц, входящих в ее состав по должности, утверждаются Президентом Российской Федерации по представлению министра обороны.

Коллегия Министерства обороны на своих заседаниях рассматривает наиболее важные вопросы, находящиеся в ведении Министерства обороны.

Решения коллегии принимаются большинством голосов ее членов и оформляются протоколами. При необходимости на основании решений коллегии могут издаваться приказы (директивы) министра обороны.

В случае разногласий между министром обороны и другими членами коллегии министр обороны проводит в жизнь свое решение и докладывает о возникших разногласиях Президенту Российской Федерации. Члены коллегии вправе доложить о своем мнении Президенту Российской Федерации.

При необходимости проводятся совместные заседания коллегии Министерства обороны и федеральных министерств и иных федеральных органов исполнительной власти.

Решения, принятые на совместных заседаниях коллегии Министерства обороны и федеральных министерств и иных федеральных органов исполнительной власти, оформляются протоколами и реализуются совместными приказами министра обороны и руководителей соответствующих федеральных министерств и иных федеральных органов исполнительной власти (пп. 8, 10 и 12 Положения о Министерстве обороны).

Министерство обороны состоит из главных и центральных управлений, управлений и иных подразделений, входящих в его структуру (п. 2 Положения о Министерстве обороны). Данные главные, центральные управления и управления относятся к центральным органам военного управления. Они ведают определенными функциями исполнительной, управленческой деятельности. Такими главными, центральными управлениями и управлениями являются, в частности, Главное финансово-экономическое управление Министерства обороны Российской Федерации, Главное управление воспитательной работы Вооруженных Сил Российской Федерации, Центральное продовольственное управление Министерства обороны Российской Федерации, Центральное вещевое управление Министерства обороны Российской Федерации, Управление делами Министерства обороны Российской Федерации, Управление труда и заработной платы гражданского персонала Вооруженных Сил Российской Федерации, Финансовая инспекция Министерства обороны Российской Федерации.

Начальники главных и центральных управлений, управлений и иных подразделений, входящих в Министерство обороны, отвечают за решение задач, возложенных на соответствующие управления (подразделения), организуют и обеспечивают их успешное выполнение, в том числе путем осуществления контроля, издаются приказы (распоряжения), отдают указания и дают разъяснения в пределах своих полномочий.

Указанные главные, центральные управления и управления руководствуются в своей деятельности положениями о них, утверждаемыми министром обороны, наряду с иными правовыми актами (например: Положение о Главном управлении воспитательной работы Вооруженных Сил Российской Федерации, утвержденное приказом министра

обороны Российской Федерации 1999 г. № 494; Положение об Управлении делами Министерства обороны Российской Федерации, утвержденное приказом министра обороны Российской Федерации 1997 г. № 500). В этих Положениях определяются предназначение и задачи главных, центральных управлений и управлений, обязанности и права их начальников.

Так, в соответствии с п. 7 Положения о Главном управлении воспитательной работы Вооруженных Сил Российской Федерации это Главное управление в мирное и военное время предназначено для обеспечения функционирования системы воспитания военнослужащих, укрепления воинской дисциплины, морально-психологического обеспечения боевой и мобилизационной готовности, подготовки и применения Вооруженных Сил, управления органами воспитательной работы в целях поддержания высокого морально-психологического состояния личного состава, необходимого для выполнения задач по подготовке и осуществлению вооруженной защиты Российской Федерации.

Согласно п. 9 Положения об Управлении делами Министерства обороны Российской Федерации Управление делами предназначено для осуществления правового обеспечения мероприятий по вопросам военного строительства и реформирования Вооруженных Сил, руководства юридической службой Вооруженных Сил, организации делопроизводства в Министерстве обороны.

Генеральный штаб возглавляет начальник Генерального штаба Вооруженных Сил. Правовой статус Генерального штаба, включая полномочия начальника Генерального штаба, определяется в Положении о Генеральном штабе, а также в иных нормативных правовых актах.

В соответствии с п. 8 Положения о Генеральном штабе начальник Генерального штаба подчиняется министру обороны Российской Федерации, является по должности его первым заместителем и несет персональную ответственность за выполнение задач, возложенных на Генеральный штаб.

Начальник Генерального штаба издает приказы начальника Генерального штаба и директивы Генерального штаба, дает указания, организует и проверяет их исполнение.

При реализации решений министра обороны начальник Генерального штаба имеет право отдавать приказание от имени министра обороны.

Начальник Генерального штаба имеет первых заместителей и заместителей начальника Генерального штаба.

Распределение обязанностей между первыми заместителями и заместителями начальника Генерального штаба осуществляется начальником Генерального штаба (пп. 7, 9—11 Положения о Генеральном штабе).

Генеральный штаб состоит из главных управлений, управлений и иных структурных подразделений (пп. 1 и 2 Положения о Генеральном штабе). Упомянутыми главными управлениями и управлениями являются, например, Главное организационно-мобилизационное управление Генерального штаба Вооруженных Сил Российской Федерации, Главное оперативное управление Генерального штаба Вооруженных Сил Российской Федерации и 8-е Управление Генерального штаба Вооруженных Сил Российской Федерации. Подразделения, входящие в структуру Генерального штаба, руководствуются в своей деятельности положениями о них, утверждаемыми начальником Генерального штаба, наряду с иными правовыми актами.

Центральными органами военного управления являются также управления главнокомандующих видами (главные командования видов) Вооруженных Сил. Кроме того, к центральным органам военного управления следует отнести управления командующих родами (командования родов) войск, которые не входят в виды Вооруженных Сил. Главное командование (командование) предназначено для осуществления управления объединениями, соединениями, воинскими частями и организациями соответствующего вида (рода войск) Вооруженных Сил.

Управления главнокомандующих (командующих) видами (родами войск) Вооруженных Сил осуществляют разработку и реализацию планов строительства и применения видов (родов войск) Вооруженных Сил, их оперативной и мобилизационной подготовки, технического оснащения, подготовки кадров, обеспечивают управление войсками (силами) и их повседневную деятельность, развитие системы базирования и инфраструктуры (п. 22 разд. 1 Военной доктрины).

Вид (род войск) Вооруженных Сил и управление главнокомандующего (командующего) видом (родом войск) возглавляет соответственно главнокомандующий (командующий). Главнокомандующий видом (командующий родом войск) Вооруженных Сил является прямым начальником всего личного состава вида (рода войск) Вооруженных Сил и несет персональную ответственность за выполнение задач, возложенных на вид (род войск) Вооруженных Сил. Главнокомандующий видом (командующий родом войск) Вооруженных Сил издает в пределах своей компетенции приказы и директивы по наиболее важным вопросам жизни и деятельности подчиненного ему вида (рода войск) Вооруженных Сил, организует и проверяет их исполнение.

Главное командование вида (командование рода войск) Вооруженных Сил состоит из командования соответственно главного штаба (штаба), управлений, отделов, служб и иных структурных подразделений.

Главные командования видов (командования родов войск) Вооруженных Сил в своей деятельности руководствуются положениями о них, утверждаемыми в установленном порядке, и иными правовыми актами. Так, в подп. 13 п. 11 Положения о Министерстве обороны предусматривается, что положения о главных командованиях видов Вооруженных Сил утверждает министр обороны.

Из ст. 11 комментируемого Закона можно сделать вывод, что все центральные органы военного управления входят в виды, рода войск или в Тыл Вооруженных Сил либо в войска, не входящие в виды и рода войск Вооруженных Сил. Однако если в отношении некоторых из указанных органов с таким выводом допустимо согласиться, то в отношении других этого сделать нельзя. С учетом изложенного следовало бы внести соответствующее уточнение в ст. 11 комментируемого Закона.

6. Виды, рода войск, Тыл Вооруженных Сил и войска, не входящие в виды и рода войск Вооруженных Сил, включают объединения, соединения, воинские части и иные компоненты. Так, Сухопутные войска состоят, в частности, из общевойсковых армий, армейских корпусов, дивизий, бригад, полков и отдельных батальонов.

В связи с изложенным следует отметить, что термин «объединение» применяется не только для обозначения общевойсковой или иной армии, но и в определении военного округа Вооруженных Сил как общевойскового оперативно-стратегического территориального объединения Вооруженных Сил (п. 1 Положения о военном округе), а также флота. Однако в отличие от армий военный округ не рассматривается как составная часть вида Вооруженных Сил и сам включает, в частности, объединения. Поэтому в ст. 11 комментируемого Закона под объединениями подразумеваются, очевидно, не военные округа.

В ст. 11 комментируемого Закона не упоминаются учреждения, военные образовательные учреждения профессионального образования (военно-учебные заведения) и предприятия, которые входят в состав Вооруженных Сил наряду с центральными органами военного управления, объединениями, соединениями, воинскими частями и организациями. При этом следует учитывать, что, как предусматривается в некоторых случаях в законодательстве в отношении других войск и воинских формирований, военно-учебные заведения и учреждения в гражданско-правовых отношениях выступают в качестве организаций (например: Федеральный закон «О внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации» от 6 февраля 1997 г. № 27-ФЗ, ст. 2 // СЗ РФ. — 1997. — № 6. — Ст. 711). В свою очередь, организации по своей организационно-правовой форме могут выступать в качестве федеральных государственных унитарных предприятий или государственных учреждений (п. 5 Положения об инженерно-технических воинских формированиях и дорожно-строительных воинских формированиях при Федеральной службе специального строительства Российской Федерации. Утверждено Указом Президента Российской Федерации «Вопросы Федеральной службы специального строительства Российской Федерации» от 1 августа 2000 г. № 1418).

Кроме того, отсутствие в ст. 11 комментируемого Закона указанного упоминания соответствует ее конструкции, так как не все военно-учебные заведения входят в виды и рода Вооруженных Сил или Тыл Вооруженных Сил либо в войска, не входящие в виды и рода войск Вооруженных Сил.

Значение термина «организация», которое придается ему в современной нормотворческой практике и в словарях русского языка, не препятствует толкованию его, в частности, как учреждения, военно-учебного заведения и предприятия (например: п. 1 ст. 113 и п. 1 ст. 120 ГК РФ; Нормы бесплатной выдачи санитарно-гигиенической одежды и санитарной обуви гражданскому персоналу воинских частей и организаций Вооруженных Сил Российской Федерации, утвержденные приказом министра обороны Российской Федерации 1999 г. № 435 (далее — Нормы бесплатной выдачи санитарно-гигиенической одежды и санитарной обуви); *комментарий к пп. 1 и 2 ст. 10*). В ст. 10 Федерального закона «О Пограничной службе Российской Федерации» от 4 мая 2000 г. № 55-ФЗ под организациями Пограничной службы понимаются предприятия, образовательные учреждения профессионального образования и иные организации Пограничной службы, которые предназначены для обеспечения деятельности Пограничной службы и осуществляют указанную деятельность в соответствии с федеральным законодательством.

В некоторых случаях слова «учреждение» и «организация» применяются как синонимы (ч. 1 п. 36 Положения о продовольственном обеспечении Вооруженных Сил Российской Федерации на мирное время, утвержденного приказом министра обороны Российской Федерации 2000 г. № 400 (далее — Положение о продовольственном обеспечении), и Перечень контингентов и организаций, имеющих право на получение за плату продовольствия из объема закупок, произведенных Министерством обороны, и порядок его выдачи. Приложение № 10 к Положению о продовольственном обеспечении (п. 36) (далее — Перечень контингентов и организаций).

В правовых актах упоминается об учреждениях, военно-учебных заведениях и предприятиях как о составных частях Вооруженных Сил (например: подп. 9 и 10 п. 11 Положения о Министерстве обороны; п. 4 ст. 3 Положения о порядке прохождения военной службы. Утверждено Указом Президента Российской Федерации от 16 сентября 1999 г. № 1237; подп. «в» п. 1 Положения о призыве на военную службу по мобилизации граждан, приписанных к воинским частям (предназначенных в специальные формирования) для прохождения военной службы на воинских должностях, предусмотренных штатами военного времени, или направления их для работы на должностях гражданского персонала Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований, органов и специальных формирований. Утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 19 октября 1998 г. № 1216 (далее — Положение о призыве на военную службу по мобилизации) // РГ. — 1998. — 30 октября; Перечень воинских должностей, замещаемых офицерами, по которым руководящему и научному составу научно-исследовательских организаций и испытательных воинских частей и учреждений Вооруженных Сил Российской Федерации выплачивается надбавка за ученое звание и ученую степень, утвержденный приказом министра обороны Российской Федерации 1996 г. № 239 (далее — Перечень воинских должностей); Нормы бесплатной выдачи санитарно-гигиенической одежды и санитарной обуви (военно-медицинские учреждения, военные сельскохозяйственные предприятия, предприятия бытового обслуживания); Руководство по организации работы высшего военно-учебного заведения Министерства обороны Российской Федерации. Утверждено приказом министра обороны Российской Федерации 2000 г. № 10; Инструкция о порядке проведения проверок военно-учебных заведений Министерства обороны Российской Федерации, утвержденная приказом министра обороны Российской Федерации 2000 г. № 277; в соответствии с п. 237 Положения о продовольственном обеспечении к предприятиям продовольственной службы относятся: заводы, ремонтные мастерские техники продовольственной службы, центральные продовольственные склады и базы, продовольственные склады военного округа и военные хлебозаводы).

В правовых актах под организациями Вооруженных Сил понимаются, в частности, научно-исследовательские организации (институты, центры, филиалы институтов, лаборатории), авиаремонтные организации, торгово-складские организации, организации общественного питания, санатории, дома отдыха и туристские базы Министерства обороны Российской Федерации (см.: Перечень воинских должностей; Положение о подготовке научно-педагогических и научных кадров в системе послевузовского профессионального образования в Министерстве обороны Российской Федерации, утвержденное приказом министра обороны Российской Федерации 1999 г. № 310; Типовые отраслевые нормы бесплатной выдачи специальной одежды, специальной обуви и других средств индивидуальной защиты

работникам воинских частей и организаций Министерства обороны Российской Федерации. Утверждены постановлением Министерства труда и социального развития Российской Федерации от 22 июля 1999 г. № 25; Нормы бесплатной выдачи санитарно-гигиенической одежды и санитарной обуви; ч. 1 п. 5 Перечня контингентов и организаций).

Статья 12. Комплектование Вооруженных Сил Российской Федерации личным составом

1. Личный состав Вооруженных Сил Российской Федерации включает военнослужащих и лиц гражданского персонала Вооруженных Сил Российской Федерации.

2. Комплектование Вооруженных Сил Российской Федерации осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации:

1) военнослужащими — путем призыва граждан Российской Федерации на военную службу по экстерриториальному принципу и путем добровольного поступления граждан Российской Федерации на военную службу;

2) гражданским персоналом — путем добровольного поступления на работу.

3. Штатная численность гражданского персонала Вооруженных Сил Российской Федерации устанавливается Правительством Российской Федерации, а перечень воинских должностей, замещаемых гражданским персоналом, — министром обороны Российской Федерации.

4. Для мобилизационного развертывания Вооруженных Сил Российской Федерации создается запас военнообученных людских ресурсов.

Комментарий к п. 1

1. В ст. 12 комментируемого Закона содержится ряд правовых норм, устанавливающих основы комплектования Вооруженных Сил личным составом. Предмет ее правового регулирования конкретизируется указанием на то, что понимается под личным составом Вооруженных Сил, которое имеется в п. 1 ст. 12 комментируемого Закона.

2. Основной частью личного состава Вооруженных Сил являются военнослужащие. Военнослужащими являются граждане Российской Федерации, проходящие военную службу, в частности, в Вооруженных Силах. Военнослужащие проходят военную службу в добровольном порядке (по контракту) или военную службу по призыву в соответствии с Федеральным законом «О воинской обязанности и военной службе».

К военнослужащим относятся:

офицеры, прапорщики и мичманы, курсанты военных образовательных учреждений профессионального образования, сержанты и старшины, солдаты и матросы, проходящие военную службу по контракту;

офицеры, призванные на военную службу в соответствии с указом Президента Российской Федерации;

сержанты, старшины, солдаты и матросы, проходящие военную службу по призыву, курсанты военных образовательных учреждений профессионального образования до заключения с ними контракта (Федеральный закон «О статусе военнослужащих», п. 1 ст. 2).

Граждане, проходящие военную службу, имеют статус военнослужащих. Граждане приобретают статус военнослужащих с началом военной службы и утрачивают его с окончанием военной службы. Начало и окончание военной службы, а также срок военной службы, определены в ст. 38 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе» и ст. 3 Положения о порядке прохождения военной службы.

3. В п. 1 ст. 12 комментируемого Закона к личному составу Вооруженных Сил отнесены наряду с военнослужащими также лица гражданского персонала.

Лица гражданского персонала участвуют во всестороннем обеспечении жизни и деятельности Вооруженных Сил, в управлении ими и в выполнении задач, возложенных на Вооруженные Силы.

Гражданский персонал по своему субъектному составу весьма неоднороден. Конкретные лица гражданского персонала по своему правовому положению могут значительно отличаться от других лиц, относящихся к нему. В связи с этим необходимо учитывать, в частности, следующее.

В органах военного управления, воинских частях, учреждениях, военно-учебных заведениях, предприятиях и организациях (далее — воинские части) Вооруженных Сил работают как граждане Российской Федерации, так и иностранные граждане и лица без гражданства. Труд иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации регулируется по общему правилу ее законодательством (Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ, ст. 13 // РГ. — 2001. — 31 декабря).

Воинские части Вооруженных Сил дислоцируются не только на территории Российской Федерации, но также в некоторых случаях на территориях иностранных государств. Трудовые отношения, социальные льготы и гарантии гражданскому персоналу устанавливаются в соответствии с законодательством страны пребывания, если иное не предусмотрено международными договорами (соглашениями) Российской Федерации.

К гражданскому персоналу относятся граждане, занимающие в Вооруженных Силах государственные должности Российской Федерации, в том числе государственную должность, установленную Конституцией Российской Федерации и федеральными законами (государственная должность категории «А»). Государственной должностью категории «А» является, в частности, должность министра обороны. Государственной службой гражданского персонала предусмотрена в центральных органах военного управления. В Вооруженных Силах проводится работа по введению института государственной службы для гражданского персонала управлений военных округов, флотов и им равных объединений, а также в военных комиссариатах.

Согласно п. 3 ст. 4 Федерального закона «Об основах государственной службы Российской Федерации» от 31 июля 1995 г. № 119-ФЗ на государственных служащих распространяется действие законодательства Российской Федерации

о труде с особенностями, предусмотренными названным Федеральным законом (СЗ РФ. — 1995. — № 31. — Ст. 2990). В связи с этим следует отметить, что не все лица, занимающие должности в государственных организациях, в том числе не все лица гражданского персонала, считаются государственными служащими. Так, указанным Федеральным законом лица, замещающие государственные должности категории «А», не отнесены к государственным служащим. На них не распространяется действие трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права. В отношении лиц гражданского персонала, не занимающих государственных должностей, не действует законодательство о государственной службе.

К гражданскому персоналу принято относить лиц, выполняющих работу как на основании трудового договора, т. е. на условиях найма, так и по гражданско-правовому договору. При этом отношения, возникающие на основании трудового договора, регулируются нормами трудового права, а в некоторых случаях также законодательства о государственной службе и именуется трудовыми. В связи с выполнением работы по гражданско-правовому договору возникают гражданско-правовые отношения, которые регулируются нормами гражданского права.

Комментарий к п. 2

4. П. 2 ст. 12 комментируемого Закона допустимо рассматривать с точки зрения целей комплектования Вооруженных Сил. Ими следует считать: а) комплектование Вооруженных Сил военнослужащими и б) комплектование Вооруженных Сил гражданским персоналом.

5. В нормативных правовых актах и юридической литературе раскрываются понятие и содержание (основания) комплектования Вооруженных Сил военнослужащими. При этом под комплектованием Вооруженных Сил понимается установленная государством и регулируемая законодательством система мероприятий по обеспечению кадра и запаса Вооруженных Сил личным составом. В содержание комплектования включаются такие основные элементы, как источники, способы, принципы комплектования Вооруженных Сил и т. д. В частности, в качестве источников комплектования рассматриваются граждане Российской Федерации, соответствующие определенным требованиям. Следует отметить, что между упомянутыми элементами имеется тесная взаимосвязь (*Кузнецов Н.И., Старов Б.Ф.* Военная администрация: Учебник. — М., 1998. — С. 75—78). В п. 3 Руководства по комплектованию Вооруженных Сил Российской Федерации солдатами, матросами, сержантами и старшинами (утверждено приказом министра обороны Российской Федерации 2001 г. № 30. Далее — Руководство по комплектованию) указывается, что система комплектования Вооруженных Сил строится на основании принятых в государстве принципа комплектования войск (сил) и способов привлечения граждан на военную службу.

С учетом изложенного основное значение п. 2 ст. 12 комментируемого Закона заключается в том, что в нем указываются один из признаков источников комплектования Вооруженных Сил военнослужащими (наличие гражданства Российской Федерации) и принцип комплектования Вооруженных Сил военнослужащими, а также способы комплектования Вооруженных Сил личным составом.

6. Согласно п. 2 ст. 12 комментируемого Закона контингент людских ресурсов, из которого может осуществляться комплектование Вооруженных Сил военнослужащими, ограничен гражданами Российской Федерации, т. е. непосредственно в п. 2 ст. 12 комментируемого Закона предусматривается лишь одно условие (признак), при наличии которого определенные группы лиц относятся к источникам комплектования Вооруженных Сил военнослужащими. Однако такое условие не является единственным.

Комплектование Вооруженных Сил личным составом осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации. При этом под законодательством Российской Федерации следует понимать систему законодательных актов, т. е. имеющих юридическую силу законов. На основании указанных законодательных актов издаются подзаконные нормативные правовые акты, регулирующие комплектование Вооруженных Сил личным составом (*см. комментарий к п. 4 ст. 10*). Законодательные акты, на основании которых осуществляется комплектование Вооруженных Сил личным составом, включают прежде всего Конституцию Российской Федерации, Федеральный закон «О воинской обязанности и военной службе», Федеральный закон «О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации» от 26 февраля 1997 г. № 31-ФЗ (СЗ РФ. — 1997. — № 9. — Ст. 1014), а гражданским персоналом — также Трудовой кодекс и Федеральный закон «Об основах государственной службы Российской Федерации».

К подзаконным нормативным правовым актам, регулирующим комплектование Вооруженных Сил личным составом, относятся: Положение о порядке прохождения военной службы; Положение о военно-врачебной экспертизе (утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 20 апреля 1995 г. № 390) (СЗ РФ. — 1995. — № 19. — Ст. 1758); Инструкция о порядке проведения военно-врачебной экспертизы в Вооруженных Силах Российской Федерации (утверждена приказом министра обороны Российской Федерации 1995 г. № 315); Положение о призыве на военную службу граждан Российской Федерации (утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 1 июня 1999 г. № 587) (СЗ РФ. — 1999. — № 23. — Ст. 2857), Инструкция по подготовке и проведению мероприятий, связанных с призывом на военную службу граждан Российской Федерации, не пребывающих в запасе, и Инструкция по подготовке и проведению мероприятий, связанных с призывом на военную службу граждан Российской Федерации, зачисленных в запас с присвоением воинского звания офицера (утверждены приказом министра обороны Российской Федерации 1999 г. № 400); Положение об отборе граждан, подлежащих призыву на военную службу, а также граждан, поступающих на военную службу по контракту, для исполнения специальных обязанностей военной службы (утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 1999 г. № 222) (СЗ РФ. — 1999. — № 10. — Ст. 1239), Руководство по комплектованию; Положение о призыве на военную службу по мобилизации, а также иные нормативные правовые акты.

В законодательстве к источникам комплектования Вооруженных Сил военнослужащими предъявляется ряд требований, в том числе требования к возрасту, состоянию здоровья и т. д. Так, согласно п. 1 ст. 22 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе» призыву на военную службу подлежат граждане определенного

пола (мужского) и возраста (от 18 до 27 лет). Первый контракт о прохождении военной службы вправе заключить граждане как мужского, так и женского пола в возрасте от 18 до 40 лет (п. 1 ст. 34 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе»).

7. Под способом комплектования Вооруженных Сил военнослужащими следует понимать установленный порядок привлечения граждан Российской Федерации на военную службу.

В п. 2 ст. 12 комментируемого Закона устанавливаются два способа комплектования Вооруженных Сил военнослужащими: а) обязательный призыв граждан на военную службу по экстерриториальному принципу и б) добровольное поступление граждан на военную службу.

8. Призыв на военную службу остается основным способом комплектования Вооруженных Сил в мирное время солдатами, матросами, сержантами и старшинами. В настоящее время соотношение численности военнослужащих, проходящих военную службу по призыву, с численностью военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, составляет примерно 3 к 1. В Вооруженных Силах военнослужащие, проходящие военную службу по контракту, занимают 25% должностей солдат и сержантов, а военнослужащие, проходящие военную службу по призыву, — 75%. В Основах (концепции) государственной политики Российской Федерации по военному строительству на период до 2005 г., утвержденных Указом Президента Российской Федерации от 30 июля 1998 г., предусматривается постепенное увеличение доли военнослужащих, проходящих военную службу по контракту. Однако в действительности происходит обратный процесс: численность военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, снижается ежегодно на 1,5—2%. Президент Российской Федерации 16 ноября 2001 г. одобрил предложения о разработке государственной (федеральной) целевой программы поэтапного перевода Вооруженных Сил на комплектование преимущественно по контракту. В Министерстве обороны предполагается разработать такую государственную программу до 2004 г. и при условии финансирования в полном объеме осуществлять поэтапный перевод основной части армии и флота на комплектование по контракту до 2010 г. с переходным периодом в 3—4 года (Три призывника на одного контрактника // РГ. — 2001. — 2 февраля; На военную службу — по призыванию // Красная звезда. — 2001. — 29 ноября).

Призыв на военную службу имеет также целью повышение степени укомплектованности воинских должностей, для которых штатом предусмотрены воинские звания младших офицеров. В связи с этим в подп. «б» п. 1 ст. 22 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе» предусматривается призыв на военную службу граждан мужского пола в возрасте от 18 до 27 лет, окончивших упомянутые в нем образовательные учреждения высшего профессионального образования и зачисленных в запас с присвоением воинского звания офицера.

Призыв на военную службу осуществляется на основании указов Президента Российской Федерации.

9. Призыв на военную службу осуществляется по мобилизации, в период военного положения и в военное время. В частности, призыву на военную службу по мобилизации подлежат граждане, пребывающие в запасе, не имеющие права на отсрочку от призыва на военную службу по мобилизации. Призыв граждан на военную службу по мобилизации осуществляется в целях комплектования воинских должностей, предусмотренных штатами военного времени (п. 2 ст. 17 Федерального закона «О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации»; Положение о призыве на военную службу по мобилизации).

Под призывом граждан на военную службу в Вооруженные Силы по мобилизации понимаются следующие мероприятия:

- а) объявление Президентом Российской Федерации общей или частичной мобилизации;
- б) оповещение граждан о проведении общей или частичной мобилизации;
- в) явка (доставка) граждан в пункты предварительного сбора военных комиссариатов районов, городов без районного деления, иных муниципальных (административно-территориальных) образований, пункты сбора субъектов Российской Федерации или непосредственно в воинские части, учреждения, военно-учебные заведения, на предприятия, в организации Вооруженных Сил;
- г) доставка граждан из пунктов предварительного сбора (пунктов сбора) в воинские части, учреждения, военно-учебные заведения, на предприятия, в организации Вооруженных Сил;
- д) документальное оформление факта призыва граждан на военную службу.

Призыв на военную службу по мобилизации осуществляется на основании указа Президента Российской Федерации об объявлении общей или частичной мобилизации.

Приказы об объявлении общей или частичной мобилизации на территории субъекта Российской Федерации, района, города без районного деления, иного муниципального (административно-территориального) образования издаются военными комиссарами во исполнение указа Президента Российской Федерации об объявлении общей или частичной мобилизации и на основании соответствующего приказа министра обороны, директивы начальника Генерального штаба (пп. 1 и 3 Положения о призыве на военную службу по мобилизации).

Военное положение вводится Президентом Российской Федерации на всей территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях в случае агрессии или непосредственной угрозы агрессии против Российской Федерации (Федеральный конституционный закон «О военном положении»; подп. 4 п. 2 ст. 4 и п. 1 ст. 19 комментируемого Закона).

Согласно ст. 18 комментируемого Закона военное время наступает с момента объявления состояния войны федеральным законом или фактического начала военных действий и истекает с момента объявления о прекращении военных действий, но не ранее их фактического прекращения.

На сегодняшний день призыв на военную службу в период военного положения и в военное время не имеет необходимой правовой основы. Существуют лишь отдельные правовые нормы, регулирующие призыв на военную службу в военное время. Так, согласно п. 2 ст. 23 Федерального закона «О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации» граждане, подлежащие бронированию в целях обеспечения на период

мобилизации и на военное время деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления и организаций освобождаются, в частности, от призывов на военную службу в военное время на время предоставленной отсрочки по данному основанию.

10. Комплектование Вооруженных Сил военнослужащими путем призыва граждан основывается на экстерриториальном принципе (п. 2 ст. 12 комментируемого Закона). Аналогичная норма содержится в п. 4 Руководства по комплектованию. Экстерриториальный принцип предполагает укомплектование воинских частей гражданами, проживающими вне места их дислокации (*Кузнецов Н.И., Старов Б.Ф. Указ. соч. — С. 78*). Причем, как следует из п. 3 Руководства по комплектованию, экстерриториальный принцип является общим для обоих способов комплектования. В настоящее время комплектование Вооруженных Сил военнослужащими осуществляется, как правило, на основе экстерриториального принципа. Однако из данного правила нормативными правовыми актами допускаются исключения. Так, в соответствии с п. 39 Инструкции по подготовке и проведению мероприятий, связанных с призывом на военную службу граждан Российской Федерации, не пребывающие в запасе призывники, имеющие детей, а также больных и пенсионного возраста родителей, при наличии возможности направляются для прохождения военной службы в воинские части Вооруженных Сил, другие войска, воинские формирования и органы, дислоцированные вблизи места их проживания, в соответствии с имеющимся заданием на призыв граждан на военную службу.

11. Согласно п. 4 ст. 1 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе» граждане добровольно поступают на военную службу в порядке, установленном данным Федеральным законом.

Порядок добровольного поступления граждан на военную службу (комплектования Вооруженных Сил военнослужащими) установлен в соответствующих нормах разд. 5 указанного Федерального закона «Поступление граждан на военную службу по контракту», ст.ст. 4—8 Положения о порядке прохождения военной службы и пп. 16—58 Руководства по комплектованию. Добровольность поступления гражданина на военную службу закрепляется в контракте о прохождении военной службы (п. 2 ст. 32 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе»; п. 4 ст. 4 Положения о порядке прохождения военной службы).

Разд. 5 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе» включает ст. 35, регулиющую поступление граждан в военно-учебные заведения и заключение контрактов о прохождении военной службы с гражданами, обучающимися в них.

Граждане добровольно поступают в военно-учебные заведения. Курсанты военно-учебных заведений проходят военную службу, относятся к военнослужащим и имеют соответствующий статус. Однако не для всех из них заключение контракта о прохождении военной службы является обязательным условием зачисления в военно-учебные заведения. Так, при зачислении в военно-учебные заведения не заключают контракт о прохождении военной службы граждане, не проходившие военную службу. В этом случае они приобретают статус военнослужащих, проходящих военную службу по призыву, и заключают первый контракт о прохождении военной службы по достижении ими возраста 18 лет, но не ранее окончания ими первого курса обучения и до окончания второго курса обучения (п. 2 ст. 35 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе»; пп. 1 и 2 ст. 8 Положения о порядке прохождения военной службы). Заключение указанными военнослужащими в последующем контракта о прохождении военной службы допустимо рассматривать как подтверждение ими добровольности поступления на военную службу.

Таким образом, по существу, граждане поступают в военно-учебные заведения добровольно, независимо от того, заключают ли они при этом контракт о прохождении военной службы. Ст. 35 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе» является составной частью разд. 5 этого Закона, который содержит нормы, регулирующие поступление граждан на военную службу в добровольном порядке (по контракту). Поэтому имеются основания рассматривать поступление граждан в военно-учебные заведения в качестве формы добровольного поступления граждан на военную службу.

В связи с изложенным следует отметить некоторые особенности статуса военнослужащих, обучающихся в военно-учебных заведениях. Такие особенности обусловлены, в частности, содержанием должностных обязанностей указанных военнослужащих. Служебно-правовое положение слушателей и курсантов военно-учебных заведений предопределяется характерными обстоятельствами, в том числе переводом на следующий курс. Подобные обстоятельства тесно связаны с контролем успеваемости и качества подготовки слушателей и курсантов, его результатами. Важной проблемой является установление соотношения между реализацией военнослужащими конституционного права на образование посредством обучения в военно-учебных заведениях, правом на труд и общегражданской и специальной (военно-служебной) составными частями их статуса. В правоприменительной практике возникают вопросы, относящиеся к основаниям увольнения с военной службы слушателей и курсантов, а также применяемым к ним мерам воздействия. Отмеченные проблемы и вопросы требуют детального исследования. Их исследование тем более актуально с учетом того, что в настоящее время в науке обосновывается существование в качестве самостоятельной отрасли права образовательного права (см., например: *Сырых В.М. Метод правового регулирования образовательного права // Право и образование. — 2001. — № 5. — С. 48—66*).

12. Комплектование Вооруженных Сил военнослужащими может осуществляться при переводе военнослужащих согласно п. 2 ст. 44 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе» для дальнейшего прохождения военной службы из федерального органа исполнительной власти, в котором названным Федеральным законом предусмотрена военная служба, в Вооруженные Силы. Порядок такого перевода определяется в ст. 17 Положения о порядке прохождения военной службы и в некоторых иных нормативных правовых актах.

В соответствии с указанным пунктом и статьей осуществляется перевод военнослужащих, проходящих военную службу как по контракту, так и по призыву, всех составов, т. е. по существу, комплектование Вооруженных Сил военнослужащими при их переводе из федерального органа исполнительной власти, в котором предусмотрена

военная служба, производится на основании способов комплектования, предусмотренных в п. 2 ст. 12 комментируемого Закона.

Однако при этом в отличие от порядка комплектования, установленного п. 2 ст. 12 комментируемого Закона, комплектование Вооруженных Сил осуществляется во всех случаях только военнослужащими, т. е. гражданами, имеющими на день перевода в Вооруженные Силы соответствующий статус.

Перевод военнослужащих из федерального органа исполнительной власти, в котором предусмотрена военная служба, в Вооруженные Силы производится при выполнении требований нормативных правовых актов Президента Российской Федерации, а также по согласованию между руководителем соответствующего федерального органа исполнительной власти и министром обороны.

Указанный перевод военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, производится в персональном порядке, с их согласия или по их просьбе.

Перевод военнослужащих из федерального органа исполнительной власти, в котором предусмотрена военная служба, в Вооруженные Силы оформляется:

а) офицеров и прапорщиков (мичманов) — приказом руководителя федерального органа исполнительной власти, в котором военнослужащий проходит военную службу;

б) сержантов, старшин, солдат и матросов — приказами (распоряжениями) уполномоченных должностных лиц, которым руководителями соответствующих федеральных органов исполнительной власти предоставлено такое право, по согласованию с Генеральным штабом (подп. «е» п. 83 Руководства по комплектованию).

13. В п. 2 ст. 12 комментируемого Закона контингент людских ресурсов, из которого может осуществляться комплектование Вооруженных Сил гражданским персоналом, не ограничен гражданами Российской Федерации.

Комплектование Вооруженных Сил гражданским персоналом осуществляется путем добровольного поступления на работу. Ранее отмечалось, что к гражданскому персоналу принято относить лиц, выполняющих работу как на основании трудового договора, т. е. на условиях найма, так и по гражданско-правовому договору (см. комментарий к п. 1 ст. 12). Однако следует учитывать, что применение словосочетания «поступление на работу» характерно для тех случаев, когда предполагается заключение трудового договора (см., например: Трудовое право России: Учебник для вузов. — М., 1998. — С. 97 и 100). С учетом этого можно сделать вывод, что в п. 2 ст. 12 комментируемого Закона в качестве основного способа комплектования Вооруженных Сил гражданским персоналом предусматривается добровольное поступление на работу по трудовому договору.

14. Заключение трудового договора признается главным юридическим фактом, с которым связывается возникновение трудовых отношений.

В ряде случаев основанием возникновения трудовых отношений выступает сложный юридический (фактический) состав, образуемый трудовым договором и иными юридическими фактами (ст.ст. 16—19 Трудового кодекса). Так, замещение должностей преподавательского состава высшего военно-учебного заведения гражданским персоналом производится на конкурсной основе. Поступление на государственную службу включает, в частности, подбор кандидатур или конкурс на замещение должности и назначение на должность (см., например: п. 7 ст. 21 Федерального закона «Об основах государственной службы Российской Федерации»; Положение о проведении конкурса на замещение должности руководителя федерального государственного унитарного предприятия. Утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 16 марта 2000 г. № 234 (РГ. — 2000. — 29 марта).

15. Трудовой договор — это соглашение между работодателем и работником (ст. 56 Трудового кодекса). При заключении трудового договора его стороны равноправны. Работник добровольно заключает трудовой договор, что является проявлением конституционного принципа свободы труда (ст. 37 Конституции Российской Федерации), принципа свободы трудового договора и одного из принципов социального партнерства в сфере труда (ст. 24 Трудового кодекса). Добровольность заключения трудового договора отражена в п. 2 ст. 12 комментируемого Закона. Однако следует отметить, что в законодательстве предусматривается исключение из правила, согласно которому комплектование Вооруженных Сил гражданским персоналом осуществляется путем добровольного поступления на работу. В исключительных случаях трудовой договор не имеет значения основного юридического факта, с которым связано возникновение трудовых отношений. Таким случаем является направление граждан при объявлении мобилизации для работы на должностях гражданского персонала (п. 2 ст. 10 и п. 3 ст. 17 Федерального закона «О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации»; Положение о призыве на военную службу по мобилизации).

16. Сторонами трудового договора, заключаемого в Вооруженных Силах, являются:

— в качестве работодателя — воинские части в лице их командиров (начальников, руководителей);

— в качестве работника — лица, достигшие возраста, определенного в законодательстве. Возраст, с которого допускается заключение трудового договора, указывается в ст. 63 Трудового кодекса. Согласно п. 1 ст. 21 Федерального закона «Об основах государственной службы Российской Федерации» право поступления на государственную службу имеют граждане Российской Федерации не моложе 18 лет.

Кроме того, к лицам, поступающим на работу (государственную службу), могут предъявляться правомерные требования к их деловым и иным качествам, в том числе к уровню образования и профессиональной подготовки, наличию гражданства Российской Федерации (для лиц, поступающих на государственную службу), состоянию здоровья. На некоторых работах ограничивается и запрещается применение труда женщин и лиц в возрасте до 18 лет (ст.ст. 253 и 265 Трудового кодекса; Перечень тяжелых работ и работ с вредными или опасными условиями труда, при выполнении которых запрещается применение труда женщин. Утвержден постановлением Правительства Российской Федерации от 25 февраля 2000 г. № 162 (СЗ РФ. — 2000. — № 10. — Ст. 1130). В соответствии с законом отдельные лица не могут быть приняты на работу также в иных случаях (ст. 84 Трудового кодекса; п. 4 Правил допуска лиц к работе с наркотическими средствами и психотропными веществами. Утверждены постановлением Правительства

Российской Федерации от 6 августа 1998 г. № 892; п. 44 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации «О некоторых вопросах применения судами Российской Федерации законодательства при разрешении трудовых споров» от 22 декабря 1992 г. № 16 (БВС РФ. — 1993. — № 3).

Необходимые данные о лицах, поступающих на работу (государственную службу), содержатся в документах, которые они обязаны предъявить, а также устанавливаются в порядке, предусмотренном законом (ст.ст. 65 и 86 Трудового кодекса).

17. Содержание трудового договора, включая его существенные и иные условия, определяется в соответствии со ст. 57 Трудового кодекса. Существенными условиями трудового договора являются, в частности, место работы (с указанием структурного подразделения); дата начала работы; наименование должности, специальности, профессии с указанием квалификации или конкретной трудовой функции; права и обязанности работника; права и обязанности работодателя; условия оплаты труда (в том числе размер тарифной ставки или должностного оклада работника, доплаты, надбавки и поощрительные выплаты).

В трудовом договоре могут предусматриваться условия об испытании, о неразглашении охраняемой законом тайны (государственной, служебной, коммерческой и иной), о совмещении профессий (должностей), а также иные условия, не ухудшающие положения работника по сравнению с Трудовым кодексом, законами и иными нормативными правовыми актами, коллективным договором, соглашениями. Определенную часть иных условий трудового договора составляют такие, относительно которых в целях реализации прав и интересов одной из его сторон по ее заявлению должно быть достигнуто соглашение.

В трудовом договоре лиц, допущенных к государственной тайне, отражаются взаимные обязательства командира (начальника) воинской части (организации) и указанных лиц в связи с допуском к государственной тайне, а также иные условия в связи с этим (ст.ст. 21 и 23 Закона РФ «О государственной тайне» от 21 июля 1993 г. № 5485-1). В трудовой договор гражданина, поступающего на государственную службу, включается обязательство обеспечивать выполнение Конституции Российской Федерации и федеральных законов в интересах граждан Российской Федерации (п. 6 ст. 21 Федерального закона «Об основах государственной службы Российской Федерации»).

Как существенные, так и иные условия трудового договора в равной мере обязательны для его сторон.

В случае заключения срочного трудового договора в нем указываются срок его действия и обстоятельство (причина), послужившее основанием для заключения срочного трудового договора в соответствии с Трудовым кодексом и иными федеральными законами (например, п. 2 ст. 2 Федерального закона «Об основах государственной службы Российской Федерации»).

Место работы определяется путем указания в трудовом договоре наименования воинской части, куда принимается работник, и ее подразделения (отделение, служба, кафедра и факультет, цех и т. п.).

Непосредственной целью фиксации в трудовом договоре наименования должности, специальности, профессии с указанием квалификации или конкретной трудовой функции является установление содержания трудовых обязанностей работника. При этом наименование должности, специальности или профессии и квалификационные требования к ним определяются в соответствии с квалификационными справочниками, утверждаемыми в порядке, устанавливаемом Правительством Российской Федерации, существующей номенклатурой должностей (профессий) гражданского персонала, штатами и штатными расписаниями воинских частей.

В воинских частях, находящихся на сметно-бюджетном финансировании, условия оплаты труда в трудовом договоре определяются на основе Единой тарифной сетки по оплате труда гражданского персонала воинских частей, учреждений, военно-учебных заведений, предприятий и организаций Министерства обороны Российской Федерации (установлена в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 14 октября 1992 г. № 785) (САПП РФ. — 1993. — № 16. — Ст. 1253) и нормативных правовых актов, изданных в целях централизованного регулирования оплаты труда. На указанной основе устанавливаются условия оплаты труда независимо от его характера, кроме тех случаев, когда труд оплачивается по схемам должностных окладов.

В иных военных организациях условия оплаты труда в трудовом договоре определяются в соответствии со ст. 135 Трудового кодекса.

В соответствии с задачами Вооруженных Сил для гражданского персонала устанавливаются особые условия оплаты труда, а также дополнительные льготы и преимущества (ст. 349 Трудового кодекса).

Нормативными правовыми актами ограничивается возможность индивидуально-договорного регулирования в области социальных льгот и гарантий в воинских частях, находящихся на сметно-бюджетном финансировании.

18. Содержание конкретного трудового договора обусловлено трудовыми обязанностями работника, с которым он заключен, условиями их выполнения и иными обстоятельствами. В связи с этим в отдельные группы объединяются, например, трудовые договоры, отражающие специфику регулирования социально-трудовых отношений в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, трудовые договоры с преподавателями высших учебных заведений и трудовые договоры с руководителями организаций (например: Рекомендации по заключению трудового договора (контракта), отражающие специфику регулирования социально-трудовых отношений в условиях Севера. Утверждены постановлением Минтруда Российской Федерации от 23 июля 1998 г. № 29 // Бюллетень Министерства труда и социального развития Российской Федерации. — 1998. — № 9; Примерный контракт с руководителем федерального государственного унитарного предприятия. Утвержден распоряжением Министерства государственного имущества Российской Федерации от 16 февраля 2000 г. № 189-р // РГ. — 2000. — 29 марта). Тем не менее во всех случаях при заключении трудового договора его содержание должно соответствовать требованиям законодательства.

19. На работников, заключивших трудовой договор о работе в воинских частях, распространяется трудовое законодательство с особенностями, предусмотренными федеральными законами и иными нормативными правовыми актами (ст. 349 Трудового кодекса).

Кроме того, ряд особенностей имеют трудовые договоры о работе по совместительству, заключаемые на время выполнения временных (до двух месяцев) и сезонных работ, и некоторые иные трудовые договоры. Особенности таких трудовых договоров, связанные с ограничением круга лиц, с которыми они могут быть заключены, продолжительности работы, правовым положением работников и т. д., следует учитывать в том числе при определении их условий.

20. Лица гражданского персонала, которым по характеру работы необходим доступ к государственной тайне, могут быть приняты на такую работу только после оформления допуска по соответствующей форме в установленном порядке. При этом заключение трудового договора до окончания проверки компетентными органами не допускается. С соблюдением аналогичного правила заключается трудовой договор с лицами, которые в силу своих служебных обязанностей получают непосредственный доступ к наркотическим средствам и психотропным веществам (ст. 21 Закона РФ «О государственной тайне»; п. 7 Правил допуска лиц к работе с наркотическими средствами и психотропными веществами).

21. Трудовой договор заключается в письменной форме. Трудовой договор в письменной форме считается заключенным по общему правилу, когда его стороны достигли соглашения по всем существенным и иным условиям, а также надлежащим образом оформили и подписали его. Трудовой договор с руководителем федерального государственного унитарного предприятия, подписанный обеими сторонами, вступает в силу с даты согласования с федеральным органом по управлению государственным имуществом (п. 7.1. Примерного контракта с руководителем федерального государственного унитарного предприятия).

22. Прием на работу оформляется приказом командира (начальника) по строевой части (приказом (распоряжением) работодателя), изданным на основании заключенного трудового договора. Поступление гражданина на государственную службу оформляется приказом по органу военного управления о назначении его на государственную должность государственной службы.

Содержание приказа (распоряжения) работодателя должно соответствовать условиям заключенного трудового договора. В приказе (распоряжении) о приеме на работу фиксируются, в частности, условия об испытании, о приеме на работу по совместительству, на время выполнения временных (до двух месяцев) и сезонных работ. Приказ (распоряжение) объявляется работнику под расписку в трехдневный срок со дня подписания трудового договора.

В случае направления на работу при объявлении мобилизации гражданин считается принятым на нее после оформления факта принятия на работу в его документах воинского учета и подписания командиром воинской части приказа о зачислении гражданина в списки воинской части и назначения на должность гражданского персонала (п. 20 Положения о призыве на военную службу по мобилизации).

В графе 3 раздела «Сведения о работе» трудовой книжки производится соответствующая запись о приеме на работу. С этой записью должен быть ознакомлен владелец трудовой книжки под расписку в личной карточке (форма № Т-2).

Комментарий к п. 3

23. В данном пункте разграничиваются полномочия Правительства Российской Федерации и министра обороны по установлению соответственно штатной численности гражданского персонала Вооруженных Сил и перечня воинских должностей, замещаемых гражданским персоналом.

Указанной нормой установление штатной численности гражданского персонала Вооруженных Сил отнесено к компетенции Правительства Российской Федерации. Численность гражданского персонала в целом устанавливается федеральными законами. Так, численность гражданского персонала в 1999 г. была установлена согласно ст. 32 Федерального закона «О федеральном бюджете на 1999 год» от 22 февраля 1999 г. № 36-ФЗ и приложению 4 к нему (секретно).

24. Перечень воинских должностей, замещаемых гражданским персоналом, установлен приказом министра обороны Российской Федерации «О дополнительных мерах по повышению укомплектованности личным составом Вооруженных Сил Российской Федерации» 1993 г. № 295. Данным приказом разрешено во всех соединениях, воинских частях, военно-учебных заведениях, на предприятиях и в организациях Министерства обороны комплектовать без ущерба для боевой и мобилизационной готовности войск вакантные должности военнослужащих гражданским персоналом без установления лимита на условиях срочного трудового договора (на срок не более 5 лет) до укомплектования их военнослужащими в соответствии с прилагаемым к нему Перечнем штатных должностей военнослужащих, замещаемых гражданским персоналом.

Приказом министра обороны Российской Федерации 1993 г. № 295 установлены некоторые принципы его исполнения. Им предусматривается на должностях, указанных в прилагаемом к нему Перечне, содержать гражданских специалистов при условии, что в их подчинении нет военнослужащих, и не допускать гражданских специалистов к исполнению обязанностей по должностям, указанным в данном Перечне, в порядке совместительства.

Перечень штатных должностей военнослужащих, замещаемых гражданским персоналом, состоит из двух разделов: а) должности офицеров; б) должности солдат, матросов, сержантов, старшин, прапорщиков, мичманов. В нем приведены наименования воинских должностей и соответствующие им наименования должностей гражданских специалистов. Тарификация должностей гражданского персонала производится по приказу министра обороны Российской Федерации «О введении новых условий оплаты труда гражданского персонала воинских частей, учреждений, военно-учебных заведений, предприятий и организаций Министерства обороны Российской Федерации, находящихся на сметно-бюджетном финансировании, на основе Единой тарифной сетки» 1993 г. № 130.

Комментарий к п. 4

25. В данном пункте указываются сущность, предназначение запаса Вооруженных Сил и некоторые требования к нему. Согласно этой норме запас составляют военнообученные людские ресурсы и предназначен он для мобилизационного развертывания Вооруженных Сил. Мобилизационное развертывание Вооруженных Сил

осуществляется в период мобилизации при их переводе в соответствии с Федеральным законом «О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации» на организацию и состав военного времени.

26. Согласно п. 1 ст. 1 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе» пребывание в запасе является одной из форм реализации гражданами воинской обязанности.

Отношения, возникающие по поводу запаса Вооруженных Сил, регулируются нормами Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе», в том числе содержащимися в ст.ст. 52—57, а также нормами иных правовых актов.

Указанными нормами определяются, в частности, источники формирования запаса, состав запаса и требования, предъявляемые к ним, регулируются отношения, связанные с военными сборами, освобождением от них, а также порядок их прохождения, присвоение воинских званий гражданам, пребывающим в запасе.

Так, в соответствии с п. 1 ст. 52 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе» запас Вооруженных Сил создается из числа граждан:

- уволенных с военной службы с зачислением в запас;
- прошедших обучение по программе подготовки офицеров запаса на военных кафедрах при государственных, муниципальных или имеющих государственную аккредитацию по соответствующим направлениям подготовки (специальностям) негосударственных образовательных учреждениях высшего профессионального образования.

Перечень государственных, муниципальных или имеющих государственную аккредитацию по соответствующим направлениям подготовки (специальностям) негосударственных образовательных учреждений высшего профессионального образования, в которых осуществляется обучение граждан Российской Федерации по программам подготовки офицеров запаса на военных кафедрах, утвержден постановлением Правительства Российской Федерации от 12 октября 2000 г. № 768 (РГ. — 2000. — 26 октября). Наименование большинства учебных заведений, перечисленных в данном Перечне, содержит в своем составе слово «государственный» («государственная»), что указывает на их правовое положение.

Обучение граждан по программам подготовки офицеров запаса на военных кафедрах регулируется Положением об обучении граждан Российской Федерации по программам подготовки офицеров запаса на военных кафедрах при государственных, муниципальных или имеющих государственную аккредитацию по соответствующим направлениям подготовки (специальностям) негосударственных образовательных учреждениях высшего профессионального образования, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 14 ноября 1999 г. № 1255 (далее — Положение об обучении граждан по программам подготовки офицеров запаса), и Положением о военных кафедрах при государственных, муниципальных или имеющих государственную аккредитацию по соответствующим направлениям подготовки (специальностям) негосударственных образовательных учреждений высшего профессионального образования, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 12 октября 2000 г. № 768 (РГ. — 2000. — 26 октября);

- не прошедших военную службу в связи с освобождением от призыва на военную службу;
- не прошедших военную службу в связи с предоставлением отсрочек по достижении ими возраста 27 лет;
- не призванных на военную службу по каким-либо другим причинам;
- женского пола, имеющих военно-учетную специальность (Комментарий к Федеральному закону «О воинской обязанности и военной службе». — С. 392—393).

Из правовых норм Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе», регулирующих отношения по поводу запаса Вооруженных Сил, следует, что одно из требований к источникам формирования и составу запаса совпадает по объективным причинам с требованием, предъявляемым к источникам комплектования Вооруженных Сил личным составом, — наличие гражданства Российской Федерации.

27. Граждане, пребывающие в запасе, состоят на воинском учете, который осуществляется в соответствии с Федеральным законом «О воинской обязанности и военной службе» (ст.ст. 8—10) и Положением о воинском учете (утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 25 декабря 1998 г. № 1541) (РГ. — 1999. — 14 января).

28. Состав запаса Вооруженных Сил устанавливается в ст. 53 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе». Применение такой категории, как состав запаса и ее определение способствуют упорядочению комплектования при необходимости воинских должностей гражданами, входящими в него. В соответствии со ст. 53 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе» состав запаса дифференцируется по двум основным критериям: а) по воинским званиям на пять групп (составы запаса); б) по возрасту граждан, пребывающих в запасе (на три разряда). Некоторые особенности отнесения к разряду граждан, пребывающих в запасе, и определения предельного возраста пребывания в запасе установлены для граждан женского пола (п. 2 ст. 53 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе»).

29. Граждане пребывают в запасе и реализуют воинскую обязанность в этой форме до достижения ими предельного возраста пребывания в запасе, указанного в пп. 1 и 2 ст. 53 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе» или признания в установленном данным Федеральным законом порядке не годными к военной службе по состоянию здоровья.

30. Согласно п. 4 ст. 12 комментируемого Закона запас Вооруженных Сил создается из людских ресурсов, имеющих определенную подготовку, — военнообученных. Тем самым устанавливается, по существу, одно из требований к запасу.

Учитывая необходимость совершенствования военных знаний, имеющихся у граждан, пребывающих в запасе, а также то, что в запасе пребывают, в частности, граждане, не прошедшие военную службу, выполнение указанного требования может быть достигнуто лишь путем систематического осуществления мероприятий по подготовке этих граждан к военной службе. Осуществление таких мероприятий предусматривается Федеральным законом «О

воинской обязанности и военной службе» и некоторыми иными правовыми актами. Основной формой мероприятий по подготовке граждан, пребывающих в запасе, к военной службе являются военные сборы. Под военными сборами понимается проведение в Вооруженных Силах Российской Федерации и федеральных органах исполнительной власти, в которых законом предусмотрена военная служба, мероприятий по подготовке граждан к военной службе (п. 1 Положения о порядке проведения военных сборов граждан Российской Федерации, пребывающих в запасе. Утверждено постановлением Совета Министров — Правительства Российской Федерации от 26 июня 1993 г. № 605 (САПП РФ. — 1993. — № 28. — Ст. 2595). Далее — Положение о порядке проведения военных сборов).

31. Согласно п. 1 ст. 1 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе» призыв на военные сборы и прохождение военных сборов в период пребывания в запасе являются одной из форм реализации гражданами воинской обязанности наряду с такой, в частности, ее формой как пребывание в запасе. Однако с учетом тесной взаимосвязи упомянутых форм нормы, регулирующие пребывание в запасе, а также призыв на военные сборы, прохождение военных сборов в период пребывания в запасе и некоторые иные отношения, связанные с ними, объединены в одном разделе Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе», а именно в разд. 8 «Запас Вооруженных Сил Российской Федерации, Службы внешней разведки Российской Федерации, Федеральной службы безопасности Российской Федерации».

32. В соответствии с п. 1 ст. 54 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе» для подготовки к военной службе граждане, пребывающие в запасе, могут призываться на военные сборы. В данной норме указываются цель проведения военных сборов (подготовка к военной службе) и способ привлечения граждан на военные сборы (призыв). Следует отметить, что граждане мужского пола, обучающиеся по программам подготовки офицеров запаса на военных кафедрах, проходят учебные сборы или стажировки, предусмотренные программами подготовки офицеров запаса, в воинских частях. При этом учебные сборы или стажировки приравниваются к военным сборам (п. 4 Положения об обучении граждан по программам подготовки офицеров запаса). Однако в отличие от военных сборов учебные сборы или стажировки проходят граждане, не пребывающие в запасе.

33. На основании Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе» (п. 1 ст. 56) порядок прохождения военных сборов гражданами, пребывающими в запасе, определяется Положением о порядке проведения военных сборов. Проведение военных сборов с гражданами, пребывающими в запасе Вооруженных Сил, регулируется также Руководством о порядке проведения военных сборов граждан Российской Федерации, пребывающих в запасе Вооруженных Сил Российской Федерации, утвержденным приказом министра обороны Российской Федерации «Об организации проведения военных сборов с гражданами Российской Федерации, пребывающими в запасе Вооруженных Сил Российской Федерации» 1999 г. № 440.

34. Статус граждан, призванных на военные сборы, отличается некоторыми особенностями. Так, согласно п. 2 ст. 2 Федерального закона «О статусе военнослужащих» на граждан, призванных на военные сборы, распространяется статус военнослужащих. В данной норме установлено также, что статус военнослужащих распространяется на указанных граждан в случаях и порядке, которые предусмотрены федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Как представляется, в п. 2 ст. 2 Федерального закона «О статусе военнослужащих» неверно отражен объем, в котором статус военнослужащих распространяется на граждан, призванных на военные сборы. Необходимо учитывать, что в названном Законе под статусом военнослужащих понимается совокупность прав, свобод, гарантированных государством, а также обязанностей и ответственности военнослужащих, установленных нормативными правовыми актами Российской Федерации (п. 1 ст. 1 Федерального закона «О статусе военнослужащих»). Данный статус как совокупность прав, свобод, обязанностей и ответственности могут иметь в полном объеме только те граждане, которые исполняют особый вид федеральной государственной службы — военную службу, т. е. военнослужащие. Льготы, гарантии и компенсации предоставляются военнослужащим в связи с особым характером обязанностей, возложенных на них. Граждане, проходящие военные сборы, считаются исполняющими обязанности военной службы (п. 19 Положения о порядке проведения военных сборов). Однако граждане, призванные на военные сборы, исполняют лишь некоторые из обязанностей, возложенных на военнослужащих, что обусловлено прежде всего назначением военных сборов. Ранее отмечалось, что цель проведения военных сборов определена в п. 1 ст. 54 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе». В нем установлено также, что проведение военных сборов в иных целях не допускается. Согласно п. 37 Положения о порядке проведения военных сборов привлечение граждан, призванных на военные сборы, к исполнению иных, не связанных с прохождением военных сборов, обязанностей запрещается. Указанные граждане не исполняют военную службу, а проходят подготовку к ней. Поэтому статус военнослужащих в приведенном его понимании не может распространяться в полном объеме на граждан, призванных на военные сборы. На граждан, призванных на военные сборы, распространяется не статус военнослужащих в целом, а определенные права, обязанности и ответственность военнослужащих в случаях и порядке, которые предусмотрены федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации. С учетом изложенного следовало бы внести соответствующие изменения в п. 2 ст. 2 Федерального закона «О статусе военнослужащих».

Как отмечалось, в п. 2 ст. 2 Федерального закона «О статусе военнослужащих» установлено, что статус военнослужащих распространяется на граждан, призванных на военные сборы, федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации. В данной норме круг правовых актов, которыми может быть распространен статус военнослужащих на граждан, призванных на военные сборы, определен весьма широко. В п. 2 ст. 2 Федерального закона «О статусе военнослужащих» к числу нормативных правовых актов Российской Федерации, которыми статус военнослужащих может быть распространен на граждан, призванных на военные сборы, прямо отнесены лишь федеральные законы. Однако правовые нормы, распространяющие статус военнослужащих на граждан, призванных на военные сборы, содержатся не только в федеральных законах, но и в подзаконных

нормативных правовых актах. Так, в п. 39 Положения о порядке проведения военных сборов, т. е. в подзаконном нормативном правовом акте, указывается, что граждане, призванные на военные сборы и нарушившие установленный порядок их проведения, привлекаются к ответственности, предусмотренной законодательством Российской Федерации в отношении военнослужащих. В данном случае возникает вопрос: правильно ли рассматривать п. 39 Положения в качестве нормы, распространяющей ответственность военнослужащих на упомянутых граждан?

Положение о порядке проведения военных сборов утверждено Правительством Российской Федерации, которое осуществляет исполнительную власть Российской Федерации (ст. 110 Конституции Российской Федерации; ст. 1 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации»). В связи с этим следует упомянуть о том, что органы исполнительной власти не располагают полномочиями по принятию нормативных правовых актов, устанавливающих юридическую ответственность. Согласно п. 2 ст. 2 Федерального закона «О статусе военнослужащих» в нормативных правовых актах, распространяющих статус военнослужащих на граждан, призванных на военные сборы, предусматриваются случаи и порядок такого распространения. В п. 39 Положения о порядке проведения военных сборов не определено конкретно, в каких случаях и в каком порядке граждане, призванные на военные сборы, могут быть привлечены к ответственности военнослужащих. Поэтому п. 39 Положения о порядке проведения военных сборов нет достаточных оснований рассматривать в качестве нормы, распространяющей ответственность военнослужащих на указанных граждан. Граждане, призванные на военные сборы, могут быть привлечены к ответственности военнослужащих лишь при условии, если возможность привлечения их к ответственности военнослужащих предусмотрена правовым актом компетентного органа государственной власти, определены случаи, в которых возможно привлечение их к такой ответственности, и порядок привлечения.

В ст. 55 Конституции Российской Федерации установлено, что в целях обеспечения обороны страны и безопасности государства, а также в некоторых предусмотренных в ней иных случаях права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом. Поэтому установление некоторых ограничений прав и свобод граждан в период прохождения ими военных сборов допустимо лишь федеральным законом.

В связи с изложенным следует отметить, что на особенности правового положения граждан, призванных на учебные (военные) сборы, и необходимость совершенствования его законодательного регулирования в свое время указывал профессор Н.В. Артамонов (Правовой статус советских военнослужащих: Дисс. ... докт. юрид. наук. — М., 1986. — С. 216—220).

Статья 13. Руководство и управление Вооруженными Силами Российской Федерации

1. Руководство Вооруженными Силами Российской Федерации осуществляет Президент Российской Федерации — Верховный Главнокомандующий Вооруженными Силами Российской Федерации.

Верховный Главнокомандующий Вооруженными Силами Российской Федерации в пределах своих полномочий издает приказы и директивы Верховного Главнокомандующего Вооруженными Силами Российской Федерации, обязательные для исполнения Вооруженными Силами Российской Федерации, другими войсками, воинскими формированиями и органами.

2. Управление Вооруженными Силами Российской Федерации осуществляет министр обороны Российской Федерации через Министерство обороны Российской Федерации и Генеральный штаб Вооруженных Сил Российской Федерации, являющийся основным органом оперативного управления Вооруженными Силами Российской Федерации.

3. Руководство и управление Вооруженными Силами Российской Федерации, обучение личного состава Вооруженных Сил Российской Федерации осуществляются на государственном языке Российской Федерации.

4. Руководство и управление Вооруженными Силами Российской Федерации в военное время осуществляются в соответствии с федеральным законом.

Комментарий к п. 1

1. Из Словаря русского языка и Военного энциклопедического словаря следует, что значения терминов «руководство» и «управление» совпадают. Согласно Словарю русского языка «управление» — это деятельность органов государственной власти, а «руководить» и «управлять» — значит направлять чью-либо деятельность, быть во главе чего-либо. При этом в Военном энциклопедическом словаре под управлением войсками (силами) понимается деятельность командиров (начальников), штабов, служб и других органов управления по поддержанию постоянной боевой готовности войск (сил), подготовке операций и боевых действий и руководству войсками (силами) при выполнении поставленных задач (Словарь русского языка: В 4-х т. / Под ред. А.П. Евгеньевой. — М., 1985—1988. — Т. 3. — С. 739; Т. 4. — С. 506—507; Военный энциклопедический словарь. — М., 1983. — С. 643, 766).

Тем не менее в нормотворческой практике, в частности в ст. 13 комментируемого Закона, в связи с определением полномочий Президента Российской Федерации — Верховного Главнокомандующего Вооруженными Силами и министра обороны термины «руководство» и «управление» приобретают неодинаковое значение. Полномочия Президента Российской Федерации по руководству Вооруженными Силами имеют иной характер, объем и содержание, нежели полномочия министра обороны по управлению Вооруженными Силами.

В ст. 13 комментируемого Закона разграничиваются по существу полномочия Президента Российской Федерации, его полномочия в качестве Верховного Главнокомандующего Вооруженными Силами и министра обороны по руководству и управлению Вооруженными Силами с учетом характера, объема и содержания их полномочий. Кроме того, указанное разграничение осуществляется путем закрепления в Положении о Министерстве обороны полномочий Президента Российской Федерации по руководству Министерством обороны, а также функций Министерства обороны и Генерального штаба Вооруженных Сил, правового статуса их должностных лиц.

2. Функция государства по обороне страны рассматривается в качестве важного направления его деятельности (Хропанюк В.Н. Теория государства и права. — М., 1993. — С. 127—129). Президент Российской Федерации является главой государства. В установленном Конституцией Российской Федерации порядке он принимает меры по охране суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности (чч. 1 и 2 ст. 80 Конституции Российской Федерации). Поэтому закономерно, что именно Президент Российской Федерации осуществляет руководство строительством, подготовкой и применением военной организации государства (п. 18 разд. 1 Военной доктрины), имеет статус Верховного Главнокомандующего Вооруженными Силами.

Президент Российской Федерации осуществляет руководство Вооруженными Силами как составной частью военной организации государства (подп. 3 п. 2 ст. 4 и п. 1 ст. 13 комментируемого Закона).

Президент Российской Федерации — Верховный Главнокомандующий Вооруженными Силами осуществляет полномочия по руководству ими на основании Конституции Российской Федерации, в соответствии с комментируемым Законом и иными законами Российской Федерации. Полномочия Президента Российской Федерации по руководству Вооруженными Силами имеют важное значение для обороны. Так, согласно подп. 4 п. 2 ст. 4 комментируемого Закона Президент Российской Федерации в случае агрессии или непосредственной угрозы агрессии против Российской Федерации, возникновения вооруженных конфликтов, направленных против Российской Федерации, своими указами объявляет общую или частичную мобилизацию, вводит в установленном порядке на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях военное положение, отдает приказ Верховного Главнокомандующего Вооруженными Силами о ведении военных действий. При этом в соответствии с п. 2 ст. 19 комментируемого Закона в период военного положения Вооруженные Силы могут вести боевые действия по отражению агрессии независимо от объявления федеральным законом состояния войны.

Президент Российской Федерации по представлению Председателя Правительства Российской Федерации назначает на должность и освобождает от должности министра обороны, назначает и освобождает высшее командование Вооруженных Сил (ст. 83 Конституции Российской Федерации; п. 8 Положения о Министерстве обороны).

3. Президент Российской Федерации в целях реализации своих полномочий по руководству Вооруженными Силами применяет те же организационно-правовые формы, в которых он осуществляет руководство другими отраслями (сферами) государственной деятельности, основное значение имеют при этом его указы. Однако руководство (как и управление) Вооруженными Силами имеет определенные особенности, которые наиболее отчетливо проявляются в условиях военного времени (Романов П.И. Правовые основы строительства Вооруженных Сил СССР. — М., 1958. — С. 68). С учетом этого предусматриваются особые организационно-правовые формы руководства Вооруженными Силами Верховным Главнокомандующим Вооруженными Силами: в пределах своих полномочий он издает приказы и директивы Верховного Главнокомандующего Вооруженными Силами.

Образцы бланка приказа и бланка директивы Верховного Главнокомандующего Вооруженными Силами утверждены п. 2 Указа Президента Российской Федерации «О Совете обороны Российской Федерации» от 25 июля 1996 г. № 1102.

Имеется пример издания Верховным Главнокомандующим Вооруженными Силами приказа в мирное время. Так, приказом Верховного Главнокомандующего Вооруженными Силами Российской Федерации «О поощрении личного состава Объединенной группировки войск (сил) по проведению контртеррористических операций на территории Северо-Кавказского региона Российской Федерации» от 11 февраля 2000 г. № 1 (п. 1) объявлена благодарность личному составу Объединенной группировки войск (сил) по проведению контртеррористических операций на территории Северо-Кавказского региона Российской Федерации, проявившему самоотверженность и отвагу при защите Отечества (РГ. — 2000. — 15 февраля).

Президент Российской Федерации является Верховным Главнокомандующим Вооруженными Силами. Тем не менее в п. 1 ст. 13 комментируемого Закона устанавливается обязательность приказов и директив Верховного Главнокомандующего Вооруженными Силами для исполнения не только Вооруженными Силами, но и другими войсками, воинскими формированиями и органами с учетом того, что эти войска, воинские формирования и органы привлекаются к обороне или для выполнения отдельных задач в области обороны, участвуют совместно с Вооруженными Силами в отражении агрессии против Российской Федерации в соответствии с Планом применения Вооруженных Сил.

Комментарий к п. 2

4. В данном пункте устанавливаются, по существу, основы управления Вооруженными Силами, правового положения министра обороны, способы реализации им полномочий, а также в определенной мере статус Генерального штаба Вооруженных Сил.

5. Правовой статус министра обороны, включая его полномочия, определяется в Положении о Министерстве обороны, а также в иных нормативных правовых актах.

Так, министр обороны осуществляет свои функции на основе единоначалия и несет персональную ответственность за выполнение задач, возложенных на Министерство обороны и Вооруженные Силы.

Министр обороны непосредственно подчиняется Президенту Российской Федерации, а по вопросам, отнесенным Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами и указами Президента Российской Федерации к ведению Правительства Российской Федерации, — и Председателю Правительства Российской Федерации.

6. В соответствии с Положением о Министерстве обороны министр обороны, управляя Вооруженными Силами, наряду с этим:

— осуществляет на основании указа Президента Российской Федерации в установленном порядке перевод Вооруженных Сил на организацию и состав военного времени и организует их применение;

— вносит в установленном порядке на рассмотрение Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации проекты федеральных конституционных законов и федеральных законов по вопросам обороны, а также предложения по вопросам реализации государственной политики в области обороны;

— представляет Президенту Российской Федерации на утверждение концепцию и план строительства и развития Вооруженных Сил, План применения Вооруженных Сил и Мобилизационный план Вооруженных Сил, планы оперативного оборудования территории страны в целях обороны, дислокации Вооруженных Сил, размещения военных объектов, в том числе объектов с ядерными зарядами, а также объектов по ликвидации оружия массового уничтожения и ядерных отходов, предложения по структуре, составу Вооруженных Сил от соединения и выше, штатной численности военнослужащих Вооруженных Сил, проекты общевоинских уставов, положений о Боевом знамени воинской части, Военно-морском флаге Российской Федерации, порядке прохождения военной службы, военных советах, военных комиссариатах, военно-транспортной обязанности;

— представляет в Правительство Российской Федерации федеральную государственную программу оперативного оборудования территории Российской Федерации в целях обороны, предложения по объемам накопления материальных средств в государственном материальном резерве и их размещению, проекты положений о Министерстве обороны, Генеральном штабе Вооруженных Сил Российской Федерации, воинском учете, подготовке граждан к военной службе, призыве граждан на военную службу, о порядке обеспечения из местных ресурсов мобилизационной потребности воинских частей и соединений, о военных кафедрах при государственных образовательных учреждениях высшего профессионального образования, о проведении военных сборов и о военно-врачебной экспертизе граждан, призываемых на военную службу;

— организует взаимодействие в области обороны с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления и организациями;

— представляет в Правительство Российской Федерации предложения по расходам на оборону, предусматриваемым в проектах федерального бюджета на соответствующие годы, по порядку расходования выделенных Министерству обороны средств, определению условий финансово-хозяйственной деятельности организаций Вооруженных Сил;

— создает, преобразовывает и упраздняет подразделения, входящие в структуру Министерства обороны и Генерального штаба Вооруженных Сил Российской Федерации (кроме предусмотренных указами Президента Российской Федерации), в пределах установленной штатной численности и выделенных на их содержание средств;

— создает, реорганизует и ликвидирует федеральные государственные учреждения Министерства обороны в пределах выделенных из федерального бюджета средств и установленной штатной численности Вооруженных Сил;

— подготавливает в установленном порядке предложения по созданию, реорганизации и ликвидации федеральных государственных предприятий, входящих в состав Вооруженных Сил, в соответствии с федеральным законодательством определяет порядок утверждения уставов этих предприятий (за исключением казенных), а также порядок назначения на должность и освобождения от должности руководителей указанных предприятий, заключения, изменения и расторжения контрактов с этими руководителями;

— утверждает организационную структуру и штатную численность видов и родов войск Вооруженных Сил, войск, не входящих в виды и рода войск Вооруженных Сил, а также главных и центральных управлений, управлений в пределах установленной штатной численности военнослужащих и гражданского персонала Вооруженных Сил;

— принимает решения о формировании и расформировании воинских частей и подразделений до полка включительно, а также о дислокации и передислокации воинских частей и подразделений до полка включительно в пределах территорий, переданных в пользование Министерству обороны, а за пределами этих территорий — по согласованию с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации или органами местного самоуправления;

— утверждает положения о главных командованиях видов Вооруженных Сил, о группах войск, флотах, об органах военного управления Вооруженных Сил и подразделениях, входящих в структуру Министерства обороны;

— утверждает программы научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ по вооружению и военной технике, выполняемых предприятиями и научно-исследовательскими организациями Министерства обороны;

— принимает в установленном порядке на вооружение (снабжение, в эксплуатацию) новые и модернизированные образцы вооружения, военной техники, а также снимает с вооружения (снабжения, эксплуатации) устаревшие образцы;

— определяет порядок списания с учета вооружения, военной техники и других материальных средств в Вооруженных Силах;

— обеспечивает проведение мероприятий по повышению качества и надежности вооружения и военной техники;

— утверждает нормы создания, накопления и расхода войсковых, оперативных и стратегических запасов вооружения, военной техники и других материальных средств;

— представляет в Правительство Российской Федерации на утверждение нормы снабжения вещевым имуществом и сроки его носки, нормы продовольственных пайков, утверждает временные нормы снабжения вещевым имуществом и сроки его носки, а также нормы продовольственных пайков для отдельных категорий военнослужащих, выполняющих специальные задания или находящихся в особых климатических условиях;

— утверждает планы технического, тылового и медицинского обеспечения Вооруженных Сил, планы капитального строительства в Вооруженных Силах;

— руководит работой с кадрами в Вооруженных Силах;

— представляет предложения по уточнению воинских должностей, подлежащих замещению высшими офицерами в Вооруженных Силах;

— решает вопросы прохождения военной службы военнослужащими Вооруженных Сил и присваивает им воинские звания до полковника или капитана 1 ранга включительно, утверждает положение о порядке присвоения военнослужащим Вооруженных Сил квалификационных категорий;

— решает вопросы прохождения государственной службы лицами гражданского персонала Вооруженных Сил и исполнения ими трудовых обязанностей, присваивает в установленном порядке квалификационные разряды государственным служащим Министерства обороны, представляет в Правительство Российской Федерации предложения по штатной численности гражданского персонала Вооруженных Сил;

— решает вопросы обеспечения прав военнослужащих, лиц гражданского персонала Вооруженных Сил, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей, предоставления им льгот, гарантий и компенсаций, представляет в установленном порядке проекты федеральных законов, указов Президента Российской Федерации и постановлений Правительства Российской Федерации по вопросам социальной защиты военнослужащих, лиц гражданского персонала Вооруженных Сил, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей;

— подготавливает совместно с Министерством труда и социального развития Российской Федерации и Министерством финансов Российской Федерации, а также с участием других заинтересованных федеральных министерств и иных федеральных органов исполнительной власти предложения по совершенствованию системы денежного довольствия военнослужащих и заработной платы гражданского персонала Вооруженных Сил;

— представляет предложения по созданию, реорганизации и ликвидации научно-исследовательских и опытно-конструкторских организаций оборонного назначения, военных образовательных учреждений профессионального образования, факультетов военного обучения, военных кафедр при государственных учреждениях высшего профессионального образования, по порядку подготовки граждан по военно-учетным специальностям, а также предложения по установлению льгот для лиц гражданского персонала Вооруженных Сил в зависимости от условий их труда;

— является главным распорядителем средств федерального бюджета, выделяемых Министерству обороны;

— определяет порядок обеспечения военнослужащих Вооруженных Сил денежным довольствием, устанавливает оклады по воинским должностям некоторым категориям военнослужащих применительно к окладам, установленным Правительством Российской Федерации, а также в пределах выделенных ассигнований — дополнительные выплаты военнослужащим Вооруженных Сил;

— имеет наградной фонд, в том числе огнестрельного и холодного оружия, для награждения военнослужащих и лиц гражданского персонала Вооруженных Сил Российской Федерации, а также других лиц, оказывающих содействие в решении задач, возложенных на Вооруженные Силы Российской Федерации;

— определяет знаки различия военнослужащих по видам Вооруженных Сил, родам войск и службам, конкретным воинским формированиям, по их функциональному предназначению, персонифицированные знаки различия, ведомственные знаки отличия военнослужащих, а также правила ношения военной формы одежды, знаков различия и ведомственных знаков отличия;

— вносит предложения о заключении международных договоров Российской Федерации в области обороны, заключает и подписывает в установленном порядке такие договоры, проводит в пределах своей компетенции переговоры с представителями иностранных государств и международных организаций;

— представляет в установленном порядке военнослужащих и лиц гражданского персонала Вооруженных Сил к награждению государственными наградами Российской Федерации;

— отменяет правовые акты органов военного управления и должностных лиц Вооруженных Сил, противоречащие федеральным конституционным законам, федеральным законам, актам Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и министра обороны;

— организует инспектирование (проверку) боевой и мобилизационной готовности Вооруженных Сил и контроль за их финансовой и хозяйственной деятельностью;

— издает приказы, директивы, положения, наставления, инструкции, уставы и иные нормативные (правовые, нормативные правовые) акты, в необходимых случаях — совместно с другими федеральными министерствами и иными федеральными органами исполнительной власти, дает указания, организует и проверяет их исполнение;

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

— издает приказы по личному составу, дающие право на бесплатную (за исключением государственных пошлин, предусмотренных правилами регистрации) регистрацию военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, для предоставления им жилой площади во всех пунктах дислокации.

Министр обороны осуществляет также иные полномочия в соответствии с федеральными конституционными законами, федеральными законами, другими нормативными правовыми актами Российской Федерации, приказами и директивами Верховного Главнокомандующего Вооруженными Силами.

7. Министр обороны осуществляет управление Вооруженными Силами через Министерство обороны и Генеральный штаб Вооруженных Сил.

Генеральный штаб Вооруженных Сил является не только центральным органом военного управления, но также основным органом оперативного управления Вооруженными Силами. Как орган оперативного управления Вооруженными Силами Генеральный штаб вправе ставить Вооруженным Силам оперативные задачи и несет ответственность за эту сторону их деятельности (*Кузнецов Н.И., Старов Б.Ф.* Военная администрация: Учебник. — М., 1998. — С. 46). Оперативные задачи могут быть поставлены Вооруженным Силам при проведении ими операций. В Военном энциклопедическом словаре под оперативной задачей понимается задача, поставленная объединению

вышестоящим начальником для достижения определенной цели в операции к установленному сроку. Выполнение оперативной задачи способствует успешному проведению всей операции (Военный энциклопедический словарь. — С. 514). Стратегические и иные операции наряду с боевыми действиями относятся к основным формам применения Вооруженных Сил (п. 15 разд. 2 Военной доктрины).

При введении военного положения Генеральный штаб Вооруженных Сил является также органом оперативного управления другими войсками, воинскими формированиями и органами (п. 3 ст. 19 комментируемого Закона).

Комментарий к п. 3

8. Российская Федерация является многонациональным государством. Ранее отмечалось, что воинские части Вооруженных Сил дислоцируются не только на территории Российской Федерации, но также в некоторых случаях на территориях иностранных государств и в них могут работать как граждане Российской Федерации, так и иностранные граждане и лица без гражданства (см. комментарий к п. 1 ст. 12).

В ч. 1 ст. 68 Конституции Российской Федерации установлено, что государственным языком Российской Федерации на всей ее территории является русский язык. В соответствии с п. 1 ст. 10 комментируемого Закона Вооруженные Силы — государственная военная организация. Поэтому в п. 3 ст. 13 комментируемого Закона предусматривается осуществление руководства и управления Вооруженными Силами, обучения личного состава Вооруженных Сил на государственном языке Российской Федерации. Причем в данной норме не делается каких-либо исключений из сформулированного в ней общего правила в случаях, когда воинские части дислоцируются за пределами Российской Федерации.

С п. 3 ст. 13 комментируемого Закона корреспондирует ст. 15 УВС ВС РФ, согласно которой в Вооруженных Силах используется русский язык как государственный. Военнослужащим, слабо владеющим русским языком, предоставляются учебные пособия, выделяется время и создаются другие условия для изучения языка.

В связи с изложенным следует отметить, что, в частности, служебная переписка в Вооруженных Силах ведется на русском языке (п. 6 Инструкции по делопроизводству в Вооруженных Силах Российской Федерации, утвержденной приказом министра обороны Российской Федерации 1999 г. № 170).

Комментарий к п. 4

9. С учетом особенностей, которые присущи руководству и управлению Вооруженными Силами в военное время, в п. 4 ст. 13 комментируемого Закона содержатся некоторые принципиальные положения, относящиеся к порядку руководства и управления Вооруженными Силами в этот период и его правовой основе. Ранее отмечалось, что период военного времени определяется в ст. 18 комментируемого Закона (см. комментарий к п. 2 ст. 12). Из п. 4 ст. 13 комментируемого Закона следует по крайней мере два существенных вывода. Во-первых, руководство и управление Вооруженными Силами в военное время осуществляются в особом порядке, который отличается от такого порядка мирного времени. Во-вторых, прямо указывается на правовую основу руководства и управления Вооруженными Силами в военное время. Они осуществляются в соответствии с нормативным правовым актом, имеющим юридическую силу закона, который подлежит опубликованию. Данное положение имеет важное значение для обеспечения законности.

Статья 14. Основные функции Министерства обороны Российской Федерации

Министерство обороны Российской Федерации:

1) участвует в разработке предложений по вопросам военной политики и по военной доктрине Российской Федерации;

2) разрабатывает концепцию строительства Вооруженных Сил Российской Федерации, координирует в целях обороны разработку концепций строительства и развития Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов;

3) разрабатывает федеральную государственную программу вооружения и развития военной техники, а также предложения по государственному оборонному заказу;

4) разрабатывает предложения по расходам на оборону в проекте федерального бюджета, порядку расходования Министерства обороны Российской Федерации выделенных средств и представляет их в Правительство Российской Федерации;

5) координирует и финансирует работы, выполняемые в целях обороны;

6) организует научные исследования в целях обороны, заказывает и финансирует на договорной основе научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы в области обороны;

7) заказывает и финансирует производство и закупку вооружения и военной техники, продовольствия, вещевого и другого имущества, материальных и иных ресурсов для Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов в пределах выделенных на эти цели средств;

8) финансирует и обеспечивает учебно-материальной базой на договорной основе организации и общественные объединения, осуществляющие подготовку граждан по военно-учетным специальностям;

9) обеспечивает мобилизационную готовность Вооруженных Сил Российской Федерации;

10) обеспечивает социальную защиту военнослужащих, гражданского персонала Вооруженных Сил Российской Федерации, граждан Российской Федерации, уволенных с военной службы, и членов их семей;

11) представляет Президенту Российской Федерации проекты общевоинских уставов, положений о Боевом знамени воинской части, Военно-морском флаге Российской Федерации, Министерстве обороны Российской Федерации, Генеральном штабе Вооруженных Сил Российской Федерации, порядке прохождения военной службы, военных советах, военных комиссариатах, военно-транспортной обязанности;

12) представляет в Правительство Российской Федерации проекты положений о военных кафедрах при государственных образовательных учреждениях высшего профессионального образования и о военно-врачебной экспертизе граждан Российской Федерации, призываемых на военную службу;

13) координирует деятельность федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по вопросам обороны;

14) координирует заказы на вооружение и военную технику для других войск, воинских формирований и органов в целях унификации вооружения и военной техники;

15) сотрудничает с военными ведомствами иностранных государств;

16) осуществляет иные полномочия, предусмотренные Положением о Министерстве обороны Российской Федерации.

Статья 15. Основные функции Генерального штаба Вооруженных Сил Российской Федерации

Генеральный штаб Вооруженных Сил Российской Федерации:

1) разрабатывает предложения по военной доктрине Российской Федерации.

2) разрабатывает план строительства Вооруженных Сил Российской Федерации и координирует разработку планов строительства и развития Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов;

3) координирует разработку предложений по численности Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов;

4) разрабатывает с участием федеральных органов исполнительной власти, в составе которых или при которых имеются другие войска, воинские формирования и органы, План применения Вооруженных Сил Российской Федерации, Мобилизационный план Вооруженных Сил Российской Федерации и Федеральную государственную программу оперативного оборудования территории Российской Федерации в целях обороны;

5) готовит предложения по численности граждан Российской Федерации, призываемых на военную службу и военные сборы, с распределением их между Вооруженными Силами Российской Федерации, другими войсками, воинскими формированиями и органами;

6) устанавливает количественные нормы призыва граждан Российской Федерации на военную службу, военные сборы и призыва по мобилизации от субъектов Российской Федерации, исходя из общего количества граждан Российской Федерации, подлежащих призыву в соответствии с указом Президента Российской Федерации;

7) организует планирование и осуществление мероприятий по обеспечению ядерной безопасности и предотвращению несанкционированного применения ядерного оружия;

8) организует и координирует действия сил и применение средств при выполнении задач территориальной обороны;

9) координирует оперативную и мобилизационную подготовку других войск, воинских формирований, органов и создаваемых на военное время специальных формирований, осуществляет контроль за состоянием мобилизационной готовности других войск, воинских формирований, органов и создаваемых на военное время специальных формирований;

10) анализирует и координирует проведение в Российской Федерации мероприятий по воинскому учету, подготовке граждан Российской Федерации к военной службе и их призыву на военную службу и военные сборы;

11) осуществляет разведывательную деятельность в целях обороны и безопасности;

12) осуществляет текущее и перспективное планирование обеспечения основными видами вооружения, военной техники и другими материальными средствами мобилизационного развертывания Вооруженных Сил Российской Федерации, а также накопления и размещения в мирное время запасов этих обеспечивающих средств;

13) организует проведение мероприятий по поддержанию боевой и мобилизационной готовности Вооруженных Сил Российской Федерации;

14) организует взаимодействие Вооруженных Сил Российской Федерации с другими войсками, воинскими формированиями и органами;

15) участвует в разработке Плана гражданской обороны;

16) определяет порядок использования и планирует использование радиочастотного спектра в целях обороны;

17) разрабатывает проекты положений о Генеральном штабе Вооруженных Сил Российской Федерации, воинском учете, призыве на военную службу, подготовке граждан Российской Федерации к военной службе, проведении военных сборов, военно-врачебной экспертизе, а также перечень военно-учетных специальностей;

18) организует мобилизационное и стратегическое развертывание Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов;

19) осуществляет иные полномочия в области обороны в соответствии с Положением о Генеральном штабе Вооруженных Сил Российской Федерации.

Комментарий к ст.ст. 14 и 15

1. В юридической литературе под функциями государственного органа понимаются направления, сферы его деятельности, которые являются самостоятельными элементами правового статуса этого органа (например: *Котелевская И.В.* Современный парламент // Государство и право. — 1997. — № 3).

Функции государственного органа устанавливаются в зависимости от его основных задач и представляют собой средство реализации этих задач. Данный вывод основывается на положениях теории права и государства (*Хропанюк В.Н.* Теория государства и права. — М., 1993. — С. 117). При этом термином «задача» обозначается, как известно, должностное, то, что должно быть (Право и социология. — М., 1973. — С. 105).

Основные задачи Министерства обороны и Генерального штаба определяются соответственно в п. 6 Положения о Министерстве обороны и п. 5 Положения о Генеральном штабе, а функции — в ст.ст. 14 и 15 комментируемого Закона, п. 7 Положения о Министерстве обороны и п. 6 Положения о Генеральном штабе.

Следует отметить, что перечни функций Министерства обороны и Генерального штаба, приведенные в положениях о них, значительно шире, чем перечни их основных функций, содержащиеся в ст.ст. 14 и 15 комментируемого Закона. Тем не менее перечни функций Министерства обороны и Генерального штаба, приведенные в положениях о них, не являются исчерпывающими. Так, согласно п. 7 Положения о Министерстве обороны и п. 6 Положения о Генеральном штабе Министерство обороны и Генеральный штаб наряду с функциями, указанными в положениях о них, осуществляют также иные функции, предусмотренные федеральными конституционными законами, федеральными законами и другими нормативными правовыми актами Российской Федерации.

С учетом изложенного целесообразно установить взаимосвязь между задачами и функциями Министерства обороны, а также между задачами и функциями Генерального штаба и на этой основе провести дифференциацию их функций.

2. К задачам Министерства обороны и соответствующим им функциям относятся следующие.

А. Разработка и принятие мер по подготовке к вооруженной защите Российской Федерации, целостности и неприкосновенности ее территории. Участие в осуществлении военного строительства в Российской Федерации:

— участие в разработке предложений по вопросам формирования военной политики государства и организации ее реализации, по военной доктрине Российской Федерации, а также подготовка предложений Президенту Российской Федерации по вопросам обороны для его ежегодных посланий Федеральному Собранию Российской Федерации;

— руководство разработкой концепции строительства Вооруженных Сил, координация в целях обороны разработки концепций строительства и развития других войск, воинских формирований и органов;

— участие в разработке проектов долгосрочных государственных программ и годовых планов работ в интересах обороны, разработка федеральной государственной программы вооружения и развития оборонного промышленного комплекса, а также предложений по формированию государственного оборонного заказа. В соответствии с Военной доктриной Министерство обороны также разрабатывает с участием соответствующих федеральных органов исполнительной власти концепцию развития вооружения, военной и специальной техники (п. 22 разд. 1 Военной доктрины);

— разработка предложений по расходам на оборону, предусматриваемым в проектах федерального бюджета на соответствующие годы, и представление их в Правительство Российской Федерации, а также координация и финансирование работ, выполняемых в целях обороны, и осуществление контроля за выполнением этих работ;

— организация научных исследований в целях обороны, заказ и финансирование на договорной основе научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ в области обороны;

— обеспечение разведывательной деятельности в интересах обороны и безопасности Российской Федерации;

— обеспечение защиты Государственной границы Российской Федерации в воздушном пространстве и подводной среде;

— организация прохождения военной службы военнослужащими, а также работы (службы) гражданского персонала в Вооруженных Силах;

— проведение совместно с федеральными министерствами, иными федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления работы по подготовке граждан к военной службе;

— финансирование и обеспечение учебно-материальной базой на договорной основе организаций и общественных объединений, осуществляющих подготовку граждан по военно-учетным специальностям;

— направление в федеральные министерства, иные федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и организации запросов и получение от них в установленном порядке информации и материалов, необходимых для решения вопросов, отнесенных к обеспечению обороны страны.

Б. Организация и осуществление мероприятий по обеспечению боевой и мобилизационной готовности, оперативной, боевой и мобилизационной подготовки Вооруженных Сил в целях предотвращения и отражения агрессии, направленной против Российской Федерации, вооруженной защиты целостности и неприкосновенности территории Российской Федерации, а также в целях выполнения задач в соответствии с международными договорами Российской Федерации:

— всестороннее обеспечение боевой и мобилизационной готовности Вооруженных Сил для решения совместно с другими войсками, воинскими формированиями и органами задач по предотвращению и отражению агрессии, направленной против Российской Федерации, для вооруженной защиты целостности и неприкосновенности территории Российской Федерации, а также для выполнения задач в соответствии с международными договорами Российской Федерации;

— сохранение и совершенствование мобилизационной базы Вооруженных Сил, обеспечивающей совместно с другими войсками, воинскими формированиями и органами перевод Вооруженных Сил на организацию и состав военного времени, их стратегическое развертывание и решение задач по отражению агрессии;

— организация эксплуатации, модернизации и ремонта вооружения, военной техники и имущества в Вооруженных Силах;

— контроль состояния Вооруженных Сил, его изменения, включая ресурсообеспеченность, удельные расходы на боевую подготовку, текущее и перспективное оснащение вооружением и военной техникой, продовольственное и вещевое обеспечение в расчете на одного военнослужащего, а также размер денежного довольствия военнослужащих;

— осуществление экологического обеспечения Вооруженных Сил в целях сохранения и восстановления в ходе повседневной деятельности и боевой подготовки войск (сил) окружающей природной среды, а также снижения воздействия экологически неблагоприятных факторов на личный состав и объекты военной инфраструктуры.

В. Обеспечение финансовыми средствами, материальными и другими ресурсами (включая предоставление услуг) Вооруженных Сил, а также в установленном порядке других войск, воинских формирований и органов, развитие и укрепление материально-технической базы Вооруженных Сил:

— разработка предложений по порядку расходования выделенных Министерству обороны средств и представление этих предложений в Правительство Российской Федерации;

— заказ и финансирование производства, закупки и ремонта вооружения и военной техники, закупки продовольствия, вещевого и другого имущества, материальных и иных ресурсов для Вооруженных Сил, а также в установленном порядке для других войск, воинских формирований и органов в пределах выделенных на эти цели средств;

— организация технического, тылового, медицинского и финансового обеспечения Вооруженных Сил;

— организация и обеспечение в пределах своей компетенции создания и функционирования рациональных сопряженных (единых, общих, объединенных) систем технического, тылового и медицинского обеспечения Вооруженных Сил, других войск, воинских формирований и органов, заказов ими вооружения и военной техники на основе целесообразного объединения с учетом специфики структуры, состава и решаемых задач;

— обеспечение в Вооруженных Силах учета, хранения и расходования материальных ресурсов и финансовых средств в соответствии с установленными порядком и нормами;

— организация и обеспечение выполнения воинских перевозок железнодорожным, морским, речным и воздушным транспортом Вооруженных Сил, а также в установленном порядке других войск, воинских формирований и органов;

— организация в Вооруженных Силах работ по сертификации, стандартизации, метрологии, а также организация изобретательства и рационализаторства.

С данной группой функций Министерства обороны тесно связаны следующие его функции:

— осуществление расквартирования войск (сил), а также организация строительства и эксплуатации объектов военной инфраструктуры в Вооруженных Силах;

— реализация высвобождаемых из наличия Вооруженных Сил вооружения и военной техники, запасных частей и комплектующих изделий к ним, а также боеприпасов через государственных посредников по экспорту (импорту) продукции военного назначения.

Г. Координация деятельности федеральных министерств, иных федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области обороны:

— координация заказов на разработку и закупку вооружения и военной техники общего применения для других войск, воинских формирований и органов в целях унификации вооружения и военной техники, а также утверждение тактико-технических требований к образцам вооружения и военной техники, основных положений научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ военного назначения, разрешенных для экспорта;

— организация государственного заказа ядерных вооружений и государственного надзора за ядерной и радиационной безопасностью при разработке, изготовлении, испытании, эксплуатации, хранении и утилизации ядерного оружия и ядерных энергетических установок военного назначения в пределах своей компетенции;

— разработка и координация проведения в Российской Федерации единой военно-технической политики по вопросам создания и совершенствования вооружения и военной техники, защиты интеллектуальной собственности, создаваемой при выполнении государственного оборонного заказа;

— участие в разработке государственных стандартов в области обязательной подготовки граждан к военной службе;

— организация работы по созданию и ведению баз данных в области обороны, в том числе правовой информации, участие в разработке и реализации программ правовой информатизации.

С данной группой функций Министерства обороны тесно связана такая его функция, как осуществление в соответствии с федеральным законом в качестве специально уполномоченного органа в области обороны:

полного государственного регулирования использования воздушного пространства Российской Федерации;

государственного контроля за деятельностью авиационного персонала государственной авиации;

контроля поисково-спасательного обеспечения полетов;

расследования, классификации и учета авиационных происшествий и инцидентов в государственной авиации.

Д. Организация работы с кадрами в Вооруженных Силах:

— организация функционирования и оптимизация системы подготовки военных кадров для Вооруженных Сил, других войск, воинских формирований и органов;

— осуществление подготовки, подбора, расстановки и воспитания кадров в Вооруженных Силах.

Е. Обеспечение социальной защиты военнослужащих, лиц гражданского персонала Вооруженных Сил, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей:

— реализация мер правовой и социальной защиты военнослужащих, лиц гражданского персонала Вооруженных Сил, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей;

— разработка и осуществление комплекса профилактических, лечебных, санаторно-курортных, оздоровительных и реабилитационных мероприятий, направленных на охрану и укрепление здоровья военнослужащих, лиц гражданского персонала Вооруженных Сил, пенсионеров Министерства обороны, членов их семей, организация деятельности медицинских, санаторно-курортных и оздоровительных учреждений, предприятий торговли и общественного питания Министерства обороны.

Ж. Совершенствование правовой основы деятельности Вооруженных Сил:

— обобщение практики применения федеральных конституционных законов, федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации в области обороны, подготовка предложений по совершенствованию федеральных конституционных законов, федеральных законов, указов и распоряжений Президента Российской Федерации, постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации по вопросам обороны и внесение их в установленном порядке;

— представление Президенту Российской Федерации проектов общевоинских уставов, положений о Боевом знамени воинской части, Военно-морском флаге Российской Федерации, Министерстве обороны Российской Федерации, Генеральном штабе Вооруженных Сил Российской Федерации, порядке прохождения военной службы, военных советах, военных комиссариатах, военно-транспортной обязанности;

— представление в Правительство Российской Федерации проектов положений о военных кафедрах при государственных образовательных учреждениях высшего профессионального образования и о военно-врачебной экспертизе граждан Российской Федерации, призываемых на военную службу;

— осуществление нормативного правового регулирования организации деятельности Министерства обороны, организация правовой работы в Вооруженных Силах.

3. Укрепление в Вооруженных Силах организованности и воинской дисциплины, совершенствование системы воспитания военнослужащих Вооруженных Сил. Разработка мер, направленных на повышение авторитета и престижа военной службы, на сохранение и приумножение патриотических традиций:

— организация морально-психологического обеспечения войск (сил) и военно-патриотического воспитания военнослужащих;

— реализация мер, направленных на повышение авторитета и престижа военной службы, на сохранение и приумножение патриотических традиций, осуществление издательской деятельности, подготовка теле- и радиопрограмм.

И. Участие в международном сотрудничестве по военным вопросам:

— осуществление сотрудничества с военными ведомствами иностранных государств, заключение в установленном порядке соглашений с соответствующими ведомствами государств — участников Содружества Независимых Государств и иных иностранных государств;

— участие в осуществлении военного и военно-технического сотрудничества с иностранными государствами и международными организациями;

— участие в переговорах по проблемам безопасности, сокращения (ограничения) вооружений и вооруженных сил, а также по другим военным вопросам;

— организация выполнения в Вооруженных Силах и выполнение в пределах своей компетенции международных договоров Российской Федерации, а также участие в наблюдении за их выполнением другими государствами — участниками этих договоров;

— оказание в установленном порядке иностранным государствам услуг по подготовке национальных военных кадров и технического персонала.

К. Разработка совместно с другими заинтересованными федеральными органами исполнительной власти предложений по формированию государственной политики в области военно-технического сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами (далее — военно-техническое сотрудничество) и по обеспечению ее реализации:

— участие в реализации государственной политики в области военно-технического сотрудничества и осуществление управления в этой области;

— осуществление координации деятельности Комитета Российской Федерации по военно-техническому сотрудничеству с иностранными государствами по вопросам, отнесенным к ведению Комитета.

3. К задачам Генерального штаба и соответствующим им функциям относятся следующие.

А. Осуществление стратегического планирования применения Вооруженных Сил, других войск, воинских формирований и органов с учетом их задач и военно-административного деления страны:

разработка с участием федеральных министерств и иных федеральных органов исполнительной власти, в составе которых имеются другие войска, воинские формирования и органы, Плана применения Вооруженных Сил Российской Федерации, Мобилизационного плана Вооруженных Сил Российской Федерации.

Б. Проведение оперативной и мобилизационной подготовки Вооруженных Сил, координация оперативной и мобилизационной подготовки других войск, воинских формирований и органов, а также осуществление контроля за состоянием их мобилизационной готовности:

— организация проведения мероприятий по поддержанию боевой и мобилизационной готовности Вооруженных Сил, осуществление контроля за их состоянием, а также за состоянием мобилизационной готовности других войск, воинских формирований и органов;

— руководство оперативной и мобилизационной подготовкой Вооруженных Сил, организация работы по развитию и совершенствованию базы мобилизационного развертывания Вооруженных Сил;

— координация оперативной и мобилизационной подготовки других войск, воинских формирований и органов, ведение учета их состава и численности.

В. Проведение мероприятий, связанных с поддержанием боевой и мобилизационной готовности Вооруженных Сил:

— определение потребности Вооруженных Сил в вооружении, военной технике, боеприпасах и других материальных средствах, осуществление текущего и перспективного планирования обеспечения основными видами вооружения, военной техники и другими материальными средствами мобилизационного развертывания Вооруженных Сил, а также накопление и размещение этих средств в мирное время в пределах средств федерального бюджета, выделяемых на эти цели, и за счет других источников, предусмотренных действующим законодательством;

— организация разработки расчетных обоснований предложений Министерства обороны Российской Федерации в государственный оборонный заказ на поставку и ремонт вооружения, военной техники и других материальных средств, разработка расчета потребности материальных средств, подлежащих содержанию в составе государственного материального резерва для обеспечения мобилизационных нужд Вооруженных Сил;

— подготовка предложений министру обороны Российской Федерации по распределению установленной штатной численности Вооруженных Сил между видами и родами войск, войсками, не входящими в виды и рода войск Вооруженных Сил, Тылом Вооруженных Сил, организациями и воинскими частями строительства и расквартирования войск;

— утверждение и ведение штатов, табелей к штатам органов военного управления, соединений, воинских частей и организаций Вооруженных Сил;

— разработка предложений по распределению вооружения, военной техники, боеприпасов и других материальных средств между видами и родами войск Вооруженных Сил, войсками, не входящими в виды и рода войск, Тылом Вооруженных Сил, военными округами, группами войск и флотами;

— организация деятельности военных комиссариатов по учету и планированию призыва граждан на военную службу по мобилизации и поставок транспортных ресурсов в Вооруженные Силы, другие войска, воинские формирования и органы при объявлении мобилизации, а также по созданию резерва граждан, подготовленных по военно-учетным специальностям;

— обеспечение развития системы управления Вооруженных Сил.

Г. Перевод Вооруженных Сил на организацию и состав военного времени, организация стратегического и мобилизационного развертывания Вооруженных Сил, других войск, воинских формирований и органов:

организация оперативного обеспечения Вооруженных Сил, а также мобилизационного и стратегического развертывания Вооруженных Сил, других войск, воинских формирований и органов.

Д. Координация деятельности по проведению в Российской Федерации мероприятий по воинскому учету, подготовке граждан к военной службе и их призыву на военную службу и военные сборы, анализ этой деятельности:

— подготовка предложений по численности граждан, призываемых на военную службу и военные сборы, с распределением их между Вооруженными Силами, другими войсками, воинскими формированиями и органами;

— установление количественных норм призыва граждан на военную службу, военные сборы и призыва по мобилизации от субъектов Российской Федерации исходя из общего количества граждан Российской Федерации, подлежащих призыву. Планирование и организация совместно с федеральными министерствами и иными федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления и организациями призыва граждан на военную службу в мирное время, призыва на военную службу по мобилизации граждан, приписанных к воинским частям (предназначенных для службы в специальных формированиях), для прохождения военной службы на воинских должностях, предусмотренных штатами военного времени;

— координация проведения в Российской Федерации мероприятий по воинскому учету, подготовке граждан к военной службе и их призыву на военную службу и военные сборы, анализ этой деятельности;

— разработка проектов положений о воинском учете, призыве на военную службу, подготовке граждан к военной службе, проведении военных сборов, военно-врачебной экспертизе, а также перечня военно-учетных специальностей.

Е. Организация разведывательной деятельности в целях обороны и безопасности:

осуществление разведывательной деятельности в интересах обороны и безопасности Российской Федерации.

Ж. Планирование и организация связи в Вооруженных Силах, определение порядка использования и планирование использования радиочастотного спектра в целях обороны:

— планирование и организация деятельности по развитию структуры управления и систем связи страны с учетом потребностей обороны, применение автоматизированных систем управления, организация связи и взаимодействия с другими войсками, воинскими формированиями и органами, руководство развитием систем связи и автоматизированных систем управления в Вооруженных Силах;

— определение порядка использования и планирование использования радиочастотного спектра в целях обороны, обеспечение электромагнитной совместимости радиоэлектронных средств военного назначения и их международно-правовой защиты.

З. Разработка мероприятий по организации в Вооруженных Силах радиоэлектронной борьбы:

— организация в Вооруженных Силах комплексного решения задач радиоэлектронной борьбы;

— планирование и организация мероприятий, связанных с противодействием техническим средствам иностранных разведок, и контроль за эффективностью их осуществления.

И. Топогеодезическое обеспечение Вооруженных Сил:

организация топогеодезического обеспечения Вооруженных Сил, а также в установленном порядке других войск, воинских формирований и органов, разработка и организация мероприятий, связанных с проведением картографических работ в интересах обороны.

К. Осуществление мероприятий, связанных с защитой государственной тайны в Вооруженных Силах:

— разработка и проведение мероприятий, связанных с обеспечением безопасности информации, управления и связи, а также контроль за их осуществлением;

— планирование и организация работ по обеспечению информационной безопасности, выработка мер по защите государственной тайны в Вооруженных Силах;

— организация шифрованной связи в Вооруженных Силах, руководство шифровальной службой Вооруженных Сил и системой сертификации средств защиты информации Министерства обороны Российской Федерации по требованиям ее безопасности;

— организация работ по защите информации от несанкционированного доступа в автоматизированные системы боевого управления войсками (силами) и в информационно-телекоммуникационные системы в Вооруженных Силах, осуществление в Вооруженных Силах контроля за состоянием защиты государственной тайны;

— определение порядка применения действительных и условных наименований воинских частей Вооруженных Сил, а также других войск, воинских формирований и органов, организация и ведение учета действительных и условных наименований органов военного управления; объединений, соединений, воинских частей и организаций Вооруженных Сил;

— планирование и организация в Вооруженных Силах мероприятий по информационному противодействию иностранным разведкам, координация деятельности по их осуществлению.

Л. Организация службы войск и обеспечение безопасности военной службы в Вооруженных Силах, осуществление контроля за их состоянием:

— организация службы войск, осуществление контроля за ее состоянием, организация и проведение мероприятий, связанных с укреплением воинской дисциплины, обеспечением безопасности военной службы и поддержанием уставного порядка в Вооруженных Силах;

— руководство мероприятиями, связанными с профессиональным психологическим отбором в Вооруженных Силах;

— организация в Вооруженных Силах мероприятий по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

— организация планирования и осуществления мероприятий (работ) по обеспечению ядерной безопасности, а также по предотвращению несанкционированного применения ядерного оружия.

М. Проведение военно-научных исследований в Вооруженных Силах:

руководство проведением военно-научных исследований в Вооруженных Силах.

Наряду с перечисленными задачами Генерального штаба на него возлагается координация деятельности и организация взаимодействия Вооруженных Сил, других войск, воинских формирований и органов по выполнению задач в области обороны (п. 1 Положения о Генеральном штабе; п. 22 разд. 1 Военной доктрины). В этих целях Генеральный штаб осуществляет следующие функции:

— организация взаимодействия Вооруженных Сил с другими войсками, воинскими формированиями и органами в области обороны, а также участие в решении задач в области безопасности государства;

— координация разработки предложений по численности Вооруженных Сил, других войск, воинских формирований и органов;

— согласование представляемых федеральными министерствами и иными федеральными органами исполнительной власти, в составе которых имеются другие войска, воинские формирования и органы, штатов и табелей к штатам этих войск, воинских формирований и органов, ведение совместно с ними указанных штатов и табелей к штатам;

— организация и координация действий сил и применения средств при выполнении задач территориальной обороны.

Кроме того, Генеральный штаб осуществляет ряд иных функций. По своему характеру они могут быть объединены в следующие группы:

I. Разработка и принятие мер по подготовке к вооруженной защите Российской Федерации, целостности и неприкосновенности ее территории. Участие в осуществлении военного строительства в Российской Федерации:

— разработка предложений по основным вопросам, касающимся подготовки страны к обороне, военной доктрины Российской Федерации, структуры, состава, численности, дислокации и задач Вооруженных Сил;

— разработка плана строительства Вооруженных Сил и координация разработки планов строительства и развития Вооруженных Сил, других войск, воинских формирований и органов;

— участие в разработке предложений по расходам на оборону в проекте федерального бюджета на соответствующий год, в их анализе и обосновании, а также в распределении средств, выделяемых на оборону;

— разработка Федеральной государственной программы оперативного оборудования территории Российской Федерации в целях обороны и осуществление контроля за ее реализацией;

— координация разработки проектов основных направлений развития вооружения и военной техники, федеральной государственной программы вооружения и развития военной техники, государственного оборонного заказа и мобилизационного плана экономики Российской Федерации;

— организация мероприятий, связанных с проектированием и строительством объектов военной инфраструктуры специального назначения и их реконструкцией;

— участие в разработке Плана гражданской обороны.

II. Подготовка мероприятий по осуществлению космической деятельности в экономических и иных целях, а также реализация некоторых контрольных функций в связи с этим:

— планирование применения космических средств Вооруженных Сил и контроль за ним;

— разработка совместно с Российским космическим агентством графиков запуска космических аппаратов экономического и иного назначения, а также по программам международного сотрудничества.

III. Участие в международном сотрудничестве в пределах своей компетенции:

— участие в осуществлении международного сотрудничества по военным вопросам;

— координация работ по использованию сети связи Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе на территории Российской Федерации, контроль за их осуществлением.

Статья 16. Дислокация Вооруженных Сил Российской Федерации **Статья 16. Дислокация Вооруженных Сил Российской Федерации**

1. Дислокация объединений, соединений и воинских частей Вооруженных Сил Российской Федерации осуществляется в соответствии с задачами обороны и социально-экономическими условиями мест дислокации.

2. Передислокация воинских частей и подразделений в пределах территорий, переданных в пользование Министерству обороны Российской Федерации, осуществляется по решению министра обороны Российской Федерации, а от соединения и выше — по решению Президента Российской Федерации.

3. Дислокация объединений, соединений и воинских частей Вооруженных Сил Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации допускается на основе международных договоров Российской Федерации.

Комментарий к п. 1

1. Дислокация войск — это размещение воинских частей (соединений) сухопутных войск, учреждений, военно-учебных заведений в отведенных для них местах (военных городках, лагерях, населенных пунктах и т. д.) в мирное время (а в военное время — также на фронте). Однако в военное время термин «дислокация войск» применяется, как правило, по отношению к воинским частям, не входящим в состав действующей армии и флота. В некоторых случаях указанный термин применяется также в значении размещения (распределения) авиационных частей (соединений) по аэродромам и кораблей (соединений кораблей) по военно-морским базам (портам) и другим пунктам базирования сил флота (Словарь русского языка: В 4-х т. / Под ред. А.П. Евгеньевой. — М., 1985—1988. — Т. 1. — С. 402; Военный энциклопедический словарь. — М., 1983. — С. 236).

2. В п. 1 ст. 16 комментируемого Закона указываются обстоятельства, с учетом которых осуществляется дислокация объединений, соединений и воинских частей Вооруженных Сил, а именно: а) задачи обороны; б) социально-экономические условия мест дислокации.

Задачи обороны обусловлены угрозами военной безопасности Российской Федерации, в частности, в форме территориальных претензий к ней, которые отражены в Военной доктрине (пп. 5 и 6 разд. 1 Военной доктрины). Задачи обороны выполняются в целях обеспечения военной безопасности — предотвращения, локализации и нейтрализации военных угроз Российской Федерации. Выполнение задач обороны основывается на принципах обеспечения военной безопасности и входит в содержание ее обеспечения (пп. 7, 9 и 10 разд. 1 Военной доктрины). Вооруженные Силы при необходимости участвуют в осуществлении военных мер обороны, выполняют задачи военной безопасности военными методами, в том числе задачи по отражению вооруженного нападения (агрессии) на Российскую Федерацию и во внутренних вооруженных конфликтах (п. 17 разд. 2 Военной доктрины).

Обстоятельства, с учетом которых создаются группировки войск (сил) на территории Российской Федерации, указываются в п. 19 разд. 2 Военной доктрины и включают как обстоятельства, предопределяющие задачи обороны и возможности их выполнения, так и обстоятельства, относящиеся к социально-экономическим условиям мест дислокации.

Согласно п. 19 разд. 2 Военной доктрины для решения задач, стоящих перед Вооруженными Силами Российской Федерации и другими войсками, упомянутые группировки создаются с учетом:

- степени потенциальной военной опасности на конкретных стратегических направлениях;
- характера взаимоотношений Российской Федерации с сопредельными государствами;
- расположения жизненно важных для Российской Федерации промышленных районов и районов стратегических ресурсов, особо важных объектов;
- возможности стратегического развертывания на угрожаемых направлениях при максимальном снижении объемов перевозок, а также межрегионального маневра;
- возможности своевременного вывода войск (сил) и материально-технических запасов из-под вероятных ракетно-авиационных ударов;
- условий для расквартирования и обеспечения жизнедеятельности войск, решения социальных и бытовых проблем;
- наличия и состояния базы мобилизационного развертывания;
- общественно-политической обстановки в конкретных регионах.

Дислокация Вооруженных Сил осуществляется, как правило, на территории Российской Федерации. Исключение из данного правила допускается в соответствующей норме — п. 3 ст. 16 комментируемого Закона. Указанные случаи предусматриваются в Военной доктрине отдельно (пп. 19 и 20 разд. 2). Тем не менее целесообразно учитывать задачи обороны и социально-экономические условия мест дислокации во всех случаях ее осуществления.

Дислокация Вооруженных Сил осуществляется в соответствии с планом их дислокации, утверждаемым Президентом Российской Федерации.

3. Земли, на которых осуществляется дислокация Вооруженных Сил с учетом специальных задач, для решения которых они используются (или предназначены), по своему целевому назначению относятся к такой категории, как земли обороны и безопасности (Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ, ст. 93 // РГ. — 2001. — 30 октября).

В соответствии со ст. 93 Земельного кодекса землями обороны и безопасности признаются в том числе земли, которые используются или предназначены для обеспечения деятельности Вооруженных Сил, осуществляющих функции по вооруженной защите целостности и неприкосновенности территории Российской Федерации.

В целях обеспечения обороны могут предоставляться земельные участки, в частности, для строительства, подготовки и поддержания в необходимой готовности Вооруженных Сил (размещения военных организаций, учреждений и других объектов, дислокации войск и сил флота, проведения учений и иных мероприятий).

В целях обеспечения безопасности хранения вооружения и военной техники, другого военного имущества, защиты населения и объектов производственного, социально-бытового и иного назначения, а также охраны окружающей среды при возникновении чрезвычайных ситуаций техногенного и природного характера на прилегающих к арсеналам, базам и складам Вооруженных Сил (других войск, воинских формирований и органов) земельных участках могут устанавливаться запретные зоны.

4. Право принятия решения о дислокации объединений, соединений и воинских частей Вооруженных Сил имеют соответствующие должностные лица. Конкретное должностное лицо, располагающее таким правом, определяется с учетом того, в отношении какой именно части состава Вооруженных Сил принимается указанное решение. Так, согласно подп. 12 п. 2 ст. 4 комментируемого Закона решение о дислокации Вооруженных Сил от соединения и выше принимает Президент Российской Федерации. Решение о дислокации воинских частей и подразделений до полка включительно принимает в установленном порядке министр обороны. При этом порядок принятия министром обороны решения зависит от того, передана ли соответствующая территория в пользование Министерству обороны. Решение о дислокации воинских частей и подразделений в пределах территорий, переданных Министерству обороны, принимается министром обороны самостоятельно, а за пределами этих территорий — по согласованию с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации или органами местного самоуправления (подп. 12 п. 11 Положения о Министерстве обороны).

Земли, предоставленные Вооруженным Силам, занятые объектами обороны, т. е. объектами, отнесенными к ведению Российской Федерации в соответствии со ст. 71 Конституции Российской Федерации, являются федеральной собственностью (п. 10 ст. 1 комментируемого Закона; п. 4 ст. 87 Земельного кодекса). Поэтому в случае необходимости дислокации частей состава Вооруженных Сил за пределами территорий, переданных Министерству обороны, представляется целесообразным, чтобы предназначенные для этого земельные участки предварительно были включены в федеральную собственность.

Предоставление земельных участков из земель, находящихся в федеральной (государственной) собственности, осуществляется на основании решения уполномоченных федеральных органов исполнительной власти (ст.ст. 10 и 29 Земельного кодекса).

Комментарий к п. 2

5. В данном пункте разграничиваются полномочия Президента Российской Федерации и министра обороны по принятию решений о передислокации частей состава Вооруженных Сил. При этом конкретное должностное лицо, имеющее необходимые полномочия, так же, как при принятии решения о дислокации, определяется с учетом того, в отношении какой именно части состава Вооруженных Сил принимается данное решение.

В п. 2 ст. 16 комментируемого Закона не определено прямо, что следует понимать под воинскими частями, подразделениями и соединениями. Поэтому данная норма нуждается в детализации. Без этого условия не могут быть точно разграничены полномочия Президента Российской Федерации и министра обороны по принятию решений о передислокации частей состава Вооруженных Сил. Детализация п. 2 ст. 16 комментируемого Закона осуществляется в подп. 12 п. 11 Положения о Министерстве обороны. В соответствии с ним право принятия решения о передислокации воинских частей и подразделений до полка включительно предоставлено министру обороны. Министр обороны реализует данное право в установленном порядке, обусловленном теми же обстоятельствами, с учетом которых им принимается решение о дислокации воинских частей и подразделений, т. е. передана ли соответствующая территория в пользование Министерству обороны, и аналогичном порядку принятия решения о дислокации.

В отношении прав на земельные участки, необходимые для передислокации частей состава Вооруженных Сил, целесообразно обеспечить такой же последовательности, как в случае их дислокации за пределами территорий, переданных Министерству обороны (см. комментарий к п. 1 ст. 16).

Комментарий к п. 3

6. В данном пункте допускается дислокация объединений, соединений и воинских частей Вооруженных Сил за пределами территории Российской Федерации и определяется правовая основа ее осуществления.

В отличие от п. 6 ст. 10 комментируемого Закона в п. 3 ст. 16 данного Закона не предусматривается включение части состава Вооруженных Сил в объединенные Вооруженные Силы или нахождение ее под объединенным командованием.

7. Цели, в которых допускается дислокация объединений, соединений и воинских частей Вооруженных Сил за пределами Российской Федерации, отражены в Военной доктрине. Так, согласно п. 20 разд. 2 Военной доктрины в целях формирования и поддержания стабильности, обеспечения адекватного реагирования на возникновение внешних угроз на ранних стадиях ограниченные контингенты Вооруженных Сил Российской Федерации наряду с другими войсками могут размещаться в стратегически важных регионах за пределами ее территории, в частности в составе национальных группировок и отдельных баз (объектов).

8. В соответствии с п. 6 ст. 10 комментируемого Закона правовой основой дислокации объединений, соединений и воинских частей Вооруженных Сил Российской Федерации за пределами ее территории являются международные договоры Российской Федерации. К числу таких договоров могут быть отнесены: Договор между Российской Федерацией и Республикой Таджикистан о статусе и условиях пребывания российской военной базы на территории Республики Таджикистан (Москва, 16 апреля 1999 г.), Договор между Российской Федерацией и Республикой Армения о российской военной базе на территории Республики Армения от 16 марта 1995 г., а также Соглашение между Российской Федерацией и Республикой Казахстан о статусе воинских формирований Российской Федерации, временно находящихся на территории Республики Казахстан (Москва, 20 января 1995 г.). В ст. 1 указанного Соглашения между Российской Федерацией и Республикой Казахстан под воинскими формированиями Российской Федерации понимаются воинские части, учреждения, предприятия, организации и компетентные органы Российской Федерации, временно находящиеся на территории Республики Казахстан, а местом их дислокации считается территория в Республике Казахстан, на которой размещаются воинские формирования Российской Федерации, а также объекты или отдельные помещения, выделенные им Республикой Казахстан.

Статья 17. Другие войска, воинские формирования и органы *Статья 17. Другие войска, воинские формирования и органы*

1. Создание, управление и деятельность других войск, воинских формирований и органов осуществляются на основе федеральных законов.

2. Другие войска, воинские формирования и органы:

1) участвуют в разработке Плана применения Вооруженных Сил Российской Федерации, федеральных государственных программ вооружения, развития оборонного промышленного комплекса и оперативного оборудования территории Российской Федерации в целях обороны;

2) участвуют совместно с Вооруженными Силами Российской Федерации в отражении агрессии против Российской Федерации в соответствии с Планом применения Вооруженных Сил Российской Федерации;

3) организуют подготовку к совместным действиям с Вооруженными Силами Российской Федерации в целях обороны;

4) участвуют в подготовке граждан Российской Федерации к военной службе;

5) обеспечивают осуществление мероприятий по оперативному оборудованию территории Российской Федерации и по подготовке коммуникаций в целях обороны;

6) осуществляют взаимодействие с Генеральным штабом Вооруженных Сил Российской Федерации по вопросам организации обороны и предоставляют ему информацию, необходимую для организации обороны;

7) привлекаются к совместной с Вооруженными Силами Российской Федерации оперативной и мобилизационной подготовке;

8) осуществляют иные полномочия в области обороны в соответствии с настоящим Федеральным законом.

3. Комплектование других войск, воинских формирований и органов осуществляется на принципах и в порядке, которые установлены для Вооруженных Сил Российской Федерации.

Комментарий к п. 1

1. В комментируемом Законе указываются правовая основа создания, управления и деятельности других войск, воинских формирований и органов, некоторые их полномочия, а также принципы и порядок комплектования.

Ряд других войск, воинских формирований и органов относятся к силам и средствам обеспечения безопасности (ст. 12 Закона РФ «О безопасности»).

2. В п. 1 ст. 17 комментируемого Закона устанавливается, что в основе создания, управления и деятельности других войск, воинских формирований и органов должны находиться такие нормативные правовые акты, которые имеют юридическую силу закона. Создание и существование формирований, имеющих военную организацию или вооружение и военную технику либо в которых предусматривается прохождение военной службы, не предусмотренных федеральными законами, запрещается и преследуется по закону (п. 9 ст. 1 комментируемого Закона). Данные положения способствуют обеспечению законности при создании других войск, воинских формирований и органов, осуществлении управления ими, а также в их деятельности.

Следует отметить, что в отличие от правовой основы деятельности Вооруженных Сил, определенной в п. 5 ст. 10 комментируемого Закона, в п. 1 его ст. 17 не упоминаются подзаконные акты, указанные в п. 5 ст. 10 этого Закона. Однако, очевидно, основополагающее значение федеральных законов для создания, управления и деятельности других войск, воинских формирований и органов не исключает возможности регулирования соответствующих отношений некоторыми подзаконными нормативными правовыми актами.

В настоящее время имеется определенная правовая основа деятельности других войск, воинских формирований и органов, а также управления ими.

Так, основные задачи и функции (полномочия) органов и войск Пограничной службы Российской Федерации определяются в ст. 30 Закона РФ «О Государственной границе Российской Федерации», а также в ст.ст. 8 и 9 Федерального закона «О Пограничной службе Российской Федерации».

В частности, органы Пограничной службы осуществляют:

государственный контроль за соблюдением режима Государственной границы, пограничного режима, режима в пунктах пропуска через Государственную границу;

выявление, предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений, посягающих на установленные режим Государственной границы, пограничный режим, режим в пунктах пропуска через Государственную границу;

пропуск через Государственную границу лиц, транспортных средств, грузов, товаров и животных совместно с другими специально уполномоченными на то государственными контрольными органами.

Органы Пограничной службы привлекаются в соответствии с федеральным законодательством к выполнению отдельных задач в области обороны и в них согласно ст. 11 Федерального закона «О Пограничной службе Российской Федерации», а также ст. 2 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе» предусматривается военная служба.

Войска Пограничной службы (пограничные войска) осуществляют защиту и охрану Государственной границы, а также выявляют, предупреждают и пресекают преступления и административные правонарушения в сфере защиты и охраны Государственной границы, участвуют в выполнении возложенных на органы Пограничной службы задач. В соответствии с федеральным законодательством войска Пограничной службы совместно с Вооруженными Силами участвуют в отражении агрессии против Российской Федерации, а также привлекаются к выполнению иных задач в области обороны государства.

В соответствии со ст. 7 Федерального закона «О Пограничной службе Российской Федерации» управление Пограничной службой осуществляет руководитель специально уполномоченного федерального органа исполнительной власти по пограничной службе через специально уполномоченный федеральный орган исполнительной власти по пограничной службе и его территориальные органы. Таким органом является Федеральная пограничная служба Российской Федерации (ФПС России), положение о которой утверждено Указом Президента

Российской Федерации от 2 марта 1995 г. № 232 (СЗ РФ. — 1995. — № 10. — Ст. 863). ФПС России возглавляет директор в ранге федерального министра. Директор ФПС России является главнокомандующим пограничными войсками ФПС России. Должности директора ФПС России соответствует воинское звание генерала армии.

Директор ФПС России назначается на должность и освобождается от должности Президентом Российской Федерации по представлению Председателя Правительства Российской Федерации.

Деятельность внутренних войск Министерства внутренних дел Российской Федерации и выполнение ими задач основываются на Федеральном законе «О внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации», в том числе его ст.ст. 2, 7, 8, 18—23, а также иных нормативных правовых актах Российской Федерации.

На внутренние войска возлагаются следующие задачи:

участие совместно с органами внутренних дел Российской Федерации в охране общественного порядка, обеспечении общественной безопасности и режима чрезвычайного положения;

охрана важных государственных объектов и специальных грузов;

участие в территориальной обороне Российской Федерации;

оказание содействия Пограничным войскам Федеральной пограничной службы Российской Федерации в охране Государственной границы Российской Федерации;

участие в обеспечении безопасности объектов государственной охраны и защиты охраняемых объектов, а также иные задачи, которые возложены на внутренние войска федеральными законами.

Управление внутренними войсками осуществляет главнокомандующий внутренними войсками, который является одновременно заместителем министра внутренних дел Российской Федерации. Главнокомандующий внутренними войсками назначается на должность и освобождается от должности Президентом Российской Федерации по представлению министра внутренних дел Российской Федерации. Полномочия главнокомандующего внутренними войсками по управлению внутренними войсками определяются Положением о Главном командовании внутренних войск Министерства внутренних дел Российской Федерации, утвержденным Указом Президента Российской Федерации от 3 марта 1999 г. № 281, федеральными конституционными законами, федеральными законами и иными нормативными правовыми актами (ст. 32 Федерального закона «О внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации»).

Предназначение, основные задачи, правовая основа, функции и полномочия Железнодорожных войск Российской Федерации определяются в Федеральном законе «О Железнодорожных войсках Российской Федерации» от 5 августа 1995 г. № 126-ФЗ, в том числе в его ст. 1, 2, 9 и 10 (СЗ РФ. — 1995. — № 32. — Ст. 3202), а также в Положении о Железнодорожных войсках Российской Федерации, утвержденном Указом Президента Российской Федерации от 26 декабря 1995 г. № 1302. Правовую основу деятельности Железнодорожных войск составляют также иные нормативные правовые акты.

Железнодорожные войска являются составной частью сил, привлекаемых к обороне. Железнодорожные войска предназначаются для технического прикрытия, восстановления и заграждения железных дорог в целях обеспечения боевой и мобилизационной деятельности Вооруженных Сил, других войск, воинских формирований и органов, для строительства как в военное, так и в мирное время новых и повышения живучести и пропускной способности действующих железных дорог, для восстановления железных дорог, разрушенных в результате стихийных бедствий, а также для выполнения задач в соответствии с международными договорами Российской Федерации (п. 1 ст. 1 Федерального закона «О Железнодорожных войсках Российской Федерации»).

Железнодорожные войска осуществляют свои функции в мирное и военное время. В мирное время они обеспечивают в части, касающейся Железнодорожных войск, осуществление мероприятий по оперативному оборудованию территории Российской Федерации и подготовке коммуникаций в целях обороны; ведут подготовку к осуществлению мероприятий по техническому прикрытию порученных им объектов железных дорог Российской Федерации и непосредственно участвуют в этих мероприятиях; привлекаются к совместной с Вооруженными Силами Российской Федерации оперативной и мобилизационной подготовке.

В военное время Железнодорожные войска участвуют совместно с Вооруженными Силами в отражении агрессии против Российской Федерации в соответствии с Планом применения Вооруженных Сил; осуществляют техническое прикрытия железных дорог и восстановление порученных им участков и объектов железных дорог; производят разминирование и заграждение порученных им объектов железных дорог в границах ответственности стратегических (оперативно-стратегических) объединений. Железнодорожные войска в соответствии с Федеральным законом «О Железнодорожных войсках Российской Федерации» и Положением о Железнодорожных войсках Российской Федерации в мирное и военное время осуществляют также иные функции.

Федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим государственное управление в области деятельности Железнодорожных войск, является Федеральная служба Железнодорожных войск Российской Федерации (ФСЖВ России).

ФСЖВ России возглавляет директор Федеральной службы Железнодорожных войск Российской Федерации — командующий Железнодорожными войсками Российской Федерации (далее — директор ФСЖВ России). Директор ФСЖВ России назначается на должность и освобождается от должности Президентом Российской Федерации по представлению Председателя Правительства Российской Федерации.

Директор ФСЖВ России осуществляет управление Железнодорожными войсками через ФСЖВ России и штаб Железнодорожных войск. Штаб Железнодорожных войск является основным органом оперативного управления Железнодорожными войсками.

Полномочия директора ФСЖВ России, а также полномочия ФСЖВ России определяются Положением о Федеральной службе железных дорог Российской Федерации, утвержденным Указом Президента Российской Федерации от 26 декабря 1995 г. № 1302.

Правовая основа, назначение, основные направления деятельности и система федеральных органов правительственной связи и информации определяются в Законе РФ «О федеральных органах правительственной связи и информации» от 19 февраля 1993 г. № 4524-1 (Ведомости СНД РФ и ВС РФ. — 1993. — № 12. — Ст. 423). Правовую основу деятельности федеральных органов правительственной связи и информации составляют также иные нормативные правовые акты.

Единую систему федеральных органов правительственной связи и информации составляют Федеральное агентство правительственной связи и информации при Президенте Российской Федерации (далее — Федеральное агентство), органы правительственной связи и информации (центры правительственной связи, информационно-аналитические органы) в субъектах Российской Федерации, войска, учебные заведения, научно-исследовательские организации и предприятия.

Федеральное агентство организует работу по направлениям деятельности федеральных органов правительственной связи и информации, руководит ею и непосредственно ее проводит, издает приказы, указания, положения, инструкции и другие нормативные акты, обязательные для исполнения в системе федеральных органов правительственной связи и информации.

Возглавляет Федеральное агентство и руководит его деятельностью генеральный директор.

Согласно ст. 12 Закона РФ «О федеральных органах правительственной связи и информации» и ст. 2 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе» в федеральных органах правительственной связи и информации предусматривается военная служба.

Войска Федерального агентства включают в себя войска правительственной связи, части радиоразведки и инженерно-строительные части, которые создаются, содержатся и используются, в том числе за пределами Российской Федерации, в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Подразделения и части радиоразведки Федерального агентства, обеспечивающие организацию и ведение разведывательной деятельности в сфере шифрованной, засекреченной и иных видов специальной связи, образуют орган внешней разведки Федерального агентства, руководимый генеральным директором и действующий в соответствии с Федеральным законом «О внешней разведке» от 10 января 1996 г. № 5-ФЗ (СЗ РФ. — 1996. — № 3. — Ст. 143).

Командующим войсками Федерального агентства является генеральный директор.

Основными направлениями деятельности федеральных органов правительственной связи и информации являются: организация и обеспечение эксплуатации, безопасности, развития и совершенствования правительственной связи, иных видов специальной связи и систем специальной информации для государственных органов;

обеспечение в пределах своей компетенции сохранности государственных секретов; организация и обеспечение криптографической и инженерно-технической безопасности шифрованной связи в Российской Федерации и ее учреждениях за рубежом;

организация и ведение внешней разведывательной деятельности в сфере шифрованной, засекреченной и иных видов специальной связи с использованием радиоэлектронных средств и методов;

обеспечение высших федеральных органов государственной власти Российской Федерации, Совета безопасности Российской Федерации достоверной и независимой от других источников специальной информацией (материалы внешней разведывательной деятельности, информация по поддержанию управления экономикой в особый период, военное время и при чрезвычайных ситуациях, экономическая информация мобилизационного назначения, информация социально-экономического мониторинга), необходимой им для принятия решений в области безопасности, обороны, экономики, науки и техники, международных отношений, экологии, а также мобилизационной готовности.

Основы деятельности войск гражданской обороны и управления ими устанавливаются Федеральным законом «О гражданской обороне», в частности его ст. 16. Кроме того, деятельность войск гражданской обороны и управление ими регулируется Положением о войсках гражданской обороны Российской Федерации, утвержденным Указом Президента Российской Федерации от 27 мая 1996 г. № 784, а также иными нормативными правовыми актами.

Войска гражданской обороны являются составной частью сил обеспечения безопасности. Они предназначены для защиты территории страны и ее населения при чрезвычайных ситуациях и угрозе их возникновения в мирное и военное время, обусловленных авариями, катастрофами, стихийными бедствиями.

Войска гражданской обороны могут привлекаться к обороне с применением средств вооруженной борьбы.

Управление войсками гражданской обороны осуществляет министр Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий:

соединениями, воинскими частями и организациями войск гражданской обороны, дислоцированными на территориях регионов Российской Федерации, — через региональные центры по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий;

соединениями, воинскими частями и организациями войск гражданской обороны центрального подчинения — непосредственно.

Полномочия министра Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий в части управления войсками гражданской обороны определяются Положением о Министерстве Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, утвержденным Указом Президента Российской Федерации от 2 августа 1999 г. № 953 (СЗ РФ. — 1999. — № 32. — Ст. 4042).

Инженерно-техническими воинскими формированиями и дорожно-строительными воинскими формированиями, упомянутыми в п. 6 ст. 1 комментируемого Закона, являются инженерно-технические воинские формирования и дорожно-строительные воинские формирования при Федеральной службе специального строительства Российской Федерации.

Федерации (Спецстрое России) (далее — воинские формирования), которые входят в ее состав (п. 1 Указа Президента Российской Федерации «Вопросы Федеральной службы специального строительства Российской Федерации» от 1 августа 2000 г. № 1418).

Таким образом, воинские формирования предусмотрены комментируемым Законом. Однако правовая основа их деятельности и управления ими включает в качестве важных элементов подзаконные нормативные правовые акты, которыми являются, в частности, Положение о Федеральной службе специального строительства Российской Федерации и Положение об инженерно-технических воинских формированиях и дорожно-строительных воинских формированиях при Федеральной службе специального строительства Российской Федерации, утвержденные Указом Президента Российской Федерации от 1 августа 2000 г. № 1418.

Воинские формирования являются составной частью сил, привлекаемых к обороне.

К инженерно-техническим воинским формированиям относятся:

военно-инженерные технические формирования специального строительства — управления специального строительства по территориям, военно-инженерные технические управления, управления строительства, инженерно-технические полки и другие инженерно-технические воинские части (подразделения), строительные и специализированные управления, ремонтные, ремонтно-механические и механические заводы, заводы по производству строительной продукции, специализированные комбинаты промышленных и производственных предприятий, проектно-конструкторские и технологические институты, медицинские, научные и другие организации;

военно-инженерные технические формирования связи — военное эксплуатационно-восстановительное управление связи (орган управления), инженерно-технические узлы, центры, группы и отделения связи, мобилизационные группы, другие воинские части и организации.

К дорожно-строительным воинским формированиям относятся военные управления дорожного строительства, территориальные и линейные дорожно-строительные управления, управления дорожно-строительных работ, базы по ремонту и хранению техники, материально-технические базы, дорожно-строительные бригады, отдельные дорожно-строительные роты и другие дорожно-строительные воинские части, медицинские, научные, учебные и другие организации.

Воинские формирования предназначены для:

строительства объектов специального и производственного назначения, обеспечивающих оборону и безопасность государства, правопорядок; обустройства войск; жилищного строительства и строительства объектов социальной инфраструктуры для Вооруженных Сил, других войск, воинских формирований и органов, объектов мобилизационного назначения федеральных органов государственной власти, а также специальных объектов оперативного оборудования территории Российской Федерации в целях обороны, в том числе предусмотренных федеральными целевыми программами и инвестиционными программами субъектов Российской Федерации;

технического прикрытия и строительства, восстановления, ремонта и содержания автомобильных дорог, в том числе автомобильных дорог общего пользования в качестве подрядчика, на территории Российской Федерации, временной эксплуатации головных участков восстанавливаемых ими автомобильных направлений в интересах обеспечения боевой и мобилизационной деятельности Вооруженных Сил, а также других войск, воинских формирований и органов, которые выполняют задачи в области обороны;

строительства и реконструкции предприятий и организаций ядерного комплекса;

строительства, как в мирное, так и в военное время, новых и повышения пропускной способности действующих автомобильных дорог, в том числе автомобильных дорог общего пользования в качестве подрядчика;

прикрытия, повышения живучести и восстановления взаимоувязанной сети связи Российской Федерации для обеспечения управления, обороны и безопасности государства, правопорядка, а также для эксплуатации и инженерно-технического обслуживания тропосферной радиорелейной и спутниковой линий связи;

участия в восстановлении специальных объектов в районах, пострадавших в результате чрезвычайных ситуаций, аварий, катастроф и стихийных бедствий, а также в мероприятиях по ликвидации последствий повреждений на объектах и линиях связи при чрезвычайных ситуациях, авариях, катастрофах и стихийных бедствиях;

осуществления иных функций в области обороны в соответствии с федеральным законодательством.

Воинские формирования осуществляют возложенные на них задачи в мирное и военное время.

Основными задачами воинских формирований являются:

— в мирное время:

осуществление мероприятий по поддержанию боевой и мобилизационной готовности воинских частей и организаций к выполнению возложенных на них задач;

обеспечение осуществления мероприятий по оперативному оборудованию территории Российской Федерации и подготовке коммуникаций в целях обороны;

участие совместно с Вооруженными Силами в оперативной и мобилизационной подготовке;

участие по решению Правительства Российской Федерации в ликвидации последствий стихийных бедствий, аварий и катастроф;

создание, содержание и развитие мобилизационных мощностей для производства специальной техники и продукции, необходимых для обеспечения обороны и безопасности государства, правопорядка;

поддержание военно-инженерных технических формирований связи в готовности к проведению восстановительных работ на объектах взаимоувязанной сети связи Российской Федерации и проведение этих работ;

организация работ по прикрытию, восстановлению взаимоувязанной сети связи Российской Федерации и инженерно-техническому обслуживанию линий связи;

— в военное время:

участие совместно с Вооруженными Силами в обороне страны в соответствии с Планом применения Вооруженных Сил;

осуществление технического прикрытия и восстановления объектов специального назначения, обеспечение производства специальной техники и продукции для выполнения строительных, восстановительных и других работ;

выпуск, ремонт и восстановление специальной техники военно-инженерных технических формирований специального строительства;

проведение работ по восстановлению объектов обеспечения обороны и безопасности государства, правопорядка, жизнеобеспечения населения, а также выполнение работ по восстановлению специальных объектов оперативного оборудования территории Российской Федерации в целях обороны;

подготовка военнослужащих и гражданского персонала воинских формирований;

обеспечение прикрытия, повышения живучести и пропускной способности действующих, строительство новых автомобильных дорог, в том числе автомобильных дорог общего пользования в качестве подрядчика, на территориях стратегических (оперативно-стратегических) объединений и в тылу страны.

В соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации на воинские формирования возлагается (может быть возложено) также выполнение иных задач.

Управление воинскими формированиями осуществляет начальник Спецстроя России, являющийся по должности начальником инженерно-технических воинских формирований и дорожно-строительных воинских формирований при Федеральной службе специального строительства Российской Федерации.

Начальник Спецстроя России назначается на должность и освобождается от должности Президентом Российской Федерации по представлению Председателя Правительства Российской Федерации.

Начальник Спецстроя России осуществляет управление:

военно-инженерными техническими формированиями специального строительства — через управления специального строительства по территориям;

военно-инженерными техническими формированиями связи — через военное эксплуатационно-восстановительное управление связи;

дорожно-строительными воинскими формированиями — через военные управления дорожного строительства;

инженерно-техническими воинскими формированиями и дорожно-строительными воинскими формированиями, организациями центрального подчинения — непосредственно.

Полномочия начальника Спецстроя России в части, касающейся управления воинскими формированиями, определяются Положением о Федеральной службе специального строительства Российской Федерации.

Служба внешней разведки Российской Федерации (далее — СВР) в качестве одного из органов внешней разведки Российской Федерации является составной частью сил обеспечения безопасности Российской Федерации и осуществляет разведывательную деятельность в пределах своих полномочий.

Деятельность СВР и руководство ею осуществляются на основании Конституции Российской Федерации, Федерального закона «О внешней разведке», других федеральных законов и иных нормативных правовых актов федеральных органов государственной власти, касающихся внешней разведки Российской Федерации.

Согласно ст. 17 Федерального закона «О внешней разведке» и ст. 2 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе в СВР предусматривается военная служба.

СВР осуществляет разведывательную деятельность, в частности в военно-стратегической сфере (ст. 11 Федерального закона «О внешней разведке»). С учетом этого СВР привлекается для выполнения отдельных задач в области обороны.

Органы Федеральной службы безопасности являются составной частью сил обеспечения безопасности Российской Федерации.

Органы Федеральной службы безопасности представляют собой единую централизованную систему, в которую входят:

Федеральная служба безопасности Российской Федерации;

управления (отделы) Федеральной службы безопасности Российской Федерации по отдельным регионам и субъектам Российской Федерации (территориальные органы безопасности);

управления (отделы) Федеральной службы безопасности Российской Федерации в Вооруженных Силах Российской Федерации, войсках и иных воинских формированиях, а также в их органах управления (органы безопасности в войсках).

Федеральную службу безопасности Российской Федерации (далее — ФСБ) возглавляет директор ФСБ на правах федерального министра. Директор ФСБ назначается на должность и освобождается от должности Президентом Российской Федерации. Должности директора ФСБ соответствует воинское звание генерала армии.

Правовую основу деятельности органов ФСБ и руководства (управления) ими составляют Конституция Российской Федерации, Федеральный закон «Об органах федеральной службы безопасности в Российской Федерации» от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ (СЗ РФ. — 1995. — № 15. — Ст. 1269), другие федеральные законы и иные нормативные правовые акты федеральных органов государственной власти, в том числе Положение о Федеральной службе безопасности Российской Федерации, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 6 июля 1998 г. № 806 (СЗ РФ. — 1998. — № 28. — Ст. 3320).

Деятельность органов ФСБ осуществляется также в соответствии с международными договорами Российской Федерации.

Согласно ст. 16 Федерального закона «Об органах федеральной службы безопасности в Российской Федерации» и ст. 2 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе» в органах ФСБ предусматривается военная служба.

Основными направлениями деятельности органов ФСБ являются: контрразведывательная деятельность и борьба с преступностью.

Положение об управлениях (отделах) Федеральной службы безопасности Российской Федерации в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках, воинских формированиях и органах (органах безопасности в войсках) утверждено Указом Президента Российской Федерации от 7 февраля 2000 г. № 3181.

Управления (отделы) ФСБ в Вооруженных Силах, других войсках, воинских формированиях и органах (органы безопасности в войсках) входят в единую централизованную систему органов ФСБ и находятся в прямом подчинении ФСБ. Органы безопасности в войсках в пределах своих полномочий обеспечивают безопасность в Вооруженных Силах, других войсках, воинских формированиях и органах.

Задачами органов безопасности в войсках являются:

выявление, предупреждение и пресечение разведывательной и иной деятельности специальных служб и организаций иностранных государств, а также отдельных лиц, направленной на нанесение ущерба безопасности Российской Федерации, Вооруженных Сил, других войск, воинских формирований и органов;

добывание разведывательной информации об угрозах безопасности Российской Федерации, Вооруженных Сил, других войск, воинских формирований и органов;

выявление, предупреждение и пресечение террористической и диверсионной деятельности, направленной против Вооруженных Сил, других войск, воинских формирований и органов;

выявление, предупреждение и пресечение преступлений, отнесенных федеральным законодательством к подследственности органов ФСБ;

предотвращение в пределах своих полномочий несанкционированных действий с оружием массового поражения;

обеспечение в пределах своих полномочий защиты сведений, составляющих государственную тайну, в Вооруженных Силах, других войсках, воинских формированиях и органах;

организация и осуществление в Вооруженных Силах, других войсках, воинских формированиях и органах во взаимодействии с другими государственными органами борьбы с организованной преступностью, коррупцией, контрабандой, незаконным оборотом оружия, боеприпасов, взрывчатых и отравляющих веществ, наркотических средств и психотропных веществ, специальных технических средств, предназначенных для негласного получения информации, с незаконными вооруженными формированиями, преступными группами, отдельными лицами и общественными объединениями, ставящими своей целью насильственное изменение конституционного строя Российской Федерации, насильственный захват или насильственное удержание власти;

участие в обеспечении Президента Российской Федерации, Председателя Правительства Российской Федерации и по их поручениям федеральных органов государственной власти, а также органов государственной власти субъектов Российской Федерации информацией об угрозах безопасности Российской Федерации, Вооруженных Сил, других войск, воинских формирований и органов;

участие в оперативном (контрразведывательном) обеспечении защиты Государственной границы Российской Федерации.

При решении указанных задач органы безопасности в войсках оказывают содействие органам военного управления и должностным лицам Вооруженных Сил, других войск, воинских формирований и органов в обеспечении боевой и мобилизационной готовности Вооруженных Сил, других войск, воинских формирований и органов.

Таким образом, органы ФСБ выполняют отдельные задачи и осуществляют полномочия в области обороны.

Федеральные органы государственной охраны входят в состав сил обеспечения безопасности Российской Федерации. Государственная охрана осуществляется на основе Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, Федерального закона «О государственной охране» от 27 мая 1996 г. № 57-ФЗ (СЗ РФ. — 1996. — № 22. — Ст. 2594), других федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, а также международных договоров Российской Федерации.

Федеральным органом государственной охраны является Федеральная служба охраны Российской Федерации (ФСО России), обеспечивающая в пределах своих полномочий безопасность лиц, подлежащих государственной охране в соответствии с Федеральным законом «О государственной охране» (далее — объекты государственной охраны).

Положение о Федеральной службе охраны Российской Федерации, утверждено Указом Президента РФ от 2 августа 1996 г. № 1136 (СЗ РФ. — 1996. — № 32. — Ст. 3901).

В ФСО России предусматривается военная служба.

Основными задачами ФСО России являются:

— прогнозирование и выявление угрозы жизненно важным интересам объектов государственной охраны, осуществление комплекса мер по предотвращению этой угрозы;

— обеспечение безопасности объектов государственной охраны в местах постоянного и временного пребывания и на трассах проезда;

— обеспечение в пределах своих полномочий организации и функционирования президентской связи;

— участие в пределах своих полномочий в борьбе с терроризмом;

— защита охраняемых объектов;

— выявление, предупреждение и пресечение преступлений и иных правонарушений на охраняемых объектах.

ФСО России возглавляет руководитель в ранге председателя государственного комитета Российской Федерации, который подчиняется Президенту Российской Федерации.

Руководитель ФСО России назначается на должность и освобождается от должности Президентом Российской Федерации.

Федеральным органом обеспечения мобилизационной подготовки органов государственной власти Российской Федерации в соответствии с федеральными законами «Об обороне» и «О мобилизационной подготовке и

мобилизации в Российской Федерации» является Служба специальных объектов при Президенте Российской Федерации (далее — Служба).

Таким образом, Служба предусмотрена федеральными законами.

Служба в своей деятельности руководствуется Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, указами и распоряжениями Президента Российской Федерации, постановлениями и распоряжениями Правительства Российской Федерации, Положением о Главном управлении специальных программ Президента Российской Федерации, утвержденным Указом Президента Российской Федерации от 31 августа 1998 г. № 1025с, приказами, указаниями и распоряжениями начальника Главного управления специальных программ Президента Российской Федерации (ГУСПа), а также Положением о Службе специальных объектов при Президенте Российской Федерации, утвержденным Указом Президента Российской Федерации от 15 марта 1999 г. № 350 (СЗ РФ. — 1999. — № 12. — Ст. 1453).

Служба находится в непосредственном подчинении ГУСПа.

Служба входит в состав сил обеспечения безопасности Российской Федерации и привлекается для выполнения отдельных задач в области обороны Российской Федерации.

В соответствии со ст. 2 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе» в Службе предусматривается военная служба.

Основными задачами Службы являются:

разработка предложений по нормативному правовому и научному обеспечению мероприятий по мобилизационной подготовке федеральных органов государственной власти и их аппаратов, а также Администрации Президента Российской Федерации, в том числе по условиям их функционирования при размещении на пунктах управления государством и Вооруженными Силами и на иных специальных объектах мобилизационного назначения (далее — специальные объекты) при проведении мобилизации, в военное время и в чрезвычайных условиях мирного времени;

реализация в пределах своей компетенции мероприятий по обеспечению мобилизационной подготовки федеральных органов государственной власти и их аппаратов, а также Администрации Президента Российской Федерации;

разработка и реализация мобилизационных планов обеспечения функционирования специальных объектов по предназначению, согласованных с мобилизационными планами федеральных органов исполнительной власти, участвующих в обеспечении мобилизационной, оперативно-технической готовности и функционирования специальных объектов в военное время и в чрезвычайных условиях мирного времени;

обеспечение жизнедеятельности, функционирования и безопасности на специальных объектах должностных лиц федеральных органов государственной власти и аппаратов этих органов, а также оперативных групп соответствующих федеральных органов исполнительной власти при проведении мобилизации, в военное время и в чрезвычайных условиях мирного времени;

содержание и эксплуатация в мирное время технических средств специальных объектов, специальных транспортных средств, а также их надежное функционирование в военное время и в чрезвычайных условиях мирного времени;

разработка и проведение научно-технических мероприятий по перевооружению, реконструкции и совершенствованию специальных объектов в целях обеспечения их живучести, повышения защитных характеристик, мобилизационных и иных возможностей;

создание и хранение неприкосновенных запасов материально-технических средств и ресурсов;

участие в осуществлении контроля за мобилизационной готовностью, техническим состоянием и эксплуатацией запасных пунктов управления федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и организаций;

организация и проведение мероприятий по защите сведений, составляющих государственную тайну.

Службу возглавляет начальник Службы специальных объектов при Президенте Российской Федерации, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Президентом Российской Федерации по представлению начальника ГУСПа.

Начальник Службы подчиняется непосредственно начальнику ГУСПа.

Комментарий к п. 2

3. В целях обороны создаются и составляют ее основу Вооруженные Силы (п. 4 ст. 1 и п. 1 ст. 10 комментируемого Закона). Другие войска, воинские формирования и органы привлекаются к обороне или выполнению отдельных задач в области обороны. Наряду с задачами и полномочиями в области обороны на другие войска, воинские формирования и органы возлагаются также иные задачи, функции и полномочия, не связанные непосредственно с обороной. Поэтому значение комментируемого Закона, в частности его п. 2 ст. 17, состоит в том, что в нем определяется круг таких полномочий других войск, воинских формирований и органов, которые в той или иной мере подлежат осуществлению в связи с привлечением их к обороне либо для выполнения отдельных задач в области обороны, т. е. полномочия в области обороны.

Комментарий к п. 3

4. При формулировании данного пункта применен отсылочный способ изложения правовой нормы. Для уяснения смысла п. 3 ст. 17 комментируемого Закона необходимо обратиться к п. 2 ст. 12 этого Закона, в котором устанавливаются принцип комплектования Вооруженных Сил военнослужащими (экстерриториальный) и способы их комплектования личным составом (см. комментарий к п. 2 ст. 12).

В п. 3 ст. 17 упоминается порядок комплектования, а не способы комплектования. Однако, как отмечалось, под способом комплектования Вооруженных Сил военнослужащими понимается установленный порядок привлечения граждан Российской Федерации на военную службу, т. е. порядок комплектования, упоминаемый в п. 3 ст. 17

комментируемого Закона, допустимо рассматривать как способы комплектования, урегулированные правовыми нормами.

Положения п. 3 ст. 17 комментируемого Закона взаимосвязаны с соответствующими нормами законов Российской Федерации, регулирующих деятельность других войск, воинских формирований и органов, а также управление ими. Так, согласно п. 2 ст. 12 Закона РФ «О федеральных органах правительственной связи и информации» комплектование войск Федерального агентства правительственной связи и информации при Президенте Российской Федерации военнослужащими осуществляется в добровольном порядке — по контрактам, а также на основе призыва граждан Российской Федерации на военную службу в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

С учетом задач и значения для обороны Вооруженных Сил, других войск, воинских формирований и органов в законодательстве определяется очередность их комплектования путем призыва граждан на военную службу. Так, из абз. 1 и 2 п. 3 ст. 36 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе» следует, что граждане направляются для прохождения военной службы по призыву в первую очередь в Вооруженные Силы, органы и пограничные войска Федеральной пограничной службы Российской Федерации, во внутренние войска Министерства внутренних дел Российской Федерации, в Железнодорожные войска Российской Федерации и войска Федерального агентства правительственной связи и информации при Президенте Российской Федерации.

В другие войска, воинские формирования и органы для прохождения военной службы по призыву граждане направляются в соответствии с указом Президента Российской Федерации после укомплектования воинских должностей, замещаемых военнослужащими, проходящими военную службу по призыву, в Вооруженных Силах, других войсках и органах, упомянутых в абз. 1 п. 3 ст. 36 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе». Приведенные нормы отражены, в частности, в п. 21 Положения об инженерно-технических воинских формированиях и дорожно-строительных воинских формированиях при Федеральной службе специального строительства Российской Федерации, согласно которому выделение призывных ресурсов для этих воинских формирований осуществляется в соответствии с указом Президента Российской Федерации о призыве граждан Российской Федерации на военную службу.

С учетом задач, состава и структуры других войск, воинских формирований и органов в нормативных правовых актах предусматриваются некоторые особенности их комплектования. Так, Положением об особенностях поступления на военную службу по контракту в войска гражданской обороны граждан Российской Федерации и прохождения военной службы офицерами и прапорщиками (мичманами) войск гражданской обороны, утвержденным приказом МЧС России 2001 г. № 510, устанавливаются особенности заключения контрактов о прохождении военной службы гражданами Российской Федерации, офицерами и прапорщиками (мичманами) войск гражданской обороны с МЧС России (РГ. — 2002. — 12 января).

Раздел V. Состояние войны. Военное положение. Мобилизация. Гражданская оборона. Территориальная оборона
Раздел V. Состояние войны. Военное положение. Мобилизация. Гражданская оборона. Территориальная оборона

Статья 18. Состояние войны

1. Состояние войны объявляется федеральным законом в случае вооруженного нападения на Российскую Федерацию другого государства или группы государств, а также в случае необходимости выполнения международных договоров Российской Федерации.

2. С момента объявления состояния войны или фактического начала военных действий наступает военное время, которое истекает с момента объявления о прекращении военных действий, но не ранее их фактического прекращения.

Комментарий к ст. 18

1. Закрепленная в данной статье необходимость объявления состояния войны соответствует положениям III Гаагской Конвенции об открытии военных действий от 18 октября 1907 г. Согласно этой Конвенции военные действия между странами не должны начинаться без предварительного и недвусмысленного предупреждения, которое будет иметь или форму мотивированного объявления войны, или форму ультиматума с условным объявлением войны. О состоянии войны должны быть без промедления оповещены нейтральные государства, и оно будет иметь для них действительную силу лишь после получения оповещения.

2. Объявление состояния войны осуществляется федеральным законом. В соответствии со ст. 106 Конституции Российской Федерации Федеральный закон по вопросу о войне, принятый Государственной Думой, подлежит обязательному рассмотрению в Совете Федерации.

Содержание данного закона в законодательстве не определено. С учетом исторически-правовых традиций (например: Именной Указ. О войне, предпринятой против Швеции (ПСЗ. Собр. 1-е. — Т. 4. № 1811 от 19.08.1700 г. — С. 74—75) и международных норм представляется, что в подобных актах должны указываться обстоятельства, послужившие в соответствии с Конституцией Российской Федерации, Уставом ООН, общепризнанными принципами и нормами международного права, комментируемым Законом основанием для объявления войны, содержаться обращение к народу, в котором мотивируется принятие подобного решения, указываться государство (государства) — агрессор, определяться первоочередные организационные мероприятия, содержаться призыв к сплочению, воззвание к патриотическим чувствам народа и т.д.

Объявление состояния войны, как правило, незамедлительно публикуется в средствах массовой информации.

3. Основанием для объявления войны является вооруженное нападение другого государства. Однако каких-либо объективных и общепризнанных критериев определения понятия «вооруженное нападение» не существует. Раскрывается данный термин в некоторых международных договорах. В качестве примера можно привести ст. 6 Североатлантического пакта (Вашингтон, 4 апреля 1949 г.) (Действующее международное право: Сборник: В 3-х т. —

М., 1977 — Т. 2), согласно которой вооруженным нападением на одну или несколько договаривающихся сторон считается вооруженное нападение на территорию любой из них в Европе или Северной Америке, на алжирские департаменты Франции, на оккупационные войска любой договаривающейся стороны в Европе, на острова, находящиеся под юрисдикцией любой договаривающейся стороны в Североатлантическом районе к северу от тропика Рака, или на корабли или воздушные суда любой из договаривающихся сторон в этом районе. Здесь основными критериями вооруженного нападения являются:

- вооруженное нападение на территорию государства — участника пакта либо его колонию;
- вооруженное нападение на оккупационные войска договаривающейся стороны в определенном районе;
- вооруженное нападение на корабли или воздушные суда в определенном районе.

В ст. 2 Резолюции, принятой XXIX сессией Генеральной Ассамблеи ООН «Определение агрессии», от 14 декабря 1974 г. (текст резолюции опубликован в Сборнике «Действующее международное право», т. 2) указывается, что применение вооруженной силы государством первым в нарушение Устава ООН является *prima facie* свидетельством акта агрессии. Учитывая это, а также то, что вышеназванные критерии вооруженного нападения совпадают с основными критериями вооруженной агрессии, содержащимися в ст. 3 Резолюции, можно сделать вывод о тождественности данных понятий. В Военной доктрине Российской Федерации, утвержденной Указом Президента РФ от 21 апреля 2000 г. № 706 (СЗ РФ. — 2000. — № 17. — Ст. 1852) понятия «вооруженное нападение» и «агрессия» также употребляются в одном значении (подробнее об агрессии *см. комментарий ст. 19*).

4. При объявлении войны реализуется право государства на индивидуальную самооборону, предусмотренную в ст. 51 Устава ООН. Согласно данной норме государство имеет право на индивидуальную самооборону, если произойдет вооруженное нападение на члена Организации, до тех пор, пока Совет Безопасности не примет мер, необходимых для поддержания международного мира и безопасности. Меры, принятые членами Организации при осуществлении этого права на самооборону, должны быть немедленно сообщены Совету Безопасности

Под индивидуальной самообороной следует понимать ответные вооруженные действия государства, предпринимаемые им для защиты или восстановления своей политической независимости и территориальной неприкосновенности, нарушенных другим государством путем вооруженного нападения (Дипломатический словарь. — М., 1986. — Т. 3. — С. 10—11).

5. Состояние войны объявляется также в случае необходимости выполнения международных договоров Российской Федерации. В международных договорах с участием Российской Федерации не предусмотрены прямые обязательства Российской Федерации объявлять войну. Очевидно, что в комментируемой статье речь идет о возможности реализации Российской Федерацией права на коллективную самооборону, предусмотренную ст. 51 Устава ООН.

Коллективную самооборону нельзя рассматривать как совместные действия государств, одновременно подвергшихся нападению, так как в таком случае каждое из обороняющихся государств использует свое право на индивидуальную самооборону. Коллективная самооборона отличается от индивидуальной тем, что при коллективной самообороне право на нее возникает для государства не из факта нападения на него, а из факта нападения на другое государство.

Поскольку право на индивидуальную самооборону и коллективную оборону поставлено ст. 51 Устава ООН в зависимость от предварительного совершения «вооруженного нападения», обладателем этого права следует считать в первую очередь государство, ставшее жертвой вооруженного нападения. Право на коллективную оборону означает в этом случае, что каждое государство вправе, прежде всего не только индивидуально, но и с помощью других государств, отразить совершенное против него вооруженное нападение (*Жданов Ю.Н.* Международно-правовые основы самообороны государств: Дис. ... канд. юр. наук. — М., 1990).

Коллективная оборона, являясь правом государства на оказание помощи другому государству, подвергнутому вооруженному нападению, в отличие от индивидуальной самообороны требует соответствующего организационного оформления.

В науке международного права различают договорную и внедоговорную формы реализации права на коллективную оборону, которые оказывают существенное влияние на характер взаимоотношений обороняющихся государств как между собой, так и с государством-агрессором (*Жданов Ю.Н.* Указ. соч. — С. 17).

Как установлено в комментируемой статье, состояние войны объявляется в случае необходимости выполнения международных договоров Российской Федерацией. Согласно ст. 2 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации» от 15 июля 1995 г. № 101-ФЗ международный договор Российской Федерации означает международное соглашение, заключенное Российской Федерацией с иностранным государством (или государствами) либо с международной организацией в письменной форме и регулируемое международным правом, независимо от того, содержится такое соглашение в одном документе или в нескольких связанных между собой документах, а также независимо от его конкретного наименования (СЗ РФ. — 1995. — № 29. — Ст. 2757).

Таким образом, можно прийти к выводу, что законодательством Российской Федерации не предусматривается имеющая место в Международных отношениях «внедоговорная» форма реализации права на коллективную оборону.

Для Российской Федерации типичной формой реализации права на коллективную оборону являются действия на основе двухсторонних международных договоров о взаимной помощи, предварительно заключаемых государствами на случай вооруженного нападения.

В соответствии с положениями Военной доктрины Российская Федерация исходит из непреходящего значения основополагающих принципов и норм международного права, которые органично взаимосвязаны и дополняют друг друга, проводит совместную с Республикой Беларусь оборонную политику, координирует с ней деятельность в области военного строительства, развития вооруженных сил государств — участников Союзного государства, придает приоритетное значение укреплению системы коллективной безопасности в рамках Содружества Независимых

Государств на основе развития и укрепления Договора о коллективной безопасности. В 1999 г. действие данного Договора продлено на 5 лет.

Договором о коллективной безопасности (Ташкент, 15 мая 1992 г.) (РГ. — 1992. — 23 мая) предусмотрено следующее: «Если одно из государств-участников подвергнется агрессии со стороны какого-либо государства или группы государств, то это будет рассматриваться как агрессия против всех государств — участников Договора.

В случае совершения акта агрессии против любого из государств-участников все остальные государства-участники предоставляют ему необходимую помощь, включая военную, а также оказывают поддержку находящимся в их распоряжении средствами в порядке осуществления права на коллективную оборону в соответствии со ст. 51 Устава ООН.

О принятых мерах государства-участники незамедлительно извещают Совет Безопасности Организации Объединенных Наций. При осуществлении этих мер государства-участники будут придерживаться соответствующих положений Устава ООН» (ст. 4).

Ратифицировали данный договор: Республика Армения, Республика Таджикистан, Российская Федерация, Кыргызская Республика, Республика Казахстан, Республика Узбекистан, Азербайджанская Республика, Республика Беларусь, Грузия.

6. Объявление войны либо фактическое начало боевых действий означает начало военного времени, юридического состояния войны, которое влечет за собой последствия как внешнего, так и внутреннего свойства.

Внешние последствия связаны с прекращением мирных отношений между воюющими государствами, разрывом дипломатических и консульских отношений. Дипломатический и консульский персонал отзывается с территории неприятельского государства, которое в соответствии с Венской конвенцией о дипломатических сношениях 1961 г. (ратифицирована Президиумом Верховного Совета СССР 11 февраля 1964 г.) и о консульских сношениях 1963 г. (текст Конвенции опубликован в Сборнике международных договоров СССР. — М., 1991. — Вып. XLV. — С. 124) обязано оказать им и их семьям содействие для скорейшего выезда. Оно должно, в частности, предоставить в случае необходимости в их распоряжение перевозочные средства, которые требуются для них самих и их имущества.

С началом войны приостанавливается либо прекращается действие политических, экономических и иных договоров, рассчитанных на мирные отношения. С указанного момента начинается применение международных норм, регламентирующих правила ведения войны.

Для граждан неприятельского государства устанавливается особый режим, который может предусматривать ограничение некоторых прав. В соответствии со ст. ст. 35, 41, 42 IV Женевской конвенции (Женевская Конвенция о защите гражданского населения во время войны (Женева, 12 августа 1949 г.) указанные граждане могут покинуть территорию воюющего государства в том случае, если их выезд не противоречит интересам этого государства. Эти лица могут быть принуждены к проживанию в определенном месте или интернированы.

Имущество, непосредственно принадлежащее неприятельскому государству, конфискуется. Имущество, принадлежащее неприятельским гражданам, конфискации не подлежит. Морским судам определяется срок для оставления портов и территориальных вод, по истечении которого суда подлежат конфискации.

Представление интересов одного воюющего государства и его граждан в другом поручается нейтральному государству, которое поддерживает дипломатические отношения с обоими воюющими государствами.

7. Так как законодательством Российской Федерации не определено конкретное юридическое содержание понятия режима военного времени, внутренние последствия объявления войны могут проявляться в следующем:

- применение Вооруженных Сил по приказу Верховного Главнокомандующего в случае агрессии или непосредственной угрозы агрессии;
- перевод Вооруженных Сил РФ на организацию и состав военного времени;
- создание специальных формирований военного времени;
- объявление военного положения;
- проведение мероприятий по переводу органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций на работу в условиях военного времени;
- проведение мобилизационных мероприятий по переводу экономики на режим военного времени;
- реализация военно-транспортной обязанности;
- осуществление призыва граждан на военную службу;
- установление особенностей прохождения военной службы;
- действие законодательства, рассчитанного на применение в военное время;
- усиление юридической ответственности;
- осуществление мероприятий по гражданской и территориальной обороне;
- приостановление действия некоторых законов, рассчитанных только на мирное время, и т. д.

8. Военное время истекает с момента объявления о прекращении военных действий, но не ранее их фактического прекращения. Объявление о прекращении военных действий и прекращение юридического состояния войны представляют собой акты, отличающиеся друг от друга как по правовым последствиям, по временным рамкам, так и по способам оформления. Следует обратить внимание на то, что в ходе войны формами прекращения военных действий являются перемирие и капитуляция. Конвенцией о законах и обычаях сухопутной войны (Гаага, 18 октября 1907 г.) определено, что перемирие приостанавливает военные действия по взаимному соглашению воюющих сторон. Перемирие может быть общим или местным. Общее перемирие приостанавливает повсюду военные действия между воюющими государствами. Местное перемирие приостанавливает военные действия только между отдельными частями и подразделениями воюющих армий и на определенном пространстве. Местное перемирие используется в основном для подбора раненых, оставшихся на поле боя, их транспортировки, а также для производства обмена, погребения павших, переговоров, эвакуации гражданского населения и т. д.

Общее перемирие или договоренность о прекращении огня приостанавливают боевые действия на всем театре военных действий. Местное и общее перемирие призваны приостанавливать военные действия, решают военные вопросы между сторонами, но не решают политических вопросов между государствами.

Общее перемирие при определенных обстоятельствах (например, если стороны в конфликте формально не заявили о наличии состояния войны между ними) способно не только приостановить военные действия, но и привести к их дальнейшему прекращению. В таком случае общее перемирие, как акт не только военный, но имеющий и политическое значение, оформляется воюющими сторонами соглашениями в договорно-правовом порядке со всеми вытекающими международно-правовыми последствиями. В качестве примера таких соглашений можно привести Соглашение о военном перемирии в Корее от 27 июля 1953 г., Соглашение о прекращении огня в Алжире от 18 марта 1962 г., Соглашение о прекращении войны и восстановлении мира во Вьетнаме от 27 января 1973 г. Все эти соглашения содержали два общих для них положения: прекращение военных действий и взаимное возвращение всех военнопленных.

Другим видом соглашений о перемирии являются такие, которые не приостанавливают, а прекращают военные действия в ожидании заключения мирных договоров. Такие договоры иначе называют прелиминарными (предварительными) мирными договорами, т. е. предварительными мирными договорами (Лукашук И.И. *Международное право. Особенная часть: Учебник.* — 2-е изд., — М., 2001).

В конце Второй мировой войны были заключены соглашения о перемирии с Италией, Румынией, Болгарией, Венгрией и Финляндией. Данные соглашения зафиксировали прекращение военных действий, устанавливали временный режим побежденных стран и содержали ряд основных положений будущих мирных договоров.

Сравнительно новой формой приостановления военных действий является выполнение участвующими в конфликте сторонами решения Совета Безопасности, принятого на основании ст. 40 Устава ООН, о «временных мерах», которые могут включать, в частности, прекращение огня, освобождение определенных территорий, отвод войск на заранее занятые позиции.

9. Другой формой прекращения военных действий является капитуляция. Капитуляция — это прекращение сопротивления вооруженных сил или их части. При капитуляции происходит разоружение войск противника, все вооружение, военное имущество, военные корабли, самолеты переходят к победителю. При капитуляции капитулирующая сторона лишается права формального равенства с победителем. Победитель, как правило, диктует побежденному условия. На основе безоговорочной капитуляции Германии и Японии были прекращены военные действия во Второй мировой войне.

Вышеупомянутые случаи фактического прекращения военных действий в результате достигнутого соглашения, а также капитуляции противника служат основанием для прекращения действия режима военного времени. Однако подобные перемирия и капитуляция еще не прекращают состояния войны. После прекращения боевых действий необходимо мирное урегулирование.

10. Основным международно-правовым средством прекращения состояния войны между воюющими сторонами является заключение между ними мирного договора. Мирные договоры в своей основе призваны решать возникшие в результате конфликта проблемы и охватывают достаточно широкий круг вопросов, касающихся урегулирования политических, экономических, территориальных и других проблем.

Так, Версальской системой мирных договоров 1919—1920 гг. юридически оформлено окончание Первой мировой войны. После Второй мировой войны страны антигитлеровской коалиции подписали в 1947 г. выработанные на Парижской мирной конференции мирные договоры с Финляндией, Румынией, Италией, Болгарией и Венгрией.

Истории известны другие способы прекращения состояния войны, когда восстановление мирных отношений является результатом инициативы одной стороны. Так, Советский Союз в свое время прекратил состояние войны с Германией путем издания Указа Президиума Верховного Совета СССР от 25 января 1955 г.

Состояние войны может быть прекращено принятием двухсторонней декларации. Например, 10 октября 1956 г. СССР и Япония подписали совместную Декларацию о прекращении состояния войны.

Прекращение состояния войны восстанавливает мирные правоотношения между бывшими противниками в полном объеме. Оно имеет значение и для третьих стран. Прекращается действие норм, относящихся к нейтральным государствам.

Статья 19. Военное положение

1. Военное положение как особый правовой режим деятельности органов государственной власти, иных государственных органов, органов местного самоуправления и организаций, предусматривающий ограничения прав и свобод, вводится на всей территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях в случае агрессии или непосредственной угрозы агрессии против Российской Федерации.

2. В период военного положения Вооруженные Силы Российской Федерации, другие войска, воинские формирования и органы могут вести боевые действия по отражению агрессии независимо от объявления состояния войны.

3. Органом оперативного управления Вооруженными Силами Российской Федерации, другими войсками, воинскими формированиями и органами при введении военного положения является Генеральный штаб Вооруженных Сил Российской Федерации.

Комментарий к ст. 19

1. В период, когда государство находится в состоянии войны и отражает агрессию либо находится перед лицом реальной агрессии, прежний (мирный) уклад жизнедеятельности государства и общества не в состоянии обеспечить организацию эффективного отпора агрессору либо предотвратить агрессию. Очевидно, в этой связи необходим иной, более эффективный режим деятельности государства и общества, при котором государство способно к вооруженной

защите. Такой режим возможен при введении военного положения, которое можно вкратце охарактеризовать как временную организацию государства и общества, максимально адаптированную для отражения агрессии.

Режим военного положения включает в себя комплекс экономических, политических и иных мер, направленных на создание условий для отражения или предотвращения агрессии.

2. В период Великой Отечественной войны режим военного положения, введенный Указом Президиума Верховного Совета СССР «О военном положении» от 22 июня 1941 г. № 29, сыграл решающую роль в деле организации государства в период отражения натиска немецко-фашистских войск. Тогда удалось обеспечить живучесть экономики за счет эвакуированных и создания новых производственных мощностей в восточных районах СССР вместо разрушенной экономики в западных районах; создать эффективную систему управления обороной государства во всех областях ее проявления.

Режим военного положения в годы войны предусматривал сосредоточение государственной власти в руках военного командования, наделение военных органов чрезвычайными полномочиями. Предусматривалось введение определенных ограничений прав граждан, возложение на них дополнительных обязанностей. Военным властям предоставлялось право привлекать граждан к трудовой повинности для выполнения оборонных работ, к мероприятиям гражданской обороны: охране электростанций, путей сообщений, средств связи, других важных объектов, для участия в борьбе с пожарами, стихийными бедствиями. Вводился круглосуточный режим работы оборонных предприятий. Расширялась подсудность военно-судебных органов, усиливалась юридическая ответственность граждан за правонарушения.

3. В настоящее время режим военного положения характеризуется следующими основными правовыми условиями:

— на федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы военного управления и органы местного самоуправления в период военного положения, помимо основных функций, рассчитанных на мирное время, возлагаются дополнительные, направленные на обеспечение обороноспособности страны и поддержания режима военного положения;

— предусматриваются ограничения прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, деятельности предприятий, учреждений и организаций независимо от организационно-правовых форм и формы собственности, прав их должностных лиц;

— предусматривается возложение на граждан и других лиц, на организации и их должностных лиц дополнительных обязанностей;

— организуется производство продукции, необходимой для нужд обороны и обеспечения населения;

— предусматривается установление специальных режимов деятельности предприятий и организаций;

предусматривается возмездное изъятие объектов собственности граждан и организаций для государственных нужд.

4. Конституция РФ (ч. 3 ст. 55) допускает возможность ограничения федеральным законом прав и свобод человека и гражданина только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Законодательством Российской Федерации в период действия режима военного положения в отличие от режима чрезвычайного положения не предусмотрен перечень основных прав и свобод, не подлежащих ограничению. Согласно ч. 3 ст. 56 Конституции Российской Федерации в период действия режима чрезвычайного положения не подлежат ограничению права и свободы, предусмотренные ст.ст. 20, 21, 23 (ч. 1), 24, 28, 34 (ч. 1), 40 (ч. 1), 46—54 Конституции Российской Федерации.

Однако вышесказанное не означает, что режим военного положения позволяет ограничивать любые права личности. Указанные в вышеперечисленных статьях Конституции РФ права (право на жизнь, личное достоинство, неприкосновенность частной жизни, свободу совести, использование своих способностей, право на жилище, право на судебную защиту и т. д.) представляют собой основу человеческого существования в обществе.

Содержание данных прав, а также условия их безграничной реализации не могут отрицательно влиять на основы конституционного строя, нравственность, здоровье, права и законные интересы других лиц, обеспечение обороны страны и безопасности государства. Данные основные права закреплены в целом ряде международно-правовых документов: Всеобщей декларации прав человека (содержащей нормы-рекомендации), Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах, Международном пакте о гражданских и политических правах, Европейской конвенции по защите прав человека и основных свобод и других международно-правовых актах о правах человека. Ограничение вышеперечисленных прав не предусмотрено в данных документах.

По мнению многих юристов, изучающих военное положение (Ю.В. Кудрявцева, Г.В. Васильевой, С.В. Пчелинцева), запрет в условиях чрезвычайного положения ограничения прав, перечисленных в ч. 3 ст. 56 Конституции РФ, по аналогии может применяться и в условиях военного положения.

К разряду исключений из вышеперечисленных прав можно отнести право, предусмотренное ст. 34 Конституции РФ, согласно которому каждый имеет право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности. Возможность ограничения такого права в военное время в мировой практике всегда предполагалась. Его ограничение прямо предусмотрено и в Федеральном конституционном законе «О военном положении», согласно которому на гражданина может возлагаться обязанность по защите Отечества, выполнению работ, возмездному предоставлению имущества, находящегося в собственности, и т. д.

Исключением также является право на свободу совести и вероисповедания (ст. 28 Конституции РФ), которое согласно ст. 9 Европейской конвенции по защите прав человека и основных свобод (Рим, 4 ноября 1950 г.) и ст. 3 Федерального закона «О свободе совести и о религиозных объединениях» от 26 сентября 1997 г. № 125-ФЗ может

быть ограничено в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов человека и гражданина, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

С учетом вышеизложенного представляется, что в условиях военного положения не подлежат ограничению права, перечисленные в ч. 3 ст. 56 Конституции РФ, за исключением прав, предусмотренных ст.ст. 28, 34 Конституции РФ.

В период военного положения могут быть ограничены и гражданские права граждан и юридических лиц. В соответствии с ч. 2 ст. 1 ГК РФ гражданские права указанных лиц могут быть ограничены на основании федерального закона и только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Режим военного положения в силу своей специфики может затрагивать право частной собственности граждан и юридических лиц. В соответствии с ч. 3 ст. 35 Конституции Российской Федерации никто не может быть лишен своего имущества иначе как по решению суда. Принудительное отчуждение имущества для государственных целей может быть произведено только при условии предварительного и равноценного возмещения.

Право на свободу договора в силу пп. 1 и 2 ст. 455 ГК РФ может быть ограничено путем возложения обязанности заключения договора, обеспечивающего государственные нужды.

Ограничения перемещения товаров и услуг могут вводиться в соответствии с федеральным законом, если это необходимо для обеспечения безопасности, защиты жизни и здоровья людей, охраны природы и культурных ценностей (ч. 3 ст. 1 ГК РФ).

Конституцией Российской Федерации (ч. 1 ст. 59) закреплена важнейшая обязанность каждого гражданина по защите Отечества. В соответствии с п. 2 ст. 1 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе» в период военного положения воинская обязанность граждан определяется федеральными конституционными законами, федеральными законами, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации и предусматривает:

- призыв на военную службу по мобилизации, в период военного положения и в военное время;
- прохождение военной службы в период мобилизации, в период военного положения и в военное время;
- военное обучение в период военного положения и в военное время.

В период военного положения на граждан может возлагаться военно-транспортная обязанность (Положение о военно-транспортной обязанности (утверждено Указом Президента РФ от 2 октября 1998 г. № 1175).

В ч. 3 ст. 87 Конституции РФ устанавливается, что общие правовые условия режима военного положения определяются федеральным конституционным законом. Федеральным Конституционным законом «О военном положении» от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ определяются меры военного положения, предусмотренные на территории, где оно введено.

5. На основании указов Президента Российской Федерации в условиях действия военного положения предусматривается осуществление следующих мер военного положения:

- усиление охраны общественного порядка и общественной безопасности, охраны военных, важных государственных и специальных объектов, объектов, обеспечивающих жизнедеятельность населения, функционирование транспорта, коммуникаций, связи, а также представляющих повышенную опасность для жизни и здоровья людей и для окружающей природной среды;

- установление особого режима работы транспорта, связи и энергетики, а также объектов, представляющих повышенную опасность для жизни и здоровья людей и для окружающей природной среды;

- эвакуация населения, объектов хозяйственного, социального и культурного назначения, а также временное переселение граждан и других лиц из районов, опасных для проживания, в другие районы с обязательным предоставлением им жилых помещений (помещений) для временного или постоянного проживания;

- установление и обеспечение особого режима въезда на территорию, где введено военное положение, и выезда с нее, а также ограничение свободы передвижения по ней;

- приостановление указами Президента Российской Федерации деятельности политических партий, общественных и религиозных объединений, ведущих пропаганду и (или) агитацию, а равно какую-либо иную деятельность, подрывающую в условиях военного положения оборону и безопасность Российской Федерации, если они будут продолжать эту деятельность после внесения Генеральным прокурором Российской Федерации в руководящие органы данных объединений представления о прекращении такой деятельности;

- привлечение в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, граждан и других лиц к выполнению работ оборонного характера, ликвидации последствий применения противником оружия, восстановлению поврежденных (разрушенных) объектов экономики, систем жизнеобеспечения и военных объектов, а также к участию в борьбе с пожарами, эпидемиями, эпизоотиями;

- изъятие в соответствии с федеральными законами и принятыми на их основе иными нормативными правовыми актами Российской Федерации необходимого для нужд обороны имущества у организаций, граждан и других лиц с возмещением причиненного ущерба в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации;

- установление запретов и ограничений на выбор места пребывания и места жительства;

- запрещение или ограничение проведения собраний, митингов, демонстраций, шествий, пикетирования, забастовок и иных форм приостановления деятельности организаций;

- ограничение движения транспортных средств и осуществление их досмотра;

- установление запрета на появление граждан и других лиц на улице после определенного времени с предоставлением федеральным органам исполнительной власти, органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органам военного управления права при необходимости осуществлять проверку документов у граждан и других лиц, проводить их личный досмотр, досмотр вещей и жилища, осуществлять по установленным

федеральным законодательством основаниям задержание граждан, других лиц и транспортных средств. При этом срок задержания граждан, других лиц не должен превышать 30 суток;

— установление запрета на продажу оружия, боеприпасов, взрывчатых и ядовитых веществ, установление особого режима оборота лекарственных средств и медицинских препаратов, содержащих наркотические и иные сильнодействующие вещества, спиртных напитков. В случаях, предусмотренных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, у граждан и других лиц производится изъятие оружия, боеприпасов, взрывчатых и ядовитых веществ, а у организаций — изъятие наряду с оружием, боеприпасами, взрывчатыми и ядовитыми веществами боевой и учебной военной техники и радиоактивных веществ;

— установление контроля за работой типографий, вычислительных центров и автоматизированных систем, средств массовой информации, использование их для нужд обороны, а также запрещение работы приемопередающих радиостанций индивидуального пользования;

— введение военной цензуры на почтовые отправления, сообщения, передаваемые с помощью телекоммуникационных систем, а также осуществление контроля за телефонными переговорами, создание органов цензуры, непосредственно занимающихся указанными вопросами;

— интернирование (изоляция) в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права граждан иностранного государства (государств), воюющего (воюющих) с Российской Федерацией;

— запрещение (ограничение) выезда граждан и других лиц за границу;

— введение в органах государственной власти, иных государственных органах, органах военного управления, органах местного самоуправления и организациях дополнительных мер, направленных на усиление режима секретности;

— прекращение указами Президента Российской Федерации деятельности в Российской Федерации иностранных и международных организаций, в отношении которых правоохранительными органами получены достоверные сведения о том, что они ведут деятельность, направленную на подрыв обороны и безопасности Российской Федерации.

Из указанных мер в соответствии с Федеральным конституционным законом «О военном положении», интернирование граждан иностранного государства (государств), воюющего (воюющих) с Российской Федерацией, приостановление указами Президента Российской Федерации деятельности политических партий, общественных и религиозных объединений, ведущих пропаганду и (или) агитацию, может быть реализовано только в случае агрессии против Российской Федерации.

На территории, где ведутся или разворачиваются военные действия, осуществление вышеперечисленных мер указом Президента Российской Федерации может быть возложено на органы военного управления.

В период действия военного положения в целях обеспечения условий для производства продукции, необходимой для удовлетворения потребностей государства, Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, специальных формирований, а также нужд населения, федеральными законами и принятыми на их основе иными нормативными правовыми актами Российской Федерации могут быть введены меры военного положения, связанные с временными ограничениями на осуществление экономической и финансовой деятельности, свободное перемещение товаров (услуг) и финансовых средств, на поиск, получение, передачу, производство и распространение информации; временно изменены форма собственности организаций, порядок и условия процедур банкротства, режим трудовой деятельности, а также могут устанавливаться особенности функционирования финансовой, налоговой, таможенной и банковской систем как на территории, где введено военное положение, так и на других территориях Российской Федерации, где военное положение не введено.

Режим военного положения предусматривает наделение органов государственной власти и органов местного самоуправления, а также формируемых органов государственного управления военного времени, военных властей правами по реализации функций, обеспечивающих выполнение должностными лицами и гражданами возложенных на них обязанностей.

6. К обеспечению режима военного положения в порядке, установленном нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации, могут быть привлечены соединения и воинские части Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований, а также органы.

Соединения, воинские части и органы, привлекаемые к обеспечению режима военного положения, выполняют следующие основные задачи:

1) поддержание особого режима въезда на территорию, где введено военное положение, и выезда с этой территории, а также ограничение свободы передвижения по ней;

2) участие в спасении и эвакуации населения, в аварийно-спасательных и других неотложных работах, в проведении санитарно-противоэпидемических, противоэпизоотических и других мероприятий;

3) охрана военных, важных государственных и специальных объектов, объектов, обеспечивающих жизнедеятельность населения, функционирование транспорта, связи, а также представляющих повышенную опасность для жизни и здоровья людей, для окружающей природной среды;

4) охрана общественного порядка и общественной безопасности, участие в проведении мероприятий по обеспечению режима военного положения;

5) пресечение деятельности незаконных вооруженных формирований, террористов и диверсантов.

В соответствии с ч. 2 ст. 87 Конституции Российской Федерации Президент Российской Федерации вводит военное положение на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях только в случае агрессии против Российской Федерации или непосредственной угрозы агрессии.

7. Агрессия как основание введения военного положения в настоящий момент может определяться с помощью Резолюции, принятой XXIX сессией Генеральной Ассамблеи ООН, «Определение агрессии» от 14 декабря 1974 г.: «Агрессией является применение вооруженной силы государством против суверенитета, территориальной

неприкосновенности или политической независимости другого государства или каким-либо другим образом, несовместимым с Уставом Организации Объединенных Наций, как это установлено в настоящем определении» (ст. 1). В соответствии со ст. 3 Резолюции независимо от объявления войны как акты агрессии квалифицируются:

— вторжение или нападение вооруженных сил государства на территорию другого государства или любая военная оккупация, какой бы временный характер она ни носила, являющаяся результатом такого вторжения или нападения, или любая аннексия с применением силы территории другого государства или части ее;

— бомбардировка вооруженными силами государства территории другого государства или применение любого оружия государством против территории другого государства;

— блокада портов или берегов государства вооруженными силами другого государства;

— нападение вооруженными силами государства на сухопутные, морские или воздушные силы или морские и воздушные флоты другого государства;

— применение вооруженных сил одного государства, находящихся на территории другого государства по соглашению с принимающим государством, в нарушение условий, предусмотренных в соглашении, или любое продолжение их пребывания на такой территории по прекращении действия соглашения;

— действие государства, позволяющего, чтобы его территория, которую оно предоставило в распоряжение другого государства, использовалась этим другим государством для совершения акта агрессии против третьего государства;

— засылка государством или от имени государства вооруженных банд, групп и регулярных сил или наемников, которые осуществляют акты применения вооруженной силы против другого государства, носящие столь серьезный характер, что это равносильно перечисленным выше актам, или его значительное участие в них.

Необходимо напомнить, что приведенный перечень служит лишь примерным критерием определения акта агрессии. Согласно ст. 39 Устава ООН Совет Безопасности определяет существование любой угрозы миру, любого нарушения мира или акта агрессии и дает рекомендации или решает вопрос о том, какие меры следует предпринять в соответствии со ст.ст. 41 и 42 Устава для поддержания или восстановления международного мира и безопасности.

Основные критерии определения агрессии нашли свое отражение в Федеральном конституционном законе «О военном положении»:

«В соответствии с положениями Устава ООН и общепризнанными принципами и нормами международного права актами агрессии против Российской Федерации, независимо от объявления иностранным государством (группой государств) войны Российской Федерации, признаются, в частности:

— вторжение (нападение) вооруженных сил иностранного государства (группы государств) на территорию Российской Федерации, любая военная оккупация территории Российской Федерации, являющаяся результатом такого вторжения (нападения), любая аннексия территории Российской Федерации или ее части с применением вооруженной силы;

— бомбардировка вооруженными силами иностранного государства (группы государств) территории Российской Федерации или применение любого оружия иностранным государством (группой государств) против Российской Федерации;

— блокада портов или берегов Российской Федерации вооруженными силами иностранного государства (группы государств);

— нападение вооруженных сил иностранного государства (группы государств) на Вооруженные Силы Российской Федерации или другие войска независимо от места их дислокации;

— действия иностранного государства (группы государств), позволяющего (позволяющих) использовать свою территорию другому государству (группе государств) для совершения акта агрессии против Российской Федерации;

— засылка иностранным государством (группой государств) или от имени иностранного государства (группы государств) вооруженных банд, групп, иррегулярных сил или наемников, которые осуществляют акты применения вооруженной силы против Российской Федерации, равносильные указанным в настоящем пункте актам агрессии.

Актами агрессии против Российской Федерации могут признаваться также другие акты применения вооруженной силы иностранным государством (группой государств) против суверенитета, политической независимости и территориальной целостности Российской Федерации или каким-либо иным образом, несовместимым с Уставом ООН, равносильные указанным в настоящем пункте актам агрессии».

8. Вопрос, связанный с другим основанием объявления режима военного положения — непосредственной угрозой агрессии, весьма важен и, очевидно, нуждается в детальной регламентации как на международном уровне, так и в национальном законодательстве. Не проясняет данный вопрос формулировка Федерального конституционного закона «О военном положении». Непосредственной угрозой агрессии согласно данному Закону «...могут признаваться действия иностранного государства (группы государств), совершенные в нарушение Устава ООН, общепризнанных принципов и норм международного права, непосредственно указывающие на подготовку к совершению агрессии против Российской Федерации, включая объявление войны Российской Федерации».

Представляется, что базисом для определения непосредственных угроз агрессии должны быть внешние угрозы военной безопасности Российской Федерации и ее союзников, сформулированные в Военной доктрине. К ним относятся:

территориальные претензии к Российской Федерации;

вмешательство во внутренние дела Российской Федерации;

попытки игнорировать (ущемлять) интересы Российской Федерации в решении проблем международной безопасности, противодействовать ее укреплению как одного из влиятельных центров многополярного мира;

наличие очагов вооруженных конфликтов, прежде всего вблизи Государственной границы Российской Федерации и границ ее союзников;

создание (наращивание) группировок войск (сил), ведущее к нарушению сложившегося баланса сил, вблизи Государственной границы Российской Федерации и границ ее союзников, а также на прилегающих к их территориям морях;

расширение военных блоков и союзов в ущерб военной безопасности Российской Федерации;

ввод иностранных войск в нарушение Устава ООН на территории сопредельных с Российской Федерацией и дружественных ей государств;

создание, оснащение и подготовка на территориях других государств вооруженных формирований и групп в целях их переброски для действий на территориях Российской Федерации и ее союзников;

нападения (вооруженные провокации) на военные объекты Российской Федерации, расположенные на территориях иностранных государств, а также на объекты и сооружения на Государственной границе Российской Федерации, границах ее союзников и в Мировом океане;

действия, направленные на подрыв глобальной и региональной стабильности, в том числе путем воспрепятствования работе российских систем государственного и военного управления, на нарушение функционирования стратегических ядерных сил, систем предупреждения о ракетном нападении, противоракетной обороны, контроля космического пространства и обеспечения их боевой устойчивости, объектов хранения ядерных боеприпасов, атомной энергетики, атомной и химической промышленности, других потенциально опасных объектов;

враждебные, наносящие ущерб военной безопасности Российской Федерации и ее союзников информационные (информационно-технические, информационно-психологические) действия;

дискриминация, подавление прав, свобод и законных интересов граждан Российской Федерации в иностранных государствах;

международный терроризм.

Данные угрозы ни в коем случае нельзя рассматривать как непосредственные угрозы агрессии, но они определяют общие, наиболее вероятные тенденциозные проявления агрессивных намерений в отношении Российской Федерации.

По данному вопросу стоит согласиться с мнением С.В. Пчелинцева (Правовое регулирование военного положения в Российской Федерации: Дисс. ... канд. юрид. наук. — М., 1998), который предлагает следующий перечень обстоятельств, указывающих на непосредственную угрозу агрессии:

объявление иностранным государством (группой государств) войны Российской Федерации;

необоснованная концентрация вооруженных сил иностранного государства (группы государств) на Государственной границе Российской Федерации;

проведение в иностранном государстве мобилизации;

возникновение вооруженных конфликтов, направленных против Российской Федерации;

иные действия иностранного государства (группы государств), осуществляемые в нарушение общепризнанных принципов и норм международного права, реально указывающие на подготовку к агрессии против Российской Федерации.

В соответствии с ч. 2 ст. 87 Конституции РФ военное положение вводится на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях указом Президента Российской Федерации с незамедлительным сообщением об этом Совету Федерации и Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации. Указ о военном положении должен быть утвержден Советом Федерации (п. «б» ст. 102 Конституции РФ).

Военное положение на территории Российской Федерации или в отдельных ее областях отменяется указом Президента Российской Федерации после прекращения событий и ситуаций, послуживших основанием для его введения.

9. С отменой военного положения отменяются нормативные правовые акты, принятые для обеспечения режима военного положения, в порядке, установленном Президентом Российской Федерации, прекращают осуществление функций по обеспечению режима военного положения федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органы военного управления.

В период военного положения Вооруженные Силы Российской Федерации, другие войска, воинские формирования и органы могут вести боевые действия по отражению агрессии независимо от объявления состояния войны.

Начало ведения военных действий не связано с фактом объявления войны и даже с фактом введения военного положения. В соответствии со ст. 4 комментируемого закона Президент Российской Федерации отдает приказ Верховного Главнокомандующего Вооруженными Силами Российской Федерации о ведении военных действий в случае агрессии, непосредственной угрозы агрессии, возникновения вооруженных конфликтов, направленных против Российской Федерации.

Вооруженные Силы Российской Федерации, другие войска, воинские формирования и органы выполняют задачи в области обороны в соответствии с Планом применения Вооруженных Сил Российской Федерации.

На Вооруженные Силы возлагается решение основных задач вооруженного противодействия противнику военными методами.

Пограничные войска Российской Федерации осуществляют охрану и защиту Государственной границы, а также совместно с Вооруженными Силами участвуют в отражении агрессии против Российской Федерации.

Внутренние войска МВД Российской Федерации выполняют задачи по обеспечению общественной безопасности, режима военного положения, участию в территориальной обороне.

Железнодорожные войска обеспечивают мероприятия, связанные с мобилизационными потребностями Российской Федерации, охраной и обороной важных участков железных дорог.

Войска гражданской обороны в основном выполняют задачи по обеспечению безопасности населения, защиты материальных и культурных ценностей на территории Российской Федерации от опасностей, возникающих вследствие военных действий.

Для выполнения отдельных задач в области обороны привлекаются инженерно-технические и дорожно-строительные воинские формирования при федеральных органах исполнительной власти, Служба внешней разведки Российской Федерации, органы федеральной службы безопасности, органы пограничной службы Российской Федерации, федеральные органы правительственной связи и информации, федеральные органы государственной охраны, федеральный орган обеспечения мобилизационной подготовки органов государственной власти Российской Федерации, а также создаваемые на военное время специальные формирования.

На Генеральный штаб Вооруженных Сил возлагается организация взаимодействия Вооруженных Сил с другими войсками, воинскими формированиями и органами в области обороны, а также участие в решении задач в области безопасности государства.

Статья 20. Мобилизация

1. С объявлением общей или частичной мобилизации осуществляются мероприятия по переводу Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов на организацию и состав, предусмотренные для военного времени, а также по переводу органов государственной власти, органов местного самоуправления и организаций на работу в условиях военного времени.

2. Порядок мобилизационной подготовки и проведения мобилизации определяется федеральным законом.

Комментарий к ст. 20

1. Войны между государствами, кем бы они ни велись, всегда сопряжены с увеличением армий, напряжением внутренних ресурсов страны в целях одержания верха над противником. Объем и содержание мобилизации зависят главным образом от характера и цели войны того или иного периода. Так, до Первой мировой войны под мобилизацией понимался лишь перевод вооруженных сил и части экономики страны (в основном металлообрабатывающей промышленности и транспорта) с мирного положения на военное.

Подобного рода содержание мобилизации в то время обуславливалось тем, что для ведения войн требовались армии относительно небольшой численности. Войны велись на ограниченных пространствах, и этот фактор не влек за собой необходимости заблаговременной подготовки к войне всего экономического хозяйства государства. К тому же снабжение войск обеспечивалось, как правило, за счет мобилизационных запасов, созданных в мирное время, и продукцией, производимой военными заводами.

Первая мировая война внесла существенные коррективы в содержание мобилизации. Во время этой войны нельзя было обойтись лишь доукомплектованием имевшихся в мирное время частей и соединений, а потребовалось развертывание армий военного времени (в Первой мировой войне количество соединений по сравнению с мирным временем увеличилось примерно в два раза, а общая численность армий — в четыре-пять раз).

Значительный рост численности вооруженных сил, большой масштаб военных действий неизбежно повлекли за собой резкое увеличение потребностей в людских ресурсах и материально-технических средствах. Имевшиеся военные заводы не в состоянии были обеспечить своей продукцией эти возросшие запросы. Накопленные запасы мирного времени были израсходованы в первые месяцы войны. Воюющие страны должны были значительную часть отраслей гражданской промышленности переключать на военное производство. Мобилизация приобретала уже разносторонний, всеобщий характер.

В годы Второй мировой войны масштабы мобилизации еще больше возросли.

В 1938—1941 гг. численность вооруженных сил основных воюющих государств увеличилась в четыре-шесть раз. Количество мобилизованных в этих странах составило значительный процент от общей численности населения. Если в Первую мировую войну из пяти взрослых мужчин двое находились в вооруженных силах, то во Второй мировой войне — уже каждый второй.

В современной или будущей войне могут принять участие мощные коалиции стран, располагающие миллионными армиями, огромным экономическим потенциалом, обширными территориями.

В таких условиях война потребует крайнего напряжения физических и духовных сил населения, постановки на службу войне всей экономики воюющих стран, что практически означает всестороннюю мобилизацию.

2. В Российской Федерации основы мобилизации определены Федеральным законом «О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации» от 26 февраля 1997 г. № 31-ФЗ.

Согласно данному Закону под мобилизацией в Российской Федерации понимается комплекс мероприятий по переводу экономики Российской Федерации, экономики субъектов Российской Федерации и экономики муниципальных образований, переводу органов государственной власти, органов местного самоуправления и организаций на работу в условиях военного времени, переводу Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований, органов и специальных формирований на организацию и состав военного времени.

Объявление мобилизации входит в компетенцию Президента Российской Федерации (ст. 4 комментируемого Федерального закона и ст. 4 Федерального закона «О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации»). Президент объявляет о мобилизации в случаях агрессии против Российской Федерации или непосредственной угрозы агрессии, возникновения вооруженных конфликтов, направленных против Российской Федерации, с незамедлительным сообщением об этом Совету Федерации и Государственной Думе.

3. В зависимости от масштабов проведения мобилизация подразделяется на общую и частичную.

Общая мобилизация распространяется на все Вооруженные Силы, проводится на всей территории страны.

Частичная мобилизация охватывает войска одного или нескольких военных округов (флотов) или отдельные соединения (объединения). Проводится такая мобилизация лишь на определенной части территории государства.

Определение вида мобилизации вооруженных сил, масштабов ее проведения зависит каждый раз от складывающейся политической, военной и международной обстановки.

В содержание мобилизации входят следующие основные мероприятия:

— проведение мероприятий по переводу органов государственной власти, органов местного самоуправления и организаций на работу в условиях военного времени;

— проведение мобилизации Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований, органов и специальных формирований;

— проведение мероприятий по переводу экономики Российской Федерации, экономики субъектов Российской Федерации и экономики муниципальных образований, переводу организаций на работу в условиях военного времени.

Организация и порядок мобилизации органов государственной власти, органов местного самоуправления определяются нормативными правовыми актами Президента и Правительства Российской Федерации.

4. Перевод органов государственной власти, органов местного самоуправления и организаций на работу в условиях военного времени заключается в установлении Президентом Российской Федерации режима их деятельности, обеспечении согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти в области мобилизации. В целях обеспечения живучести предусматривается работа указанных органов на запасных пунктах управления. Для обеспечения укомплектованности специалистами в условиях военного времени осуществляется бронирование на период мобилизации и на военное время граждан, пребывающих в запасе и работающих в органах государственной власти, органах местного самоуправления и организациях.

Конкретное содержание мероприятий, проводимых в период мобилизации, определяется в мобилизационных заданиях (заказах) или задачах по мобилизационной работе. Федеральные органы государственной власти, федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления и организации, имеющие такие задания, для организации мероприятий по мобилизационной подготовке и мобилизации и контроля за их проведением создают мобилизационные органы. Структура и штаты мобилизационных органов определяются исходя из характера и объема мобилизационных заданий (заказов) или задач по мобилизационной работе. В зависимости от объема указанных заданий (заказов) или задач вместо создания мобилизационного органа могут назначаться мобилизационные работники.

5. Для обеспечения исполнения Президентом Российской Федерации полномочий в сфере мобилизационной подготовки и мобилизации в соответствии с Федеральным законом «О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации», а также для руководства подведомственными мобилизационными органами функционирует Главное управление специальных программ Президента Российской Федерации (ГУСП) (Положение о Главном управлении специальных программ Президента Российской Федерации, утвержденное Указом Президента РФ от 31 августа 1998 г. № 1025с), которое является федеральным органом исполнительной власти Российской Федерации.

ГУСП осуществляет свою деятельность в интересах Президента Российской Федерации, Администрации Президента Российской Федерации, а также Правительства Российской Федерации, палат Федерального Собрания Российской Федерации, Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации.

В военное время и в условиях военного и чрезвычайного положения на ГУСП возлагаются следующие основные задачи:

— обеспечение работы, жизнедеятельности и безопасности Президента Российской Федерации, Председателя Правительства Российской Федерации, руководства федеральных органов государственной власти, их аппаратов и Администрации Президента Российской Федерации в период их пребывания на специальных объектах;

— обеспечение функционирования специальных объектов и объектов мобилизационного назначения, а также осуществление контроля готовности к использованию по назначению запасных пунктов управления федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и организаций.

— координация работы по защите информации от утечки по техническим каналам на специальных объектах, запасных пунктах управления федеральных органов исполнительной власти и в административных зданиях федеральных органов государственной власти;

— контроль за исполнением указов, распоряжений и поручений Президента Российской Федерации по вопросам мобилизационной подготовки федеральных органов государственной власти.

6. Федеральным законом «О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации», Федеральным законом «Об обороне» предусмотрена деятельность федерального органа по обеспечению мобилизационной подготовки, которым на данный момент является Служба специальных объектов при Президенте РФ (Положение о Службе специальных объектов при Президенте Российской Федерации, утвержденное Указом Президента РФ от 15 марта 1999 г. № 350).

Согласно Положению о Службе специальных объектов при Президенте Российской Федерации на нее при проведении мобилизации, в военное время возлагаются следующие задачи:

— обеспечение жизнедеятельности, функционирования и безопасности на специальных объектах должностных лиц федеральных органов государственной власти и аппаратов этих органов, а также оперативных групп соответствующих федеральных органов исполнительной власти;

— участие в осуществлении контроля за мобилизационной готовностью, техническим состоянием и эксплуатацией запасных пунктов управления федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и организаций;

— организация и проведение мероприятий по защите сведений, составляющих государственную тайну.

7. Следующим элементом мобилизации является перевод экономики страны на работу в условиях военного времени.

Экономика военного времени — это материально-техническая база мобилизации. Очевидно, что в условиях современной ширококомасштабной войны может потребоваться громадное количество вооружения, боеприпасов, боевой техники и различных видов материально-технических средств. В целях снабжения воюющего государства, и

прежде всего Вооруженных Сил Российской Федерации материально-техническими средствами потребуются перевод всей экономики страны на военное производство. Перевод экономики страны на работу в условиях военного времени осуществляется в соответствии с планом, утверждаемым Президентом Российской Федерации.

Организация и порядок мобилизации экономики Российской Федерации, экономики субъектов Российской Федерации и экономики муниципальных образований, а также организаций определяются нормативными правовыми актами Президента и Правительства Российской Федерации.

Выполнение обязанностей по переводу экономики страны на военное производство возлагается на Правительство Российской Федерации, субъекты Российской Федерации, муниципальные образования, на организации и должностных лиц этих организаций.

В соответствии с федеральными законами «Об обороне», «О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации», Федеральным конституционным законом «О военном положении» к конкретным мероприятиям по переводу экономики на работу в военное время можно отнести:

- перепрофилирование различных производств на производство продукции военно-технического назначения;
- ввод мобилизационных мощностей и объектов для производства продукции;
- введение ограничений на осуществление экономической и финансовой деятельности, свободное перемещение товаров (услуг) и финансовых средств, на поиск, получение, передачу, производство и распространение информации;
- изменение формы собственности организаций, порядка и условий процедур банкротства;
- возмездное изъятие в соответствии с федеральными законами и принятыми на их основе нормативными правовыми актами имущества у организаций, граждан и других лиц;
- установление особенностей функционирования финансовой, налоговой, таможенной и банковской систем;
- изменение режима трудовой деятельности;
- бронирование специалистов для производственных нужд предприятий, организаций и т. д.

8. Важной составной частью мобилизации является мобилизация вооруженных сил, которая представляет собой процесс быстрого и планомерного развертывания вооруженных сил и перехода их на организацию и штаты военного времени. Посредством мобилизации производится пополнение вооруженных сил людьми, военной техникой, вооружением, материальными средствами.

Для материального обеспечения мобилизационного развертывания Вооруженных Сил РФ определяются потребности Вооруженных Сил в вооружении, военной технике, боеприпасах и других материальных средствах, осуществляется текущее и перспективное планирование обеспечения материальными средствами мобилизационного развертывания Вооруженных Сил, а также накопление и размещение этих средств в мирное время в пределах средств федерального бюджета, выделяемых на эти цели, и за счет других источников, предусмотренных законодательством. В военных округах создается запас мобилизационных ресурсов, резервов для войск (сил).

Пополнение Вооруженных Сил военной техникой, оружием и боеприпасами осуществляется за счет расконсервирования заблаговременно создаваемых мобилизационных запасов. Дальнейшее пополнение производится за счет налаженного выпуска необходимой техники и вооружения в условиях работы экономики военного времени.

9. Для обеспечения Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований, органов и специальных формирований транспортными средствами в период мобилизации и в военное время в Российской Федерации устанавливается военно-транспортная обязанность (Положение о военно-транспортной обязанности, утвержденное Указом Президента РФ от 2 октября 1998 г. № 1175).

Военно-транспортная обязанность является составной частью мобилизационной подготовки и мобилизации в Российской Федерации и заключается в проведении мероприятий, связанных с учетом, заблаговременной подготовкой и предоставлением транспортных средств войскам, формированиям и органам, а также в обеспечении работы этих транспортных средств.

Данная обязанность распространяется на:

- федеральные органы исполнительной власти;
- органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления;
- организации независимо от формы собственности, являющиеся собственниками транспортных средств, организации, владеющие транспортными средствами на праве хозяйственного ведения, оперативного управления либо по иному основанию, предусмотренному законом или договором, а также на организации, обеспечивающие работу транспортных средств, в том числе порты, пристани, аэропорты, нефтебазы, перевалочные базы горючего, автозаправочные станции, ремонтные и иные организации (далее — организации);
- граждан — владельцев транспортных средств (далее — граждане).

В период мобилизации и в военное время военно-транспортная обязанность исполняется путем предоставления войскам, формированиям и органам транспортных средств и обеспечения их работы в соответствии с мобилизационными заданиями.

Перечни транспортных средств, предоставляемых войскам, формированиям и органам, устанавливаются Министерством обороны Российской Федерации по согласованию с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти. Приказом министра обороны РФ от 4 декабря 2000 г. № 570 утвержден Перечень промысловых и специальных судов, предоставляемых организациями и гражданами войскам, воинским формированиям и органам.

10. Укомплектование Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов по штатам военного времени осуществляется путем призыва граждан на военную службу. С объявлением мобилизации лица, состоящие к этому времени в рядах Вооруженных Сил, задерживаются до особого распоряжения.

Для обеспечения мобилизационного развертывания Вооруженных Сил в соответствии со ст. 20 Федерального закона «О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации» граждане, пребывающие в запасе,

заблаговременно приписываются к воинским частям (предназначаются в специальные формирования) для прохождения военной службы в военное время на воинских должностях или для работы на должностях гражданского персонала, предусмотренных штатами военного времени.

Приписка граждан к воинским частям (предназначение в специальные формирования) организуется военными комиссарами районов, городов без районного деления, иных муниципальных (административно-территориальных) образований и федеральными органами исполнительной власти, имеющими запас, во взаимодействии с командирами воинских частей и специальных формирований в порядке, определяемом Генеральным штабом Вооруженных Сил Российской Федерации и федеральными органами исполнительной власти, имеющими запас.

Решение о планируемом призыве на военную службу (направлении на работу) военными комиссарами заблаговременно доводится до граждан путем вручения им мобилизационных предписаний и проставления соответствующей отметки об этом в их военных билетах. Кроме того, всем гражданам, приписанным к воинским частям (предназначенным в специальные формирования), а также гражданам, предназначенным в аппарат усиления военных комиссариатов, соответствующими военными комиссариатами (федеральными органами исполнительной власти, имеющими запас) выписываются персональные повестки.

Граждане, приписанные к воинским частям (предназначенные в специальные формирования) для прохождения военной службы в военное время, призываются на военную службу по мобилизации в случае осуществления мероприятий по переводу воинских частей, к которым они приписаны, на организацию и состав военного времени, а также в случае создания специальных формирований

11. Порядок призыва на военную службу по мобилизации граждан, приписанных к воинским частям (предназначенных в специальные формирования) для прохождения военной службы на воинских должностях, предусмотренных штатами военного времени, а также порядок направления граждан для работы на должностях гражданского персонала Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований, органов и специальных формирований определен Положением о призыве на военную службу по мобилизации граждан, приписанных к воинским частям (предназначенных в специальные формирования) для прохождения военной службы на воинских должностях, предусмотренных штатами военного времени, или направления их для работы на должностях гражданского персонала Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований, органов и специальных формирований, утвержденным постановлением Правительства РФ от 19 октября 1998 г. № 1216.

Призыв на военную службу (направление на работу) осуществляется на основании указа Президента Российской Федерации об объявлении общей или частичной мобилизации.

Приказы об объявлении общей или частичной мобилизации на территории субъекта Российской Федерации, района, города без районного деления, иного муниципального (административно-территориального) образования издаются военными комиссарами во исполнение указа Президента Российской Федерации об объявлении общей или частичной мобилизации и на основании соответствующего приказа министра обороны Российской Федерации, директивы начальника Генерального штаба Вооруженных Сил Российской Федерации, приказа директора Федеральной службы безопасности Российской Федерации или директора Службы внешней разведки Российской Федерации.

Призыв на военную службу (направление на работу) осуществляется в объемах, установленных мобилизационными планами воинских частей и специальных формирований, предусматривающих их перевод на организацию и состав военного времени.

Сроки и места явки граждан, подлежащих призыву на военную службу (направлению на работу), определяются в мобилизационных планах воинских частей и специальных формирований и указываются во вручаемых гражданам мобилизационных предписаниях и персональных повестках.

12. Оповещение граждан о проведении общей или частичной мобилизации и необходимости их явки на пункты предварительного сбора (пункты сбора) организует и проводит военный комиссариат совместно с соответствующим органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации (органом местного самоуправления). К оповещению привлекаются должностные лица организаций и лица, предназначенные в аппарат усиления военных комиссариатов, при этом используются технические средства связи и посыльные.

Для оповещения граждан по месту работы в организациях и в органах местного самоуправления создаются штабы оповещения и проведения оборонных мероприятий. Ответственность за организацию указанных штабов возлагается на руководителей организаций и военных комиссаров.

Порядок использования местной радиовещательной сети, телевидения, других средств массовой информации, в том числе электронных, для передачи приказа военного комиссара о проведении общей или частичной мобилизации определяется в мирное время на суженных заседаниях органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации (органов местного самоуправления).

13. Явка (доставка) граждан на пункты предварительного сбора (пункты сбора) или непосредственно в воинские части и специальные формирования осуществляется на основании мобилизационных предписаний и персональных повесток.

Для перевозки граждан, призванных на военную службу (направляемых на работу), используются прежде всего общественный пассажирский транспорт, пригородные поезда и суда, привлекается в установленном порядке автотранспорт организаций и автотранспорт, изъятый у граждан для укомплектования воинских частей и специальных формирований, следующий своим ходом в попутном направлении.

Призванные на военную службу (направляемые на работу) граждане направляются на пункты встречи пополнения воинских частей и специальных формирований либо на пункты сбора в порядке, определяемом Генеральным штабом Вооруженных Сил Российской Федерации и федеральными органами исполнительной власти, имеющими запас.

Передача в воинские части и специальные формирования граждан, призванных на военную службу (направляемых на работу), осуществляется на пунктах приема личного состава воинских частей и специальных формирований или непосредственно на пунктах предварительного сбора (пунктах сбора) в порядке, определяемом Генеральным штабом Вооруженных Сил Российской Федерации и федеральными органами исполнительной власти, имеющими запас.

Через пункты сбора осуществляется, как правило, отправка граждан, приписанных к воинским частям (предназначенных в специальные формирования), дислоцирующимся за пределами субъекта Российской Федерации.

Непосредственно в воинские части и специальные формирования могут быть направлены призванные на военную службу (направляемые на работу) граждане:

а) привлекаемые к выполнению первоочередных работ в воинских частях и специальных формированиях при их переводе на организацию и состав военного времени;

б) работающие в мирное время в воинских частях и специальных формированиях на штатных должностях гражданского персонала или по найму (по операционным кредитам или штатным расписаниям) и приписанные к ним (предназначенные в них).

В целях обеспечения планомерной работы пунктов предварительного сбора (пунктов сбора), ритмичности накопления и последующей отправки команд органы местного самоуправления выделяют в порядке, установленном постановлением Правительства Российской Федерации от 13 июня 1997 г. № 706-34, необходимые здания (помещения) для размещения таких пунктов. Указанные здания (помещения) должны быть хорошо известны призываемым на военную службу (направляемым на работу) гражданам и располагаться на основных маршрутах их следования.

Сбор призываемых на военную службу (направляемых на работу) граждан, проживающих в сельской местности, и доставка их на пункты предварительного сбора (пункты сбора) производятся органами местного самоуправления. Передача указанных граждан представителям воинских частей на пунктах предварительного сбора (пунктах сбора) осуществляется по именованным спискам, заверенным руководителем органа местного самоуправления. Одновременно с именованными списками представляются персональные повестки не оповещенных граждан с указанием причин их неоповещения.

14. Общее руководство мобилизационной подготовкой и проведением мобилизации Вооруженных Сил Российской Федерации осуществляет министр обороны.

Центральным органом по обеспечению мобилизации Вооруженных Сил является Генеральный штаб Вооруженных Сил Российской Федерации. На этот орган возложена разработка мобилизационного плана Вооруженных Сил. Он определяет количество частей, соединений, учреждений, подлежащих развертыванию или формированию, возможные сроки готовности, устанавливает количественные нормы призыва граждан Российской Федерации на военную службу, по мобилизации от субъектов Российской Федерации исходя из общего количества граждан Российской Федерации, подлежащих призыву, намечает мероприятия по подготовке граждан, состоящих в запасе (резерве), планирует создание запасов материально-технических средств и решает другие вопросы.

Мобилизационную работу ведут также главные штабы видов Вооруженных Сил, штабы военных округов, флотов, соединений и частей, начальники гарнизонов.

Части, соединения, учреждения, дислоцированные на территории военного округа, независимо от их оперативной подчиненности, по вопросам мобилизации подчиняются, как правило, командующему войсками военного округа.

В гарнизонах, в которых находятся две или более части, работу по реализации мобилизационных мероприятий проводит штаб начальника гарнизона.

15. Мобилизации в военное время всегда предшествует мобилизационная подготовка, которая представляет собой комплекс мероприятий, проводимых в мирное время, по заблаговременной подготовке экономики Российской Федерации, экономики субъектов Российской Федерации и экономики муниципальных образований, подготовке органов государственной власти, органов местного самоуправления и организаций, подготовке Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований, органов и создаваемых на военное время в соответствии с комментируемым Федеральным законом специальных формирований к обеспечению защиты государства от вооруженного нападения и удовлетворению потребностей государства и нужд населения в военное время.

К основным мероприятиям мобилизационной подготовки согласно ст. 2 Федерального закона «О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации» относятся следующие:

- нормативное правовое регулирование в области мобилизационной подготовки и мобилизации;
- научное и методическое обеспечение мобилизационной подготовки;
- определение условий работы и подготовка органов государственной власти, органов местного самоуправления и организаций к работе в период мобилизации и в военное время;
- подготовка Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований, органов и специальных формирований к мобилизации;
- разработка мобилизационных планов экономики Российской Федерации, экономики субъектов Российской Федерации и экономики муниципальных образований, мобилизационных планов Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований, органов и специальных формирований (далее — мобилизационные планы);
- оценка состояния мобилизационной готовности Российской Федерации;
- создание, развитие и сохранение мобилизационных мощностей и объектов для производства продукции, необходимой для удовлетворения потребностей государства, Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований, органов и специальных формирований и нужд населения в военное время;

- создание и подготовка специальных формирований, предназначенных при объявлении мобилизации для передачи в Вооруженные Силы Российской Федерации или использования в их интересах, а также в интересах экономики Российской Федерации;
- подготовка экономики Российской Федерации, экономики субъектов Российской Федерации и экономики муниципальных образований, подготовка организаций к работе в период мобилизации и в военное время;
- проведение мероприятий по переводу экономики Российской Федерации, экономики субъектов Российской Федерации и экономики муниципальных образований, переводу организаций на работу в условиях военного времени;
- подготовка техники, предназначенной при объявлении мобилизации для поставки в Вооруженные Силы Российской Федерации, другие войска, воинские формирования, органы и специальные формирования или использования в их интересах;
- создание, накопление, сохранение и обновление запасов материальных ценностей мобилизационного и государственного резервов, неснижаемых запасов продовольственных товаров и нефтепродуктов;
- создание и сохранение страхового фонда документации на вооружение и военную технику, важнейшую гражданскую продукцию, объекты повышенного риска, системы жизнеобеспечения населения и объекты, являющиеся национальным достоянием;
- подготовка и организация нормированного снабжения населения продовольственными и непродовольственными товарами, его медицинского обслуживания и обеспечения средствами связи и транспортными средствами в период мобилизации и в военное время;
- создание в установленном порядке запасных пунктов управления органов государственной власти, органов местного самоуправления и организаций и подготовка указанных пунктов управления к работе в условиях военного времени;
- подготовка средств массовой информации к работе в период мобилизации и в военное время;
- организация воинского учета в органах государственной власти, органах местного самоуправления и организациях;
- подготовка граждан по военно-учетным специальностям для комплектования Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований, органов и специальных формирований в период мобилизации и в военное время;
- проведение учений и тренировок по мобилизационному развертыванию и выполнению мобилизационных планов;
- повышение квалификации работников мобилизационных органов;
- международное сотрудничество в области мобилизационной подготовки и мобилизации.

Статья 21. Гражданская оборона

1. Гражданская оборона организуется в целях защиты населения и организаций от опасностей, возникающих при ведении военных действий или вследствие этих действий.

2. Задачи и организация гражданской обороны определяются федеральным законом.

Комментарий к ст. 21

1. Организация и ведение гражданской обороны в Российской Федерации являются одними из важнейших функций государства. Гражданская оборона — составная часть оборонного строительства, обеспечения безопасности нашей страны.

В ходе исторической эволюции войн, совершенствования применяемого оружия совершенствовались и мероприятия по защите от противника мирного населения и жизненно важных объектов, культурных и духовных ценностей. От простейших мероприятий — строительство стен, подземных убежищ и эвакуации система защиты гражданского населения перешла в более сложные и организованные формы. Особую актуальность приобрели вопросы организации гражданской обороны с применением в ходе боевых действий оружия дальнего радиуса действия, боевых летательных аппаратов, оружия массового поражения.

Так, в связи с наступлением германских войск на Петроград в феврале 1918 г. в Смольном был создан штаб воздушной обороны, призванный проводить мероприятия, обеспечивающие защиту города от воздушного нападения летательных аппаратов кайзеровской Германии. Разработка мер противохимической защиты была возложена на химический комитет Главного артиллерийского управления (ГАУ). Оказанием медицинской помощи населению, пострадавшему от воздушных налетов противника, занимались органы здравоохранения и военно-санитарного ведомства.

В послевоенный период были учтены многие вопросы, связанные с гражданской обороной, и ее совершенствование продолжилось в мирный период.

В 1925 г. Совет Народных Комиссаров принял постановление «О мерах противовоздушной обороны при новых постройках в 500-километровой пограничной полосе». В 1926 г. Совет Труда и Обороны создал службу воздушно-химической обороны путей сообщения. Этот же орган в 1927 г. принял решение «Об организации воздушно-химической обороны страны».

4 октября 1932 г. Совет Народных Комиссаров утвердил Положение о противовоздушной обороне территории Союза ССР, что явилось правовой основой создания и последующей деятельности местной противовоздушной обороны — МПВО, являющейся непосредственной предшественницей гражданской обороны. Этот день принято считать днем рождения МПВО, а ныне — гражданской обороны.

Первоначально общее руководство местной противовоздушной обороной в центре осуществлялось Наркоматом обороны, на территории военных округов — командующим войсками военного округа. Города и наиболее крупные предприятия выделялись в пункты и объекты ПВО, возглавляемые соответствующими начальниками.

В период Великой Отечественной войны подразделения, части, формирования и учреждения МПВО выполняли важные и ответственные задачи по проведению защитных мероприятий, обеспечению жизнедеятельности городов, производственных предприятий, спасению людей, восстановлению разрушенных объектов.

В 60-х гг. в связи с революцией в военном деле, наличием средств массового поражения и угрозой применения этих средств потребовалось усилить подготовку тыла страны к защите от оружия массового поражения. В то же время решение таких задач в рамках МПВО становилось невозможным, поскольку ее мероприятия носили в основном местный характер. Органы МПВО располагали ограниченным количеством специальных сил и средств, с использованием которых можно было бы быстро и эффективно организовать защиту населения, важных промышленных объектов страны от воздействия современных видов оружия.

Все эти обстоятельства вызвали необходимость решения задач своевременной защиты населения на территории всей страны в общегосударственном масштабе путем создания оборонной системы на новой основе, которой и является теперь гражданская оборона.

2. Гражданская оборона на территории Российской Федерации проводится и организуется в соответствии с Федеральным законом «О гражданской обороне» от 12 февраля 1998 г. № 28-ФЗ. Как определено в ст. 1 данного Закона, гражданская оборона это система мероприятий по подготовке к защите и по защите населения, материальных и культурных ценностей на территории Российской Федерации от опасностей, возникающих при ведении военных действий или вследствие этих действий.

Подготовка государства к ведению гражданской обороны осуществляется заблаговременно в мирное время с учетом развития вооружения, военной техники и средств защиты населения от опасностей, возникающих при ведении военных действий или вследствие этих действий.

Ведение гражданской обороны на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях начинается с момента объявления состояния войны, фактического начала военных действий или введения Президентом Российской Федерации военного положения на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях.

3. К основным задачам в области гражданской обороны вышеназванный Закон относит следующие:

обучение населения способам защиты от опасностей, возникающих при ведении военных действий или вследствие этих действий;

оповещение населения об опасностях, возникающих при ведении военных действий или вследствие этих действий;

эвакуация населения, материальных и культурных ценностей в безопасные районы;

предоставление населению убежищ и средств индивидуальной защиты;

проведение мероприятий по световой маскировке и другим видам маскировки;

проведение аварийно-спасательных работ в случае возникновения опасностей для населения при ведении военных действий или вследствие этих действий;

первоочередное обеспечение населения, пострадавшего при ведении военных действий или вследствие этих действий, в том числе медицинское обслуживание, включая оказание первой медицинской помощи, срочное предоставление жилья и принятие других необходимых мер;

борьба с пожарами, возникшими при ведении военных действий или вследствие этих действий;

обнаружение и обозначение районов, подвергшихся радиоактивному, химическому, биологическому и иному заражению;

обеззараживание населения, техники, зданий, территорий и проведение других необходимых мероприятий;

восстановление и поддержание порядка в районах, пострадавших при ведении военных действий или вследствие этих действий;

срочное восстановление функционирования необходимых коммунальных служб в военное время;

срочное захоронение трупов в военное время;

разработка и осуществление мер, направленных на сохранение объектов, существенно необходимых для устойчивого функционирования экономики и выживания населения в военное время;

обеспечение постоянной готовности сил и средств гражданской обороны.

Гражданская оборона организуется на территории Российской Федерации по территориально-производственному принципу.

4. К мероприятиям по организации гражданской обороны по территориальному принципу относятся:

— планирование гражданской обороны, осуществляемое органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления в пределах своих полномочий;

— осуществление мер по поддержанию сил гражданской обороны, органов управления гражданской обороной в состоянии постоянной готовности;

— организация подготовки гражданских организаций гражданской обороны и обучения населения способам защиты от опасностей, возникающих при ведении военных действий или вследствие этих действий;

— организация проведения мероприятий по гражданской обороне;

— осуществление мер по поддержанию сил гражданской обороны, органов управления гражданской обороной в состоянии постоянной готовности;

— создание и поддержание в состоянии постоянной готовности к использованию технических систем управления гражданской обороной и объектами гражданской обороны;

— проведение мероприятий по подготовке к эвакуации населения, материальных и культурных ценностей в безопасные районы, их размещению, развертыванию лечебных и других учреждений, необходимых для первоочередного обеспечения пострадавшего населения;

— создание и содержание в целях гражданской обороны запасов материально-технических, продовольственных, медицинских и иных средств;

— осуществление контроля за состоянием гражданской обороны.

Указанные мероприятия дифференцируются по объему в зависимости от территории, на которой они проводятся.

Отнесение территорий к группам по гражданской обороне осуществляется в соответствии с Порядком отнесения территорий к группам по гражданской обороне, утвержденным постановлением Правительства РФ от 3 октября 1998 г. № 1149, и проводится в целях заблаговременной разработки и реализации мероприятий по гражданской обороне в объеме, необходимом и достаточном для предотвращения чрезвычайных ситуаций и защиты населения от поражающих факторов и последствий чрезвычайных ситуаций в военное и мирное время, с учетом мероприятий по защите населения и территорий в связи с чрезвычайными ситуациями природного и техногенного характера.

Отнесение территорий городов или иных населенных пунктов к группам по гражданской обороне осуществляется в зависимости от их оборонного и экономического значения, численности населения, а также нахождения на территориях организаций, отнесенных к категориям по гражданской обороне особой важности, первой и второй или представляющих опасность для населения и территорий в связи с возможностью химического заражения, радиационного загрязнения или катастрофического затопления.

Устанавливаются особая, первая, вторая и третья группы по гражданской обороне.

К **особой группе территорий** по гражданской обороне относятся территории городов федерального значения — Москвы и Санкт-Петербурга.

К **первой группе территорий** по гражданской обороне относится территория города, если:

численность населения превышает 1000 тыс. человек;

численность населения составляет от 500 тыс. человек до 1000 тыс. человек и на ней расположены не менее трех организаций особой важности по гражданской обороне или более 50 организаций первой (второй) категории по гражданской обороне;

более 50% населения либо территории города попадают в зону возможного опасного химического заражения, радиационного загрязнения или катастрофического затопления.

Ко **второй группе территорий** по гражданской обороне относится территория города, если:

численность населения составляет от 500 тыс. человек до 1000 тыс. человек;

численность населения составляет от 250 тыс. человек до 500 тыс. человек и на ней расположены не менее двух организаций особой важности по гражданской обороне либо более 20 организаций первой (второй) категории по гражданской обороне;

более 30% населения либо территории города попадают в зону возможного опасного химического заражения, радиационного загрязнения или катастрофического затопления.

К **третьей группе территорий** по гражданской обороне относится территория города, если:

численность населения составляет от 250 тыс. человек до 500 тыс. человек;

численность населения составляет от 50 тыс. человек до 250 тыс. человек и на ней расположены одна организация особой важности по гражданской обороне либо более двух организаций первой (второй) категории по гражданской обороне;

менее 30% населения либо территории попадают в зону возможного опасного химического заражения, радиационного загрязнения или катастрофического затопления.

К третьей группе территорий по гражданской обороне относятся также территории закрытых административно-территориальных образований.

5. По производственному принципу гражданская оборона организуется на предприятиях, в организациях независимо от их организационно-правовой формы и включает следующее:

а) планирование и проведение мероприятий по гражданской обороне;

б) создание и поддержание в состоянии постоянной готовности к использованию локальных систем оповещения (о создании локальных систем оповещения в районах размещения потенциально опасных объектов см. постановление Совета Министров — Правительства РФ от 1 марта 1993 г. № 178);

в) обучение работников организаций способам защиты от опасностей, возникающих при ведении военных действий или вследствие этих действий;

г) создание и содержание в целях гражданской обороны запасов материально-технических, продовольственных, медицинских и иных средств;

д) проведение мероприятий по поддержанию устойчивого функционирования организаций в военное время.

6. Для решения задач в области гражданской обороны в организациях в соответствии с Положением о создании (назначении) в организациях структурных подразделений (работников), специально уполномоченных на решение задач в области гражданской обороны, утвержденным постановлением Правительства РФ от 10 июля 1999 г. № 782, образуются структурные подразделения (работники) по гражданской обороне. Организации осуществляют укомплектование структурных подразделений (назначение работников) по гражданской обороне, разрабатывают и утверждают их функциональные обязанности и штатное расписание.

7. Федеральным законом «О гражданской обороне», Положением о гражданских организациях гражданской обороны, утвержденным постановлением Правительства РФ от 10 июня 1999 г. № 620, определена деятельность гражданских организаций гражданской обороны, которые представляют собой формирования, создаваемые по территориально-производственному принципу на базе организаций независимо от их организационно-правовой формы, не входящие в состав Вооруженных Сил Российской Федерации, владеющие специальной техникой и имуществом и подготовленные для защиты населения и организаций от опасностей, возникающих при ведении военных действий или вследствие этих действий.

В соответствии с Федеральным законом «О гражданской обороне» создают гражданские организации гражданской обороны и поддерживают их в состоянии постоянной готовности организации, имеющие потенциально опасные

производственные объекты и эксплуатирующие их, а также имеющие важное оборонное и экономическое значение или представляющие высокую степень опасности возникновения чрезвычайных ситуаций в военное и мирное время.

8. В п. 4 Положения о гражданских организациях гражданской обороны определены условия, при наличии любого из которых организация относится к организации, создающей гражданские организации гражданской обороны (формирования). К ним относятся следующие условия:

а) наличие в организации объектов, отнесенных в соответствии с Федеральным законом «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» к категории опасных производственных объектов;

б) отнесение организации в соответствии с Порядком отнесения организаций к категории по гражданской обороне, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 19 сентября 1998 г. № 1115, к категории особой важности, первой или второй категории по гражданской обороне;

в) подготовка организации к переводу на работу в условиях военного времени;

г) размещение организации в зоне возможного опасного химического заражения и (или) возможного опасного радиоактивного загрязнения и (или) возможного катастрофического затопления.

9. Гражданские организации гражданской обороны создаются для проведения аварийно-спасательных и других неотложных работ и первоочередного жизнеобеспечения населения, пострадавшего при ведении военных действий или вследствие этих действий, а также для участия в борьбе с пожарами, в обнаружении и обозначении районов, подвергшихся радиоактивному, химическому, биологическому и иному заражению, обеззараживании населения, техники, зданий и территорий, срочном восстановлении функционирования необходимых коммунальных служб и других объектов жизнеобеспечения населения, восстановлении и поддержании порядка в пострадавших районах.

Организациями могут создаваться спасательные, медицинские, противопожарные, инженерные, аварийно-технические, автомобильные формирования, а также формирования разведки, радиационного и химического наблюдения, радиационной и химической защиты, связи, механизации работ, охраны общественного порядка, питания, торговли и другие виды формирований.

10. Для обеспечения защиты населения и имущества гражданской обороны создаются объекты гражданской обороны. К ним в соответствии с Порядком создания убежищ и иных объектов гражданской обороны, утвержденным постановлением Правительства РФ от 29 ноября 1999 г. № 1309, относятся: убежища, противорадиационные укрытия, специализированные складские помещения для хранения имущества гражданской обороны, санитарно-обмывочные пункты, станции обеззараживания одежды и транспорта, а также иные объекты, предназначенные для обеспечения проведения мероприятий по гражданской обороне.

Убежища создаются для защиты:

работников наибольшей работающей смены организаций, расположенных в зонах возможных сильных разрушений и продолжающих свою деятельность в период мобилизации и в военное время, а также работников работающей смены дежурного и линейного персонала организаций, обеспечивающих жизнедеятельность городов, отнесенных к группам по гражданской обороне, и организаций, отнесенных к категории особой важности по гражданской обороне;

работников атомных станций и организаций, обеспечивающих функционирование и жизнедеятельность этих станций;

нетранспортабельных больных, находящихся в учреждениях здравоохранения, расположенных в зонах возможных сильных разрушений, а также обслуживающего их медицинского персонала;

трудоспособного населения городов, отнесенных к особой группе по гражданской обороне.

Противорадиационные укрытия создаются для защиты:

работников организаций, расположенных за пределами зон возможных сильных разрушений и продолжающих свою деятельность в период мобилизации и в военное время;

населения городов и других населенных пунктов, не отнесенных к группам по гражданской обороне, а также населения, эвакуируемого из городов, отнесенных к группам по гражданской обороне, зон возможных сильных разрушений организаций, отнесенных к категории особой важности по гражданской обороне, и зон возможного катастрофического затопления.

Специализированные складские помещения создаются для хранения средств индивидуальной защиты, приборов радиационной и химической разведки, дозиметрического контроля и другого имущества гражданской обороны.

Санитарно-обмывочные пункты, станции обеззараживания одежды и транспорта и иные объекты гражданской обороны создаются для обеспечения медицинской защиты и первоочередного жизнеобеспечения населения, санитарной обработки людей и животных, специальной обработки одежды и транспортных средств.

11. Для непосредственного решения задач по защите населения, материальных и культурных ценностей на территории Российской Федерации от опасностей, возникающих при ведении военных действий, создаются силы и службы гражданской обороны.

Силы гражданской обороны — воинские формирования, специально предназначенные для решения задач в области гражданской обороны, организационно объединенные в войска гражданской обороны, а также гражданские организации гражданской обороны

Деятельность войск гражданской обороны осуществляется с момента объявления состояния войны, фактического начала военных действий или введения Президентом Российской Федерации военного положения на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях.

Управление войсками гражданской обороны осуществляет министр Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий.

Для решения задач в области гражданской обороны в порядке, определенном Президентом Российской Федерации, могут быть привлечены воинские части и подразделения Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск и воинских формирований.

Аварийно-спасательные службы и аварийно-спасательные формирования привлекаются для решения задач в области гражданской обороны в соответствии с законодательством Российской Федерации

12. Служба гражданской обороны — служба, предназначенная для проведения мероприятий по гражданской обороне, включая подготовку необходимых сил и средств и обеспечение действий гражданских организаций гражданской обороны в ходе проведения аварийно-спасательных и других неотложных работ при ведении военных действий или вследствие этих действий.

На основании постановления Правительства Российской Федерации «О федеральных службах гражданской обороны» от 18 ноября 1999 г. № 1266 созданы: федеральная медицинская служба гражданской обороны, федеральная противопожарная служба гражданской обороны; федеральная служба гражданской обороны охраны общественного порядка; федеральная служба гражданской обороны защиты животных и растений; федеральная служба гражданской обороны защиты культурных ценностей. Этим же постановлением на указанные службы возложены основные задачи исходя из их функционального предназначения.

13. Общее руководство гражданской обороной в Российской Федерации осуществляет Правительство Российской Федерации.

Руководство гражданской обороной на территориях субъектов Российской Федерации и муниципальных образований осуществляют соответственно главы органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и руководители органов местного самоуправления.

Руководство гражданской обороной в федеральных органах исполнительной власти и организациях осуществляют их руководители.

Вышеперечисленные главы и руководители являются по должности начальниками гражданской обороны указанных территорий, органов и организаций.

Начальники гражданской обороны в пределах своих полномочий и в установленном порядке имеют право:

- вводить в действие соответствующие планы гражданской обороны;
- принимать решения об эвакуации населения, материальных и культурных ценностей в безопасные районы;
- издавать приказы по вопросам гражданской обороны.

14. Управление гражданской обороной осуществляется:

Министерством Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (Положение о Министерстве, утвержденное Указом Президента РФ от 2 августа 1999 г. № 953);

структурными подразделениями федеральных органов исполнительной власти, специально уполномоченными на решение задач в области гражданской обороны;

структурными подразделениями (работниками) организаций, специально уполномоченными на решение задач в области гражданской обороны, создаваемыми (назначаемыми) в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

По согласованию между федеральным органом исполнительной власти, специально уполномоченным на решение задач в области гражданской обороны, и субъектом Российской Федерации в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, могут создаваться органы, осуществляющие управление гражданской обороной на территориях субъектов Российской Федерации, территориях, отнесенных к группам по гражданской обороне. В связи с этим приказом МЧС РФ от 16 августа 2000 г. № 436 утверждено примерное Положение об органе, специально уполномоченном решать задачи гражданской обороны, задачи по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций, в составе или при органе исполнительной власти субъекта Российской Федерации и органе местного самоуправления.

Статья 22. Территориальная оборона

1. Территориальная оборона организуется в целях защиты населения, объектов и коммуникаций на территории Российской Федерации от действий противника, диверсионных или террористических актов, а также введения и поддержания режимов чрезвычайного положения и военного положения.

2. Общие задачи и организация территориальной обороны определяются Президентом Российской Федерации.

Комментарий к ст. 22

1. Территориальная оборона входит в комплекс мероприятий по обороне страны и является их важной составной частью.

Исходя из положений Военной доктрины и комментируемого Закона, к общим задачам территориальной обороны относятся:

- охрана и оборона важных государственных объектов и коммуникаций;
- предотвращение и пресечение диверсий и террористических актов;
- обеспечение введения и поддержания режима военного и чрезвычайного положения на территории Российской Федерации и отдельных ее местностях.

2. Акты, содержащие вопросы организации территориальной обороны страны, являются закрытыми и не подлежащими распространению.

Организация территориальной обороны возлагается на федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, учреждения и организации.

В соответствии с комментируемым Законом Президент Российской Федерации утверждает Положение о территориальной обороне, Правительство Российской Федерации определяет организацию, задачи и осуществляет общее планирование территориальной обороны.

Генеральный штаб Вооруженных Сил Российской Федерации организует и координирует действия сил и применение средств при выполнении задач территориальной обороны.

Территориальная оборона осуществляется по территориальному принципу и непосредственно возлагается на военные округа. По вопросам планирования и выполнения мероприятий территориальной обороны управления военных округов через Генеральный штаб, главные и центральные управления Министерства обороны Российской Федерации взаимодействуют с федеральными министерствами и иными федеральными органами исполнительной власти, а также непосредственно организуют и поддерживают постоянное взаимодействие с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления на территории военного округа.

3. Главное командование внутренних войск Министерства внутренних дел Российской Федерации участвует в планировании и выполнении задач территориальной обороны в пределах компетенции внутренних войск; согласовывает с Генеральным штабом Вооруженных Сил Российской Федерации возложенные на внутренние войска задачи территориальной обороны и порядок взаимодействия с Вооруженными Силами Российской Федерации.

Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления участвуют в планировании и обеспечивают выполнение мероприятий по территориальной обороне, обеспечивают поддержание общественного порядка.

В мероприятиях по обеспечению и выполнению территориальной обороны также принимают участие организации независимо от форм собственности и граждане Российской Федерации.

4. Непосредственная реализация задач территориальной обороны возлагается на специально выделяемые силы и средства воинских частей и учреждений Вооруженных Сил Российской Федерации, других федеральных органов исполнительной власти, имеющих воинские формирования.

Организация территориальной обороны согласно положениям Военной доктрины Российской Федерации является одной из основных задач Вооруженных Сил Российской Федерации и других войск.

На внутренние войска согласно ст. 19 Федерального закона «О внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации» от 6 февраля 1997 г. № 27-ФЗ возлагаются следующие задачи:

— охрана важных государственных объектов, специальных грузов, сооружений на коммуникациях в соответствии с перечнем, утверждаемым Правительством Российской Федерации;

— участие в ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций и других чрезвычайных обстоятельств на охраняемых объектах и сооружениях, на коммуникациях;

— участие в поиске и задержании лиц, противоправным способом проникших на территории охраняемых объектов и сооружений или покинувших их;

— охрана складов и военных баз окружных управлений материально-технического и военного снабжения Министерства внутренних дел Российской Федерации;

— оказание содействия Пограничным войскам Федеральной пограничной службы Российской Федерации в воспрещении незаконного пересечения Государственной границы Российской Федерации в местах дислокации внутренних войск.

На войска гражданской обороны в военное время согласно Положению о Войсках гражданской обороны Российской Федерации (утверждено Указом Президента РФ от 27 мая 1996 г. № 784) возлагаются задачи по участию в проведении работ по восстановлению объектов жизнеобеспечения населения, выполнению отдельных задач территориальной обороны, связанных с восстановлением аэродромов, дорог, переправ и других важных элементов инфраструктуры тыла.

На органы Федеральной службы безопасности Положением о Федеральной службе безопасности Российской Федерации (утверждено Указом Президента РФ от 6 июля 1998 г. № 806) возложены задачи по выявлению, предупреждению и пресечению разведывательной, террористической и диверсионной деятельности специальных служб и организаций иностранных государств, отдельных лиц, направленной на нанесение ущерба безопасности Российской Федерации.

Раздел VI. Заключительные положения

Статья 23. Статья 23.

Исключена Федеральным законом от 30 декабря 1999 г. № 223-ФЗ.

Статья 24. Ограничение деятельности политических партий и общественных объединений в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках, воинских формированиях и органах **Статья 24. Ограничение деятельности политических партий и общественных объединений в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках, воинских формированиях и органах**

1. Деятельность политических партий, а также других общественных объединений, преследующих политические цели, а также образование их структур в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках, воинских формированиях и органах не допускаются.

2. В Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках, воинских формированиях и органах запрещается ведение любой политической пропаганды и агитации, в том числе предвыборной.

3. Запрещается использование штатных должностей и финансовых средств Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов для создания структур и осуществления деятельности политических партий, а также других общественных объединений, преследующих политические цели.

Комментарий к п. 1

1. Данный пункт указывает на запрет деятельности политических партий, общественных объединений, преследующих политические цели, в Вооруженных Силах РФ, других войсках, воинских формированиях и органах.

В соответствии со ст. 3 Федерального закона «О политических партиях» от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ политическая партия — это общественное объединение, созданное в целях участия граждан Российской Федерации в политической жизни общества посредством формирования и выражения их политической воли, участия в общественных и политических акциях, в выборах и референдумах, а также в целях представления интересов граждан в органах государственной власти и органах местного самоуправления.

В соответствии со ст. 121 Федерального закона «Об общественных объединениях» от 19 мая 1995 г. (в редакции федеральных законов от 17 мая 1997 г. № 78-ФЗ, от 19 июля 1998 № 112-ФЗ) политическим общественным объединением является общественное объединение, в уставе которого в числе основных целей должны быть закреплены участие в политической жизни общества посредством влияния на формирование политической воли граждан, участие в выборах в органы государственной власти и органы местного самоуправления посредством выдвижения кандидатов и организации их предвыборной агитации, участие в организации и деятельности указанных органов.

2. Вооруженные Силы РФ, другие войска, воинские формирования и органы создаются и функционируют в соответствии с целями и задачами обороны, закрепленными в комментируемом Законе. Но цели политических партий, политических общественных объединений в широком смысле состоят в завоевании государственной власти (власти в органах местного самоуправления) для достижения определенного идеала государства (местного самоуправления), выраженного в партийной программе или программе политического общественного объединения. Соответственно, для нормального функционирования военного механизма, целенаправленного и беспрепятственного выполнения Вооруженными Силами РФ, другими войсками, воинскими формированиями и органами своих задач и функций в области обороны государство налагает запрет на деятельность политических партий и общественных объединений, преследующих политические цели.

Запрет деятельности политических партий, других общественных объединений, преследующих политические цели, а также образования их структур в Вооруженных Силах РФ, других войсках, воинских формированиях и органах следует из положений ст. 13 Конституции РФ, в которой определено, что никакая идеология не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной (ч. 2 ст. 13 Конституции РФ). В Вооруженных Силах РФ, как государственной военной организации, составляющей основу обороны страны, а также в других войсках, воинских формированиях и органах государства не допускается деятельность политических партий, иных общественных объединений, преследующих политические цели.

3. Оборона предусматривает вооруженную защиту всей Российской Федерации, всех ее граждан независимо от того, объединены они в политические партии, общественные объединения, преследующие политические цели, или нет. Органы исполнительной власти государства, к которым относится Министерство обороны РФ, а также иные органы, которые имеют в своей структуре войска и воинские формирования, осуществляют правоприменительную деятельность. В соответствии с этим, применяя нормы Конституции РФ, иных нормативных правовых актов, они не могут отдавать предпочтение какой-либо одной или нескольким политическим партиям, общественным объединениям, преследующим политические цели.

Запрет на деятельность политических партий в Вооруженных Силах РФ следует также из п. 5 ст. 9 Федерального закона «О политических партиях». В нем определено, что не допускается деятельность политических партий и их структурных подразделений в органах государственной власти и органах местного самоуправления (за исключением законодательных (представительных) органов государственной власти и представительных органов местного самоуправления), в Вооруженных Силах РФ, в правоохранительных и иных государственных органах, аппаратах законодательных (представительных) органов государственной власти, в государственных организациях.

4. Комментируемый пункт предусматривает также запрет на образование структур политических партий в Вооруженных Силах РФ, других войсках, воинских формированиях и органах. На запрет создания структурных подразделений политических партий в Вооруженных Силах РФ указывает также п. 4 ст. 9 Федерального закона «О политических партиях». В этом Федеральном законе установлено, что не допускается создание структурных подразделений политических партий в органах государственной власти и органах местного самоуправления, в Вооруженных Силах РФ, в правоохранительных и иных государственных органах, в государственных и негосударственных организациях.

Комментируемая статья налагает запрет и на образование структур общественных объединений, преследующих политические цели, в Вооруженных Силах РФ, других войсках, воинских формированиях и органах. Структура и штатная численность Вооруженных Сил РФ, других войск, воинских формирований и органов определяется и устанавливается исходя из необходимости обеспечения целей и задач обороны. Образование политических партий, общественных объединений, преследующих политические цели, противоречит достижению соответствующими органами целей и задач обороны страны. В связи с этим законодатель наложил запрет на их деятельность в Вооруженных Силах РФ, других войсках, воинских формированиях и органах.

Комментарий к п. 2

5. В соответствии с комментируемым Законом, иными нормативными правовыми актами Вооруженные Силы РФ, другие войска, воинские формирования и органы согласно своему предназначению используются для обеспечения обороны страны. Соответственно и все мероприятия, проводящиеся в Вооруженных Силах РФ, других войсках, воинских формированиях и органах, в том числе и в целях формирования у военнослужащих определенного мировоззрения, должны быть направлены на реализацию целей и задач обороны страны. Исходя из этого п. 2 ст. 24 комментируемого Закона налагает запрет на распространение политических идей в вышеназванных органах, которые не связаны с обеспечением обороны страны и направлены на реализацию иных задач и целей.

Военные организации служат оборонным целям и целям безопасности, а не целям участия в делах государства, определения форм, задач и содержания его деятельности. Проблема власти не может решаться с участием Вооруженных Сил РФ, других войск, воинских формирований и органов.

6. Комментируемый Закон налагает запрет и на ведение предвыборной агитации в Вооруженных Силах РФ, других войсках, воинских формированиях и органах.

Предвыборная агитация представляет собой деятельность граждан Российской Федерации, кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков, общественных объединений, имеющую целью побудить или побуждающую избирателей к участию в выборах, а также к голосованию за тех или иных кандидатов (списки кандидатов) или против них (ст. 2 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 19 сентября 1997 г. № 124-ФЗ (в редакции федеральных законов от 30 марта 1999 г. № 55-ФЗ, от 10 июля 2001 г. № 89-ФЗ). При этом выборы в Российской Федерации — это выборы Президента Российской Федерации, депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, в органы государственной власти субъектов Российской Федерации, иные федеральные государственные органы и государственные органы субъектов Российской Федерации, предусмотренные Конституцией Российской Федерации, конституциями, уставами субъектов Российской Федерации и избираемые непосредственно гражданами Российской Федерации, а также выборы в органы местного самоуправления, проводимые на основе законов, соответствующих уровню выборов (ст. 2 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»).

В то же время военнослужащие как граждане Российской Федерации, обладающие избирательными правами, отнюдь не лишаются права участия в выборах. Они участвуют в выборах на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

Военнослужащий, достигший возраста 18 лет, вправе избирать, а при достижении возраста, установленного Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами, конституциями, уставами, законами субъектов Российской Федерации, — быть избранным в органы государственной власти и органы местного самоуправления, за исключением случаев, предусмотренных законодательством.

В то же время в соответствии с п. 5 ст. 37 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в агитации при проведении выборов не могут участвовать государственные органы, органы местного самоуправления, а также лица, замещающие государственные и муниципальные должности, государственные и муниципальные служащие, военнослужащие при исполнении ими своих должностных или служебных обязанностей с использованием преимуществ должностного или служебного положения.

Комментарий к п. 3

7. В соответствии с п. 1 ст. 1 Федерального закона «Об основах государственной службы Российской Федерации» государственная должность — это должность в федеральных органах государственной власти, органах государственной власти субъектов Российской Федерации, а также в иных государственных органах, образуемых в соответствии с Конституцией РФ, с установленными кругом обязанностей по исполнению и обеспечению государственного органа, денежным содержанием и ответственностью за исполнение этих обязанностей (Федеральный закон «Об основах государственной службы Российской Федерации» от 31 июля 1995 г. № 119-ФЗ (в редакции Федеральных законов от 18 февраля 1999 г. № 35-ФЗ, от 7 ноября 2000 г. № 135-ФЗ).

Деятельность политических партий и общественных объединений, преследующих политические цели, регламентирована федеральными законами «О политических партиях», «Об общественных объединениях» и, как следует из названных федеральных законов, направлена на реализацию иных задач и целей, отличных от целей деятельности Вооруженных Сил РФ, других войск, воинских формирований и органов в области обороны (Федеральный закон «О политических партиях» от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ; Федеральный закон «Об общественных объединениях» от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ (в редакции федеральных законов от 17 мая 1997 г. № 78-ФЗ, от 19 июля 1998 г. № 112-ФЗ). Поэтому использование государственных должностей, предусмотренных штатным расписанием, образуемых в соответствии с установленным кругом обязанностей по исполнению и обеспечению государственного органа, например Министерства обороны РФ, для создания структур и осуществления деятельности политических партий, общественных объединений, преследующих политические цели, запрещено.

8. Финансирование Вооруженных Сил РФ, других войск, воинских формирований и органов осуществляется в соответствии с Конституцией РФ, Бюджетным кодексом Российской Федерации, Федеральным законом «О бюджетной классификации Российской Федерации», федеральным законом о федеральном бюджете на соответствующий год, иными правовыми актами, регулирующими различные направления оборонных расходов (Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ (в редакции Федерального закона от 5 августа 2000 г. № 116-ФЗ); Федеральный закон «О бюджетной классификации Российской Федерации» от 15 августа 1996 г. № 115-ФЗ (в редакции федеральных законов от 5 августа 2000 г. № 115-ФЗ, от 8 августа 2001 г. № 127-ФЗ).

Расходы Вооруженных Сил РФ, других войск, воинских формирований и органов направляются на цели, предусмотренные в вышеназванных правовых актах, а те, в свою очередь, составляются исходя из необходимости удовлетворения различных потребностей Вооруженных Сил РФ, других войск, воинских формирований и органов. Основная цель оборонных расходов — обеспечение высокой боевой готовности Вооруженных Сил РФ, других войск, воинских формирований и органов.

Использование финансовых средств, предназначенных для обеспечения нормального функционирования военного механизма, на иные цели, а именно для создания структур и осуществления деятельности политических партий, общественных объединений, преследующих политические цели, создает угрозу для эффективного выполнения

Вооруженными Силами РФ, другими войсками, воинскими формированиями и органами возложенных на них боевых задач.

Статья 25. Обеспечение законности в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках, воинских формированиях и органах
Статья 25. Обеспечение законности в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках, воинских формированиях и органах

1. Надзор за законностью и расследование дел о преступлениях в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках, воинских формированиях и органах осуществляются Генеральным прокурором Российской Федерации и подчиненными ему прокурорами.

2. Рассмотрение гражданских и уголовных дел в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках, воинских формированиях и органах осуществляют суды в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Комментарий к ст. 25

1. Законность представляет собой точное соблюдение и исполнение всеми органами государственной власти, органами местного самоуправления, должностными лицами, объединениями и гражданами законов и основанных на них правовых актов. Успешное решение задач военного строительства неразрывно связано с укреплением государственной дисциплины и законности в Российской Федерации. В государстве функционируют различные органы, обеспечивающие законность. Среди органов, обеспечивающих законность в Вооруженных Силах РФ, других войсках, воинских формированиях и органах, ст. 25 комментируемого Закона указывает на прокуратуру РФ и суды РФ.

2. Прокуратура РФ в соответствии со ст. 129 Конституции РФ составляет единую централизованную систему с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному прокурору РФ. Полномочия, организация и порядок деятельности прокуратуры определены в Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации» (с последующими изменениями). В п. 1 ст. 25 комментируемого Закона указан такой вид прокурорской деятельности в Вооруженных Силах РФ, других войсках, воинских формированиях и органах, как прокурорский надзор за законностью в данных органах.

3. Прокурорский надзор является одним из способов обеспечения законности в государстве. Прокуратура РФ осуществляет надзор за исполнением законов федеральными министерствами, государственными комитетами, службами и иными федеральными органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций, а также соответствием законам издаваемых ими правовых актов (ст. 1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»).

Необходимо отметить, что проверки исполнения законов проводятся на основании поступившей в органы прокуратуры информации о фактах нарушения законов, требующих принятия мер прокурором (ст. 21 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»). В то же время исходя из приказа Генерального прокурора РФ от 22 мая 1996 г. № 30 надзор за законностью правовых актов, издаваемых федеральными министерствами и ведомствами, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, военного управления, органами контроля, их должностными лицами, соответствующие прокуроры должны осуществлять независимо от поступления информации о нарушениях законности (приказ Генерального прокурора РФ «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» от 22 мая 1996 г. № 30, п. 3 // Сборник приказов и указаний Генерального прокурора РФ. — М., 1999. — С. 51—52).

4. При осуществлении возложенных на него функций прокурор вправе по предъявлении служебного удостоверения беспрепятственно входить на территории и в помещения вышеназванных органов, иметь доступ к их документам и материалам, проверять исполнение законов в связи с поступившей в органы прокуратуры информацией о фактах нарушения закона. Кроме того, прокурор вправе требовать от руководителей и других должностных лиц указанных органов представления необходимых документов, материалов, статистических и иных сведений; выделения специалистов для выяснения возникших вопросов; проведения проверок по поступившим в органы прокуратуры материалам и обращениям, ревизий деятельности подконтрольных или подведомственных им организаций. Прокурор также вправе вызывать должностных лиц и граждан для объяснений по поводу нарушений закона (ст. 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»). В случае установления факта нарушения закона органами и должностными лицами прокурор или его заместитель:

— освобождает своим постановлением лиц, незаконно подвергнутых административному задержанию на основании решений несудебных органов;

— опротестовывает противоречащие закону правовые акты, обращается в суд или арбитражный суд с требованием о признании таких актов недействительными;

— вносит представление об устранении нарушений закона (п. 3 ст. 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»).

В соответствии со ст. 23 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» прокурор или его заместитель приносит протест на противоречащий закону правовой акт в орган или должностному лицу, которые издали этот акт, либо в вышестоящий орган или вышестоящему должностному лицу, либо обращается в суд в порядке, предусмотренном процессуальным законодательством Российской Федерации. Протест подлежит обязательному рассмотрению не позднее чем в десятидневный срок. Прокурор вправе при исключительных обстоятельствах, требующих немедленного устранения нарушений закона, установить сокращенный срок

рассмотрения протеста. О результатах рассмотрения протеста незамедлительно сообщается прокурору в письменной форме.

5. В соответствии со ст. 24 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» представление об устранении нарушений закона вносится прокурором или его заместителем в орган или должностному лицу, которые полномочны устранить допущенные нарушения, и подлежит безотлагательному рассмотрению. При этом в течение месяца со дня внесения представления должны быть приняты конкретные меры по устранению допущенных нарушений закона, их причин и условий, им способствующих; о результатах принятых мер должно быть сообщено прокурору в письменной форме.

В соответствии со ст. 25 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» прокурор, исходя из характера нарушения закона должностным лицом, выносит мотивированное постановление о возбуждении уголовного дела или производства об административном правонарушении.

6. В целях предупреждения правонарушений и при наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях прокурор или его заместитель в соответствии со ст. 251 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» объявляет в письменной форме должностным лицам предостережение о недопустимости нарушения закона. Данная статья предусматривает, что в случае неисполнения требований, изложенных в указанном предостережении, должностное лицо, которому оно было объявлено, может быть привлечено к ответственности в установленном законом порядке.

7. Комментируемая статья предусматривает, что надзор за законностью в Вооруженных Силах РФ, других войсках, воинских формированиях и органах осуществляется Генеральным прокурором РФ и подчиненными ему прокурорами. В соответствии со ст. 11 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» систему прокуратуры Российской Федерации составляют, в частности, Генеральная прокуратура Российской Федерации, прокуратуры субъектов Российской Федерации, приравненные к ним военные и другие специализированные прокуратуры, прокуратуры городов и районов, другие территориальные, военные и иные специализированные прокуратуры.

8. Надзор за законностью в Вооруженных Силах РФ, других войсках, воинских формированиях и органах осуществляют в основном органы военной прокуратуры, входящие в систему прокуратуры РФ. Особенность надзора органов военной прокуратуры обусловлена особенностями государственной военной организации, других войск, воинских формирований и органов.

Необходимо отметить, что в Генеральной прокуратуре РФ образована на правах структурного подразделения Главная военная прокуратура, возглавляемая заместителем Генерального прокурора — Главным военным прокурором (п. 6 ст. 14 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»).

В соответствии со ст. 46 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» систему органов военной прокуратуры составляют Главная военная прокуратура, военные прокуратуры военных округов, флотов, Ракетных войск стратегического назначения, Федеральной пограничной службы РФ, Московская городская военная прокуратура и другие военные прокуратуры, приравненные к прокуратурам субъектов Российской Федерации, военные прокуратуры объединений, соединений, гарнизонов и другие военные прокуратуры, приравненные к прокуратурам городов и районов.

В соответствии с п. 4 ст. 46 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» свои полномочия органы военной прокуратуры осуществляют в Вооруженных Силах РФ, других войсках, воинских формированиях и органах, созданных согласно федеральным законам и иным нормативным правовым актам.

9. Главный военный прокурор и подчиненные ему прокуроры осуществляют свои полномочия независимо от командования и органов военного управления. При этом в рамках своих полномочий они участвуют в заседаниях коллегий, военных советов, служебных совещаниях органов военного управления. В необходимых случаях указанные должностные лица имеют право назначать вневедомственные ревизии и проверки, затраты на проведение которых возмещаются по постановлению прокурора органами военного управления, где состоят на довольствии проверяемые воинские части и учреждения.

По предъявлении служебного удостоверения военные прокуроры имеют право беспрепятственно входить на территории и в помещения воинских частей, предприятий, учреждений, организаций и штабов независимо от установленного в них режима, иметь доступ к их документам и материалам. Осуществляя надзорные мероприятия, военные прокуроры проверяют законность содержания осужденных, арестованных и задержанных военнослужащих на гауптвахтах, в дисциплинарных частях и других местах их содержания, немедленно освобождают незаконно содержащихся там лиц (ст. 47 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»).

Главная военная прокуратура и военные прокуроры на местах постоянно принимают меры к повышению качества и эффективности прокурорского надзора за исполнением законов различными органами военного управления. В указаниях Главного военного прокурора от 24 декабря 1996 г. № 1у-1150 Управлению по надзору за исполнением законов органами военного управления, воинскими частями и учреждениями Главной военной прокуратуры предложено улучшить надзор за исполнением законов в деятельности главных и центральных органов военного управления, постоянно оказывать методическую и практическую помощь в надзорной деятельности военным прокурорам на местах (Указания Главного военного прокурора «О дальнейшем совершенствовании надзорной деятельности в органах военной прокуратуры» от 24 декабря 1996 г. № 1у-1150, п. 10 // Сборник основных приказов и указаний Генерального прокурора РФ. — С. 319).

10. Деятельность прокуроров по надзору за законностью в Вооруженных Силах РФ, других войсках, воинских формированиях и органах охватывает многочисленные вопросы, круг которых может изменяться в зависимости от конкретных условий, обстановки и задач, стоящих перед государством в области обороны. В то же время остается неизменным одно из основных его направлений — обеспечение постоянной боевой готовности армии и флота. Данное направление прокурорского надзора осуществляется с учетом закрепленных в Конституции РФ гарантий прав и

свобод человека и гражданина. В связи с этим в целях обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности в соответствии с Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации» (например, п. 2 ст. 1, ст.ст. 26—28 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации») важнейшим направлением деятельности прокуратуры является также осуществление надзора за соблюдением прав и интересов военнослужащих и иных граждан, выполняющих соответствующие обязанности (к последним относится, например, гражданский персонал Вооруженных Сил РФ).

В приказе Генерального прокурора РФ от 22 мая 1996 г. № 30 направление прокурорского надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина федеральными министерствами и ведомствами, органами военного управления, воинскими частями и учреждениями, их должностными лицами, а также другими органами, их должностными лицами, органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций названо приоритетным. В этом приказе предусмотрена реализация данного направления прокурорского надзора с помощью конкретных и систематических действий (Приказ Генерального прокурора РФ «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» от 22 мая 1996 г. № 30, п. 10 // Сборник основных приказов и указаний Генерального прокурора РФ. — С. 53).

11. В связи с реализацией в стране военной реформы прокуроры осуществляют надзор за исполнением соответствующими органами законов и основанных на них иных правовых актов, регулирующих ее проведение. В приказе Генерального прокурора РФ от 20 мая 1998 г. № 28 указано на необходимость рассмотрения прокурорского надзора за соблюдением федеральных законов о военной реформе в качестве одного из приоритетных направлений деятельности органов прокуратуры (Приказ Генерального прокурора РФ «О мерах по усилению надзора за исполнением федерального законодательства о военной реформе» от 20 мая 1998 г. № 28, п. 2 // Сборник основных приказов и указаний Генерального прокурора РФ. — С. 88). При этом Генеральный прокурор РФ приказал соответствующим прокурорам «сосредоточить усилия на надзоре за выполнением федеральными министерствами и ведомствами, органами военного управления и их органами на местах, органами исполнительной власти субъектов РФ и местного самоуправления возложенных на них законодательством обязанностей по реформированию Вооруженных Сил и иных воинских формирований, обратив особое внимание на соблюдение законных прав и интересов увольняемых военнослужащих, членов их семей и иных граждан, главным образом в вопросах обустройства и предоставления им гарантированных льгот и компенсаций, а также на законность реализации движимого и недвижимого военного имущества, целевое использование выделенных на военную реформу бюджетных средств и средств, полученных от реализации высвобождаемого военного имущества» (Приказ Генерального прокурора РФ «О мерах по усилению надзора за исполнением федерального законодательства о военной реформе» от 20 мая 1998 г. № 28, п. 2 // Сборник приказов и указаний Генерального прокурора РФ. — С. 88).

12. В п. 1 ст. 25 комментируемого Закона указано также еще одно направление деятельности прокуратуры РФ — расследование дел о преступлениях в Вооруженных Силах РФ, других войсках, воинских формированиях и органах. Данная деятельность прокуратуры РФ осуществляется в соответствии с закрепленной в Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации» одной из основных функций прокуратуры РФ — осуществление уголовного преследования в соответствии с полномочиями, установленными уголовно-процессуальным законодательством Российской Федерации.

Необходимо отметить, что предварительное расследование представляет собой сложный институт уголовно-процессуального права, объединяющий все те юридические нормы, которыми регламентируются процессуальные условия, формы и средства раскрытия преступления, привлечения к уголовной ответственности виновного и создания необходимых предпосылок для предания его суду.

Для осуществления расследования дел о преступлениях в Вооруженных Силах РФ в структуре органов прокуратуры РФ создан следственный аппарат, состоящий из старших следователей по особо важным делам, следователей по особо важным делам, старших следователей и следователей.

Расследование дел о преступлениях в Вооруженных Силах РФ, других воинских формированиях и органах так же, как и надзор за законностью в данных органах, осуществляется в основном органами военной прокуратуры.

При этом при производстве предварительного следствия следователь военной прокуратуры пользуется всеми правами, предоставленными ему уголовно-процессуальным законодательством (Положение о военной прокуратуре, ст. 31 (утверждено Указом Президиума Верховного Совета СССР от 4 августа 1981 г.) // Ведомости ВС СССР. — 1981. — № 32. — Ст. 956). По расследуемым им делам он вправе давать любым органам дознания указания и поручения о производстве следственных действий и розыскных мер и требовать от них содействия при выполнении следственных действий. Следует отметить, что указания и поручения следователя военной прокуратуры, данные в порядке, предусмотренном уголовно-процессуальным законодательством, для органов дознания обязательны. Кроме того, постановления следователя военной прокуратуры, вынесенные в соответствии с законом по находящимся в его производстве уголовным делам, обязательны для исполнения всеми органами военного управления, воинскими частями, а также всеми учреждениями, предприятиями, организациями, командирами (начальниками) и другими должностными лицами, военнослужащими и иными гражданами (ст. 31 Положения о военной прокуратуре).

Комментарий к п. 2

13. В соответствии со ст. 118 Конституции РФ правосудие в Российской Федерации осуществляется только судом. При этом данная статья предусматривает, что судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства. В п. 2 ст. 4 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации» от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ определено, что в России действуют федеральные суды, конституционные (уставные) суды и мировые судьи субъектов Российской Федерации, составляющие судебную систему Российской Федерации. При этом к федеральным судам относятся:

— Конституционный Суд Российской Федерации;

— Верховный Суд Российской Федерации, верховные суды республик, краевые и областные суды, суды городов федерального значения, суды автономной области и автономных округов, районные суды, военные и специализированные суды, составляющие систему федеральных судов общей юрисдикции;

— Высший Арбитражный Суд Российской Федерации, федеральные арбитражные суды округов, арбитражные суды субъектов Российской Федерации, составляющие систему федеральных арбитражных судов (п. 3 ст. 4 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации»).

14. В соответствии со ст. 126 Конституции РФ Верховный Суд Российской Федерации является высшим судебным органом по гражданским, уголовным, административным и иным делам, подсудным судам общей юрисдикции, осуществляет в предусмотренных федеральным законом процессуальных формах судебный надзор за их деятельностью и дает разъяснения по вопросам судебной практики.

Необходимо отметить, что Верховный Суд Российской Федерации в пределах своей компетенции рассматривает дела в качестве суда второй инстанции, в порядке надзора и по вновь открывшимся обстоятельствам, а в случаях, предусмотренных федеральным законом, — также и в качестве суда первой инстанции (п. 3 ст. 19 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации»). В соответствии с п. 4 ст. 19 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации» Верховный Суд Российской Федерации является непосредственно вышестоящей судебной инстанцией по отношению к верховным судам республик, краевым (областным) судам, судам городов федерального значения, судам автономной области и автономных округов, военным судам военных округов, флотов, видов и групп войск.

15. В составе Верховного Суда Российской Федерации действует Военная коллегия, являющаяся непосредственно вышестоящей судебной инстанцией по отношению к окружным (флотским) военным судам. Она рассматривает дела по жалобам и протестам на решения, приговоры, определения и постановления окружных (флотских) военных судов, принятые ими в первой инстанции и не вступившие в силу.

Кроме того, Военная коллегия рассматривает дела по протестам на решения, приговоры, определения и постановления военных судов, вступившие в силу. Она также рассматривает дела по вновь открывшимся обстоятельствам в отношении решений и приговоров Военной коллегии, вступивших в силу. В первой инстанции Военная коллегия рассматривает дела об оспаривании ненормативных актов Президента РФ, нормативных актов Правительства РФ, Министерства обороны РФ, иных федеральных органов исполнительной власти, в которых федеральным законом предусмотрена военная служба, касающихся прав, свобод и охраняемых законом интересов военнослужащих, граждан, проходящих военные сборы.

В первой инстанции Военная коллегия рассматривает также дела о преступлениях, в совершении которых обвиняется судья военного суда, если им заявлено соответствующее ходатайство, а также дела о преступлениях особой сложности или особого общественного значения, которые Военная коллегия вправе принять к своему производству при наличии ходатайства обвиняемого (пп. 3—6 ст. 9 Федерального конституционного закона «О военных судах Российской Федерации» от 23 июня 1999 г. № 1-ФКЗ). В свою очередь, Кассационная коллегия Верховного Суда Российской Федерации рассматривает дела по жалобам и протестам на решения, приговоры, определения и постановления Военной коллегии, принятые ею в первой инстанции и не вступившие в силу.

Президиум же Верховного Суда Российской Федерации рассматривает дела по протестам на решения, приговоры, определения и постановления Военной коллегии Верховного Суда Российской Федерации и военных судов, вступившие в силу (пп. 1, 2 ст. 9 Федерального конституционного закона «О военных судах Российской Федерации»).

16. Анализируя вопрос о рассмотрении гражданских и уголовных дел в Вооруженных Силах РФ, других войсках, воинских формированиях и органах, следует подробно остановиться на деятельности системы военных судов Российской Федерации, в которую входят окружные (флотские) военные суды и гарнизонные военные суды (п. 1 ст. 8 Федерального конституционного закона «О военных судах Российской Федерации»).

В соответствии со ст. 1 Федерального конституционного закона «О военных судах Российской Федерации» военные суды Российской Федерации входят в судебную систему Российской Федерации, являются федеральными судами общей юрисдикции и осуществляют судебную власть в Вооруженных Силах РФ, других войсках, воинских формированиях и федеральных органах исполнительной власти, в которых федеральным законом предусмотрена военная служба. Необходимо подчеркнуть, что военные суды создаются по территориальному принципу по месту дислокации воинских частей и учреждений Вооруженных Сил РФ, других войск, воинских формирований и органов (п. 2 ст. 1 Федерального конституционного закона «О военных судах Российской Федерации»). Важно отметить, что военные суды осуществляют правосудие от имени Российской Федерации, рассматривая подсудные им дела в порядке гражданского, административного и уголовного судопроизводства (ст. 3 Федерального конституционного закона «О военных судах Российской Федерации»).

17. В соответствии с п. 1 ст. 7 Федерального конституционного закона «О военных судах Российской Федерации» военным судам подсудны:

1) гражданские и административные дела о защите нарушенных и (или) оспариваемых прав, свобод и охраняемых законом интересов военнослужащих Вооруженных Сил РФ, других войск, воинских формирований и органов, граждан, проходящих военные сборы, от действий (бездействия) органов военного управления, воинских должностных лиц и принятых ими решений;

2) дела о преступлениях, в совершении которых обвиняются военнослужащие, граждане, проходящие военные сборы, а также граждане, уволенные с военной службы, при условии, что преступления совершены ими в период прохождения военной службы, военных сборов;

3) дела об административных правонарушениях, совершенных военнослужащими, гражданами, проходящими военные сборы.

18. Необходимо отметить, что окружной (флотский) военный суд действует на территории одного или нескольких субъектов Российской Федерации, на которой дислоцируются воинские части и учреждения Вооруженных Сил РФ, других войск, воинских формирований и органов. Он рассматривает в первой инстанции гражданские дела, связанные с государственной тайной, и дела о преступлениях, за совершение которых может быть назначено наказание в виде лишения свободы на срок свыше 15 лет, пожизненного лишения свободы или смертной казни (с момента вступления в силу постановления Конституционного Суда РФ от 2 февраля 1999 г. № 3-П и до введения в действие соответствующего федерального закона, обеспечивающего на всей территории Российской Федерации каждому обвиняемому в преступлении, за совершение которого федеральным законом в качестве исключительной меры наказания установлена смертная казнь, право на рассмотрение его дела судом с участием присяжных заседателей, наказание в виде смертной казни назначаться не может независимо от того, рассматривается ли дело судом с участием присяжных заседателей, коллегией в составе трех профессиональных судей или судом в составе судьи и двух народных заседателей (п. 5 резолютивной части постановления Конституционного Суда РФ от 2 февраля 1999 г. № 3-П). Кроме того, окружной (флотский) военный суд рассматривает дела по жалобам и протестам на решения, приговоры, определения и постановления гарнизонных военных судов, принятых ими в первой инстанции и не вступивших в законную силу. Окружной (флотский) военный суд также рассматривает дела по вновь открывшимся обстоятельствам в отношении решений, приговоров, определений и постановлений окружного (флотского) военного суда, вступивших в силу (ст. 14 Федерального конституционного закона «О военных судах Российской Федерации»).

19. Необходимо отметить, что гарнизонный военный суд действует на территории, на которой дислоцируются один или несколько военных гарнизонов (ст. 21 Федерального конституционного закона «О военных судах Российской Федерации»). В соответствии со ст. 22 Федерального конституционного закона «О военных судах Российской Федерации» гарнизонный военный суд рассматривает в первой инстанции гражданские, административные и уголовные дела, не отнесенные к подсудности Военной коллегии или окружного (флотского) военного суда. Гарнизонный военный суд рассматривает также дела по вновь открывшимся обстоятельствам в отношении решений, приговоров, определений и постановлений, принятых им и вступивших в законную силу.

Статья 26. Финансирование обороны

1. Финансирование расходов на оборону осуществляется из средств федерального бюджета путем ассигнований средств Министерству обороны Российской Федерации, другим федеральным органам исполнительной власти, обеспечивающим реализацию мероприятий в области обороны.

2. Контроль за исполнением федерального бюджета в части расходов на оборону осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации.

3. Финансирование расходов Вооруженных Сил Российской Федерации, привлекаемых к выполнению задач, не связанных с их предназначением, осуществляется за счет средств, ассигнуемых Правительством Российской Федерации в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

Комментарий к ст. 26

1. В систему мер по подготовке к вооруженной защите Российской Федерации, составляющих определение понятия «оборона», входят экономические меры (п. 1 ст. 1 комментируемого Федерального закона). При этом организация обороны предполагает финансирование расходов на оборону (п. 14 ст. 2 комментируемого Федерального закона).

Военная деятельность Российского государства зависит от объема финансовых ресурсов, выделяемых на цели обеспечения оборонной безопасности страны. Необходимо отметить, что финансовые ресурсы на содержание Министерства обороны РФ выделяются путем осуществления финансирования. Финансирование выражается в деятельности по наполнению денежных фондов путем движения денежных средств к их распорядителям и получателям этих средств. Оно предполагает безвозвратное использование государственных денежных средств, которые предоставляются в распоряжение органов, обеспечивающих оборонную безопасность, для осуществления предусмотренных законодательством функций в данной сфере.

В п. 1 комментируемой статьи рассматривается именно бюджетное финансирование обороны, так как источником расходования государственных средств выступает федеральный бюджет. Финансирование обороны именно из федерального бюджета следует из Конституции РФ. В соответствии с п. «м» ст. 71 Конституции РФ в непосредственном ведении Российской Федерации находится оборона.

Сфера ведения предполагает, среди прочего, определение основного источника финансирования расходов на обеспечение той или иной деятельности. Это нашло свое отражение в гл. 11 Бюджетного кодекса РФ. В ст. 84 Бюджетного кодекса РФ, в частности, определено, что исключительно из федерального бюджета финансируется такой вид функциональных расходов, каким является национальная оборона.

2. Основными нормативными правовыми актами, регулирующими процесс выделения денежных средств на обеспечение обороны страны, а также процесс исполнения федерального бюджета (средств федерального бюджета на обеспечение обороны) являются Конституция РФ, Бюджетный кодекс РФ, Федеральный закон «О бюджетной классификации Российской Федерации», а также федеральный закон о федеральном бюджете на соответствующий год (Бюджетный кодекс РФ от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ с последующими изменениями).

3. В Бюджетном кодексе РФ, среди прочего, определены и рассмотрены: компетенция органов государственной власти и органов местного самоуправления в области регулирования бюджетных правоотношений, бюджетное устройство Российской Федерации, принципы бюджетной системы Российской Федерации, доходы и расходы бюджетов, бюджетный процесс в Российской Федерации.

Бюджетная классификация Российской Федерации, в свою очередь, устанавливает структурное деление государственных расходов, в том числе военных, по трем классификациям: функциональной, ведомственной и экономической. На основе бюджетной классификации составляется федеральный бюджет на соответствующий год.

В соответствии, например, с распределением расходов федерального бюджета на 2001 г. по разделам и подразделам функциональной классификации расходов бюджетов Российской Федерации раздел «Национальная оборона» включал в себя следующие подразделы: строительство и содержание Вооруженных Сил РФ, военная программа Министерства РФ по атомной энергии, обеспечение мобилизационной и вневойсковой подготовки, подготовка и участие в обеспечении коллективной безопасности и миротворческой деятельности, обеспечение деятельности отраслей для национальной обороны (приложение 8 к Федеральному закону «О федеральном бюджете на 2001 год»; Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2001 год» от 27 декабря 2000 г. № 150-ФЗ (в редакции Федерального закона от 24 марта 2001 г. № 34-ФЗ).

Расходы на текущее содержание Вооруженных Сил РФ, в свою очередь, составляют: денежные средства, направляемые на содержание центральных органов военного управления, обеспечение личного состава войск, боевую подготовку и материально-техническое обеспечение войск, ведомственные расходы в области образования и здравоохранения, а также расходы на выплату страховых гарантий военнослужащим (приложение 41 к Федеральному закону «О федеральном бюджете на 2001 год»). В то же время подраздел «Проведение военной реформы» проходит по отдельному разделу функциональной классификации — «Военная реформа» (приложение 8 к Федеральному закону «О федеральном бюджете на 2001 год»).

4. Имеется еще ряд нормативных правовых актов, в которых отражены отдельные аспекты финансирования обороны, а также мероприятий, ее обеспечивающих. Среди них необходимо отметить: Федеральный закон «О поставках продукции для федеральных государственных нужд», в котором определено, что поставки продукции для федеральных государственных нужд (к последним, в частности, относятся потребности Российской Федерации в продукции, необходимой для решения задач обороны и безопасности страны) обеспечиваются за счет средств федерального бюджета и внебюджетных источников, привлекаемых для этих целей, федеральные государственные нужды и объемы их финансирования из федерального бюджета предусматриваются в федеральном законе о федеральном бюджете на планируемый период (ст. 1 Федерального закона «О поставках продукции для федеральных государственных нужд» от 13 декабря 1994 г. № 60-ФЗ (в редакции федеральных законов от 19 июля 1995 г. № 89-ФЗ, от 17 марта 1997 г. № 58-ФЗ, от 6 мая 1999 г. № 99-ФЗ); Федеральный закон «О воинской обязанности и военной службе», который устанавливает, что компенсация расходов, понесенных организациями и гражданами в связи с исполнением вышеназванного Федерального закона, осуществляется за счет средств федерального бюджета в порядке, определяемом Правительством РФ (п. 7 ст. 1 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе» от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ (в редакции Федерального закона от 21 июля 1998 г. № 117-ФЗ); Федеральный закон «О статусе военнослужащих», который определяет состав денежного довольствия военнослужащих, указывает на порядок определения размеров окладов по воинским должностям, окладов по воинским званиям и дополнительных выплат, порядок обеспечения военнослужащих денежным довольствием (ст. 12 Федерального закона «О статусе военнослужащих» от 27 марта 1998 г. № 76-ФЗ (в редакции федеральных законов от 31 декабря 1999 г. № 229-ФЗ, от 19 июня 2000 г. № 82-ФЗ, от 7 августа 2000 г. № 122-ФЗ).

В систему законодательства, образующую правовые основы финансирования обороны, входят Конституция РФ, федеральные конституционные законы и федеральные законы, указы Президента РФ, постановления Правительства РФ. Имеют существенное значение указы Президента РФ, регулирующие отношения, возникающие в связи с осуществлением финансирования обороны страны.

Так, Президент РФ в своем Указе «О мерах по обеспечению военного строительства в Российской Федерации» от 25 ноября 1996 г. № 1592 постановил следующее: Правительству РФ до 1 марта 1997 г. определить гарантированный уровень расходов на обеспечение обороны, предусмотрев: последовательную ликвидацию диспропорции в расходах на содержание Вооруженных Сил РФ, других войск и воинских формирований, с одной стороны, и их оснащение — с другой; целевое финансирование расходов на реформирование Вооруженных Сил РФ и других войск, а также сокращение их численности; принятие оперативных мер по увеличению налоговых поступлений и изысканию гарантированных источников финансирования; ликвидацию задолженности федерального бюджета (п. 1 Указа Президента РФ «О мерах по обеспечению военного строительства в Российской Федерации» от 25 ноября 1996 г. № 1592 (в редакции Указов Президента РФ от 12 августа 1997 г. № 864, от 11 ноября 1998 г. № 1356).

5. Важнейшая роль в формировании законодательной основы финансирования обороны принадлежит Федеральному Собранию РФ, так как парламент Российской Федерации является основным органом федерального законодательства. Причем в соответствии со ст. 106 Конституции РФ принятые Государственной Думой Федерального Собрания РФ федеральные законы по вопросам федерального бюджета и финансового регулирования подлежат обязательному рассмотрению в Совете Федерации Федерального Собрания РФ.

В соответствии с Бюджетным кодексом РФ Государственная Дума Федерального Собрания РФ принимает федеральный закон о федеральном бюджете на соответствующий год в четырех чтениях. Важнейшая роль при рассмотрении Государственной Думой Федерального Собрания РФ расходов федерального бюджета на оборону в проекте федерального закона о федеральном бюджете принадлежит Комитету по бюджету и налогам Государственной Думы Федерального Собрания РФ и Комитету по обороне Государственной Думы Федерального Собрания РФ.

После принятия в Государственной Думе Федерального Собрания РФ федеральный закон о федеральном бюджете поступает на рассмотрение в Совет Федерации Федерального Собрания РФ. Если федеральный закон о федеральном бюджете одобрен, то он направляется Президенту РФ для подписания и обнародования.

6. Существенное значение в области финансирования обороны имеют постановления Совета Федерации и Государственной Думы Федерального Собрания РФ.

Показательно, например, постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 8 октября 1996 г. № 337-СФ, вызванное обращением Коллегии Министерства обороны РФ по поводу тяжелой ситуации, сложившейся в Вооруженных Силах РФ в связи с их недостаточным финансированием. Рассмотрев данное обращение, Совет

Федерации Федерального Собрания РФ постановил предложить Правительству РФ безотлагательно принять необходимые дополнительные и целенаправленные меры по материальному и финансовому обеспечению Вооруженных Сил РФ и до 15 ноября 1996 г. проинформировать Совет Федерации Федерального Собрания РФ о состоянии и обеспечении Вооруженных Сил РФ (п. 1 постановления Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 8 октября 1996 г. № 337-СФ «Об обращении Коллегии Министерства обороны РФ по поводу тяжелой ситуации, сложившейся в Вооруженных Силах РФ в связи с их недостаточным финансированием»).

Заслушав 27 октября 1995 г. на закрытом заседании сообщения первого заместителя министра обороны РФ по вопросу о финансировании расходов на оборону в 1995—1996 гг., Государственная Дума Федерального Собрания РФ принимает специальное постановление, в котором дает поручение ряду комитетов предусмотреть при подготовке проекта федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 1995 год» к рассмотрению в Государственной Думе Федерального Собрания РФ увеличение расходов на денежное содержание военнослужащих и заработную плату гражданского персонала Вооруженных Сил РФ, обеспечение воинских перевозок, оплату закупок и ремонта вооружения и военной техники, выполнение оборонных научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ и капитальное строительство для оборонных нужд (п. 3 постановления Государственной Думы Федерального Собрания РФ «О финансировании расходов на оборону в 1995—1996 годах» от 10 ноября 1995 г. № 1295-1 ГД).

7. Правительство РФ в соответствии со ст. 15 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» разрабатывает и представляет Государственной Думе Федерального Собрания РФ федеральный бюджет и обеспечивает его исполнение (Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации» от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ (в редакции Федерального конституционного закона от 31 декабря 1997 г. № 3-ФКЗ)). Кроме того, в соответствии со ст. 20 данного Закона Правительство РФ осуществляет необходимые меры по обеспечению обороны и государственной безопасности Российской Федерации.

Среди федеральных органов исполнительной власти, влияющих на правильное и обоснованное выделение бюджетных средств на нужды обороны страны, следует выделить Министерство экономического развития и торговли РФ. Данное министерство осуществляет экономическое обоснование федеральных государственных нужд, в том числе расходов, связанных с обеспечением обороноспособности и государственной безопасности Российской Федерации (подп. 5 п. 5 Положения о Министерстве экономического развития и торговли РФ, утвержденного постановлением Правительства РФ от 21 декабря 2000 г. № 990).

Важное значение в сфере финансирования обороны имеют правовые акты Министерства финансов РФ, которое является важнейшим участником бюджетного процесса Российской Федерации. В соответствии со ст. 165 Бюджетного кодекса РФ Министерство финансов РФ составляет проект федерального бюджета и представляет его в Правительство РФ, составляет сводную бюджетную роспись федерального бюджета, организует исполнение федерального бюджета, исполняет федеральный бюджет в порядке, установленном Бюджетным кодексом РФ, открывает лицевые счета главных распорядителей, распорядителей бюджетных средств, бюджетных учреждений, а также бюджетные счета получателей бюджетных средств.

Существенную роль играют также ведомственные правовые акты Министерства обороны, например, Положение о финансовом хозяйстве военного округа и соединения (приложение № 1 к приказу министра обороны СССР 1977 г. № 5), Положение о финансовом хозяйстве воинской части Советской Армии и Военно-Морского Флота (приложение № 1 к приказу министра обороны СССР 1973 г. № 80). Вышеназванными положениями руководствуются с учетом изменений, произошедших в последнее время в общефедеральном и ведомственном законодательстве. В общефедеральном законодательстве следует отметить нормы, содержащиеся в статьях Бюджетного кодекса РФ и регулирующие, среди прочего, финансирование обороны.

8. Выделение денежных средств Министерству обороны РФ осуществляется в соответствии с бюджетной классификацией Российской Федерации, а их расходование — в соответствии с ведомственной классификацией, установленной внутри Министерства обороны.

Классификация расходов по смете Министерства обороны определяет: перечень глав Классификации расходов по смете Министерства обороны, их номера, коды и наименования; перечень параграфов Классификации с их номерами, наименованиями и кодами, а также с наименованиями управлений, соединений, воинских частей, учреждений, учебных заведений, предприятий и организаций, расходы на содержание которых относят на соответствующий параграф; перечень бюджетных статей, статей расходов и видов расходов Классификации, их коды и наименования (Классификация расходов по смете Министерства обороны СССР. Приложение № 1 к приказу министра обороны СССР от 1 июня 1990 г. № 200).

Необходимо подчеркнуть, что как Бюджетная классификация РФ, так и Классификация расходов по смете Министерства обороны нуждается в совершенствовании. Так, например, Счетная палата РФ по результатам комплексной ревизии использования средств федерального бюджета, выделенных в 1999—2000 гг. на строительство и содержание Северо-Кавказского военного округа, отмечала недостаточную адекватность Бюджетной классификации РФ и Классификации расходов по смете Министерства обороны задачам, стоящим перед Вооруженными Силами РФ в свете Военной доктрины государства, решений Президента РФ, Совета безопасности РФ, что затрудняет проведение оценки затрат на их реализацию (Отчет о результатах комплексной ревизии использования средств федерального бюджета, выделенных в 1999—2000 годах на строительство и содержание Северо-Кавказского военного округа // Бюллетень Счетной палаты РФ. — 2001. — № 9. — С. 53).

9. Оборона входит в бюджетную сферу финансирования и средства, выделенные Министерству обороны РФ, расходуются по смете. Необходимо отметить, что составление, рассмотрение, утверждение и исполнение сметы Министерства обороны осуществляются в соответствии с бюджетным процессом в Российской Федерации. Главное финансово-экономическое управление Министерства обороны РФ с учетом Бюджетной классификации Российской Федерации

Федерации и Классификации расходов по смете Министерства обороны составляет проект сметы Министерства обороны РФ. При этом оно определяет потребности Министерства обороны РФ в бюджетных средствах.

Департамент оборонного комплекса и правоохранительных органов Министерства финансов РФ рассматривает проект сметы Министерства обороны РФ при составлении раздела «Национальная оборона» проекта федерального закона о федеральном бюджете. После того как федеральный закон о федеральном бюджете принят, Главное финансово-экономическое управление Министерства обороны РФ, исходя из установленных расходов, разрабатывает и представляет смету министру обороны РФ для утверждения.

10. Главным распорядителем средств федерального бюджета по смете Министерства обороны РФ является Министерство обороны РФ. Оно имеет право распределять средства федерального бюджета по подведомственным распорядителям и получателям бюджетных средств.

Бюджетные средства, выделенные по смете Министерства обороны РФ, используются военными органами, осуществляющими исполнительную власть в военных округах, соединениях и воинских частях после перевода их на счета, открытые в полевых учреждениях Центрального банка РФ, а при отсутствии полевых учреждений — на счета в расчетно-кассовых центрах Банка России либо в учреждениях Сберегательного банка РФ.

В соответствии с ч. 3 ст. 86 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» полевые учреждения предназначены для банковского обслуживания воинских частей, учреждений и организаций Министерства обороны РФ, а также иных государственных органов и юридических лиц, обеспечивающих безопасность Российской Федерации, и физических лиц, проживающих на территориях объектов, обслуживаемых полевыми учреждениями, в тех случаях, когда создание и функционирование территориальных учреждений Банка России невозможно (Федеральный закон «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» от 2 декабря 1990 г. № 394-1 (с последующими изменениями)). В своей деятельности полевые учреждения Банка России руководствуются федеральными законами «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)», «О банках и банковской деятельности», «Об обороне», иными федеральными законами, указами Президента РФ, воинскими уставами, нормативными актами Банка России, приказами и директивами министра обороны, а также Положением о полевых учреждениях Центрального банка РФ (Банка России), утвержденным совместным решением Банка России и Министерства обороны РФ.

В соответствии с п. 1.3 Типового положения о расчетно-кассовом центре Банка России (приложение к приказу Центрального банка РФ от 7 октября 1996 г. № 02-373) основной целью его деятельности как структурного подразделения Банка России, осуществляющего банковские операции с денежными средствами в условиях двухуровневой банковской системы, является обеспечение эффективного, надежного и безопасного функционирования платежной системы Российской Федерации. Среди его основных функций необходимо отметить расчетно-кассовое обслуживание представительных и исполнительных органов государственной власти, органов местного самоуправления, их учреждений и организаций, счетов бюджетов всех уровней и органов федерального казначейства Министерства финансов РФ, государственных внебюджетных фондов, воинских частей, военнослужащих, служащих Банка России, а также иных лиц в случаях, предусмотренных федеральными законами (п. 6.6). Указом Президента РФ «О мерах по своевременному финансированию государственных органов и сил обеспечения безопасности», в котором устанавливается вышеназванное банковское обслуживание Вооруженных Сил РФ (Указ Президента РФ «О мерах по своевременному финансированию государственных органов и сил обеспечения безопасности» от 16 мая 1996 г. № 726» (в редакции Указа Президента РФ от 10 февраля 1997 г. № 91).

11. Финансирование расходов на содержание Вооруженных Сил РФ осуществляется через довольствующие финансовые органы. В 1998 г. была проведена реорганизация структур финансовой службы видов Вооруженных Сил РФ, Воздушно-десантных войск, главных и центральных управлений Министерства обороны РФ. Директивой министра обороны РФ «О реализации единого подхода к реформированию финансово-экономической службы Вооруженных Сил РФ» от 26 мая 1998 г. № Д-13 определен перечень типовых штатных структур финансово-экономической службы, воинских должностей и соответствующих им воинских званий, должностей гражданского персонала.

12. В целях усиления контроля за целевым расходованием и экономным использованием средств федерального бюджета финансирование Вооруженных Сил РФ происходит через систему органов федерального казначейства Министерства финансов РФ. При этом финансированию расходов федерального бюджета предшествуют процедуры их санкционирования в данных органах.

Федеральное казначейство Министерства финансов РФ было образовано в соответствии с Указом Президента РФ «О федеральном казначействе» от 8 декабря 1992 г. № 1556 в целях проведения государственной бюджетной политики, эффективного управления доходами и расходами в процессе исполнения бюджета Российской Федерации. В настоящее время функционирует единая централизованная система органов федерального казначейства, включающая Главное управление федерального казначейства Министерства финансов РФ и территориальные органы по республикам в составе Российской Федерации, краям, областям, автономной области, городам Москве и Санкт-Петербургу, городам (за исключением городов районного подчинения), районам и районам в городах.

Задачи и функции, права и обязанности органов федерального казначейства определены в Бюджетном кодексе РФ и в Положении о федеральном казначействе РФ (Положение о федеральном казначействе Российской Федерации, утвержденное постановлением Совета Министров — Правительства РФ от 27 августа 1993 № 864 (в редакции постановлений Правительства РФ от 11 февраля 1995 г. № 135, от 28 января 1997 г. № 109).

Переход Вооруженных Сил РФ на финансирование через органы федерального казначейства Министерства финансов РФ состоялся по результатам эксперимента, проводившегося поэтапно в Приволжском военном округе и на Балтийском флоте (подробнее см., например: Временный порядок финансирования Приволжского военного округа и Балтийского флота через лицевые счета, открытые в органах федерального казначейства. Утверждено Министерством

финансов РФ 17 июля 1998 г. № 129, министром обороны РФ 5 июля 1998 г. № 180/5/715. Согласовано с заместителем Председателя Центрального банка РФ 17 июля 1998 г.).

Органами федерального казначейства открытие и ведение лицевых счетов для учета операций по финансированию расходов федерального бюджета Министерства обороны РФ и находящихся в его ведении видов Вооруженных Сил РФ, военных округов, иных получателей бюджетных средств производится в соответствии с Бюджетным кодексом РФ и с приказом Министерства финансов РФ от 28 июня 2000 г. № 61н.

13. В обеспечении оборонной безопасности участвуют не только Министерство обороны РФ, но и другие федеральные органы исполнительной власти. Их оборонные расходы финансируются так же, как и расходы Министерства обороны РФ, из средств федерального бюджета.

Комментарий к п. 2

14. При осуществлении исполнения федерального бюджета в части расходов на оборону важно обеспечить законность и соблюдение целевого использования бюджетных средств.

Организация обороны включает контроль за расходованием средств, выделенных на военные нужды. Значение контроля за исполнением федерального бюджета в части расходов на оборону определяется тем, что он призван обеспечить законное, целесообразное и экономное расходование денежных ресурсов, предоставляемых Российским государством на нужды обороны страны.

Сложившуюся практику правового регулирования в данной сфере составляют правовые акты многоуровневой системы. Этот контроль осуществляется различными государственными органами исходя из их функций и предназначения. Президент РФ, осуществляя руководство Вооруженными Силами РФ, контролирует исполнение федерального бюджета в части расходов на оборону.

15. Контрольная деятельность как самого Президента РФ, так и в его лице уполномоченных органов обусловлена конституционно-правовым статусом главы государства. Президентский контроль имеет всеобъемлющий и всесторонний характер. Он охватывает все сферы деятельности государственных органов, в том числе и финансовую сферу Вооруженных Сил РФ.

Для осуществления своих полномочий в соответствии со ст. 83 Конституции РФ Президент РФ формирует Администрацию Президента РФ, которая руководствуется в своей деятельности Конституцией РФ, федеральными законами, указами и распоряжениями Президента РФ, а также Положением об Администрации Президента РФ.

Среди функций последней необходимо отметить осуществление контроля и проверки исполнения федеральных законов, указов, распоряжений и поручений Президента РФ и подготовку соответствующих докладов Президенту РФ (п. 6 Положения об Администрации Президента РФ, утвержденного Указом Президента РФ от 2 октября 1996 г. № 1412 (с последующими изменениями)).

16. Для осуществления вышеназванной функции в структуре Администрации Президента РФ имеется особый орган всеобъемлющего контроля — это Главное контрольное управление Президента РФ. Главное контрольное управление осуществляет контроль и проверку исполнения федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, их должностными лицами федеральных законов, в том числе федерального закона о федеральном бюджете на соответствующий год.

Необходимо отметить, что работники Главного контрольного управления осуществляют свою деятельность на основе планов контрольных проверок, а также поручений Президента РФ и руководителя Администрации Президента РФ.

Кроме того, определяя тематику проверок, работники Главного контрольного управления руководствуются федеральными законами, указами Президента РФ, его поручениями о проверках деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, поручениями руководителя Администрации Президента РФ, начальника Главного контрольного управления. В этом плане работниками Главного контрольного управления могут проверяться различные вопросы исполнения федерального бюджета в части расходов на оборону.

Так, например, в феврале 1995 г. Главное контрольное управление (в то время — Контрольное управление Президента РФ) проверяло в Главном управлении военного бюджета и финансирования Министерства обороны РФ (в настоящее время — Главное финансово-экономическое управление Министерства обороны РФ) расходы на строительство и содержание Вооруженных Сил РФ. В первом полугодии 2000 г. по поручению Президента РФ осуществлялся постоянный контроль за финансированием министерств и ведомств оборонного и правоохранительного блока. Это позволило ликвидировать долги по денежному довольствию военнослужащим и заработной плате гражданскому персоналу, своевременно выплачивать пенсии и пособия на детей, погасить часть задолженности бюджета за предыдущие годы.

В то же время было установлено, что Министерство финансов РФ не обеспечило пропорционального распределения денежных средств по соответствующим статьям расходов силовых министерств и ведомств. Расходы по оплате научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ оказались профинансированы лишь на 8,1%, закупок вооружения и военной техники — на 23,1%, вещевого имущества — на 24%, капитального строительства — на 25,7% от годового бюджета (О некоторых итогах работы Главного контрольного управления Президента РФ в первом полугодии 2000 г. см.: Президентский контроль. Информационный бюллетень. — 2000. — № 9. — С. 11).

Одной из функций Управления является подготовка на основе проведенных проверок информации для Президента РФ о предупреждении нарушений и совершенствовании деятельности федеральных органов исполнительной власти, а также органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации (п. 3 Положения о Главном контрольном управлении Президента РФ, утвержденного Указом Президента РФ от 16 марта 1996 г. № 383 (в редакции Указа Президента РФ от 27 июня 2000 г. № 1192)).

Главное контрольное управление направляет в необходимых случаях в органы прокуратуры РФ, органы внутренних дел РФ, органы федеральной службы безопасности и другие органы исполнительной власти материалы о выявленных нарушениях (п. 4 Положения о Главном контрольном управлении Президента РФ, утвержденного указом Президента РФ от 16 марта 1996 г. № 383 (в редакции Указа Президента РФ от 27 июня 2000 г. № 1192)). В 1996 г. было проверено целевое использование средств в Министерстве обороны РФ. Проверкой выявлены существенные нарушения в использовании государственных средств, факты хищений и недостатков денежных и материальных ценностей. Материалы проверки были обсуждены на заседании Совета обороны РФ, Коллегии Министерства обороны РФ, а также направлены в военную прокуратуру (Совет обороны РФ упразднен; см. п. 1 Указа Президента РФ «О некоторых мерах по совершенствованию государственного управления в области обороны и безопасности» от 3 марта 1998 г. № 220).

Важнейшей задачей Главного контрольного управления Президента РФ является внесение по результатам проверок предложений Президенту РФ о совершенствовании деятельности федеральных органов исполнительной власти. Кроме того, Управление имеет право вносить предложения Президенту РФ, руководителям федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации о привлечении к ответственности и приостановлении деятельности соответствующих должностных лиц до принятия решения по результатам проверки.

Сотрудники Главного контрольного управления Президента РФ имеют право вызывать должностных лиц для дачи устных и письменных объяснений по поводу нарушений и неисполнения федеральных законов, указов, распоряжений и поручений Президента РФ.

Формой реагирования на выявленные нарушения при исполнении федерального бюджета в части расходов на оборону со стороны Главного контрольного управления Президента РФ является предписание, которое направляется руководителям соответствующих федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Предписание об устранении выявленных нарушений подлежит безотлагательному рассмотрению.

Должностные лица Главного контрольного управления Президента РФ имеют право ставить перед соответствующими руководителями федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации вопрос о наложении дисциплинарных взысканий на государственных служащих за неисполнение или ненадлежащее исполнение ими возложенных на них обязанностей, а также о временном отстранении государственных служащих, допустивших должностной проступок, от исполнения должностных обязанностей.

При осуществлении контрольной деятельности работники Главного контрольного управления Президента РФ имеют право проходить во все здания, занимаемые органами государственной власти и иными организациями, независимо от ведомственной подчиненности и форм собственности. Главное контрольное управление Президента РФ осуществляет контроль исполнения федерального бюджета в части расходов на оборону как в центральном аппарате Министерства обороны РФ, так и в военных округах и на флотах. В 1996 г. Главное контрольное управление проверило в объединениях и соединениях Забайкальского военного округа вопросы своевременности доведения бюджетных средств на выплату денежного довольствия военнослужащим и заработной платы гражданскому персоналу.

17. На местах функционируют окружные инспекции Главного контрольного управления Президента РФ. Перечень федеральных округов утвержден Президентом РФ. Важнейшей функцией окружной инспекции Главного контрольного управления является осуществление контроля и проверки исполнения органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, территориальными подразделениями федеральных органов исполнительной власти, их должностными лицами, а также организациями федеральных законов, указов, распоряжений и поручений Президента РФ.

Необходимо отметить, что окружная инспекция входит в состав аппарата полномочного представителя Президента РФ в федеральном округе, о котором будет сказано ниже. При этом Главное контрольное управление осуществляет методическое руководство окружной инспекцией по вопросам организации контроля за исполнением федеральных законов, указов и распоряжений Президента РФ, постановлений и распоряжений Правительства РФ, реализацией федеральных программ (п. 10 Положения о полномочном представителе Президента РФ в федеральном округе, утвержденного Указом Президента РФ от 13 мая 2000 г. № 849 (в редакции Указов Президента РФ от 21 июня 2000 г. № 1149, от 9 сентября 2000 г. № 1624, от 30 января 2001 г. № 97)).

Сотрудники Главного контрольного управления Президента РФ участвуют в проверках в федеральных округах в качестве руководителей комиссий, состоящих из должностных лиц окружных инспекций.

18. Особо следует остановиться на контрольной функции полномочного представителя Президента РФ в федеральном округе. Полномочный представитель — это должностное лицо, представляющее Президента РФ в соответствующем федеральном округе.

Цель деятельности полномочного представителя Президента РФ — обеспечение реализации главой государства своих конституционных полномочий в пределах федерального округа (гл. 1 Положения о полномочном представителе Президента РФ в федеральном округе, утвержденного Указом Президента РФ от 13 мая 2000 г. № 849 (в редакции Указов Президента РФ от 21 июля 2000 г. № 1149, от 9 сентября 2000 г. № 1624, от 30 января 2001 г. № 97)). Необходимо отметить, что институт полномочных представителей Президента РФ создавался в составе Контрольного управления Президента РФ (в настоящее время — Главное контрольное управление Президента РФ).

Контроль, в том числе и финансовый, является одним из направлений деятельности полномочного представителя Президента РФ. В настоящее время полномочный представитель Президента РФ в федеральном округе осуществляет

проверку реализации федеральных программ, использования федерального имущества и средств федерального бюджета в федеральном округе.

Полномочный представитель Президента РФ имеет право привлекать к проведению проверок сотрудников Главного контрольного управления Президента РФ, а в необходимых случаях и сотрудников федеральных органов исполнительной власти и их территориальных органов (гл. 4 Положения о полномочном представителе Президента РФ в федеральном округе). Полномочный представитель Президента РФ в федеральном округе имеет право вносить в соответствующие федеральные органы исполнительной власти предложения о поощрении руководителей их территориальных органов, находящихся в пределах федерального округа, и применении к ним мер дисциплинарного взыскания (п. 7 Положения о полномочном представителе Президента РФ в федеральном округе).

19. В комментарии к п. 1 настоящей статьи уже отмечалось, что важнейшим органом, осуществляющим рассмотрение и принятие федерального закона о федеральном бюджете, в котором определены размер и направления расходов на оборонные нужды, является Федеральное Собрание РФ.

Вполне естественно, что, принимая такой федеральный закон, парламент РФ имеет право знать, как происходит исполнение федерального бюджета в целом и его расходов на оборону в частности. При этом отчета об исполнении федерального бюджета Правительства РФ, органа, обеспечивающего его исполнение, явно недостаточно.

Парламенту РФ необходимо иметь информацию об исполнении федерального бюджета от независимого органа государственного финансового контроля. С этой целью в соответствии со ст. 101 Конституции РФ Федеральным Собранием РФ была образована Счетная палата РФ.

Правовой основой деятельности Счетной палаты РФ являются соответствующие статьи Конституции РФ, Бюджетного кодекса РФ, а также Федеральный закон «О Счетной палате Российской Федерации» от 11 января 1995 г. № 4-ФЗ. Кроме того, внутренние вопросы деятельности Счетной палаты РФ, распределение обязанностей между аудиторами Счетной палаты РФ, функции и взаимодействие структурных подразделений аппарата Счетной палаты РФ, порядок ведения дел, подготовки и проведения мероприятий всех видов и форм контрольной и иной деятельности определяются Регламентом Счетной палаты РФ, утвержденным постановлением Коллегии Счетной палаты РФ.

При осуществлении своей деятельности Счетная палата РФ обладает организационной и функциональной независимостью. Осуществляя контроль за своевременным исполнением федерального бюджета в части расходов на оборону, Счетная палата РФ определяет эффективность и целесообразность расходования бюджетных средств на оборонные нужды, проводит анализ выявленных отклонений от установленных показателей федерального бюджета и готовит предложения, направленные на их устранение, а также на совершенствование военно-бюджетного процесса в Российской Федерации.

Счетная палата РФ осуществляет контроль за законностью и своевременностью движения средств федерального бюджета в Центральном банке РФ. По требованию Счетной палаты РФ Центральный банк РФ обязан предоставлять ей необходимые документальные подтверждения операций и состояния счетов проверяемых объектов. В соответствии со ст. 10 Федерального закона «О Счетной палате Российской Федерации» она строит свою работу на основе годовых и текущих планов и программ, которые формируются исходя из необходимости обеспечения всестороннего системного контроля за исполнением федерального бюджета с учетом всех видов направлений деятельности Счетной палаты РФ.

Для осуществления контроля расходов федерального бюджета на национальную оборону в Счетной палате РФ образовано отдельное направление, возглавляемое аудитором Счетной палаты РФ.

В состав направления по контролю расходов федерального бюджета на национальную оборону входят четыре инспекции: по контролю расходов на капитальное строительство и содержание унитарных предприятий, по контролю расходов на содержание и социальное обеспечение Вооруженных Сил РФ, по контролю расходов на закупку вооружения и военной техники, а также сводная инспекция оперативного контроля, экспертизы и анализа. Из названия инспекций видна область действия каждой из них, а также направления в целом.

Направление по контролю расходов федерального бюджета на национальную оборону осуществляет свою деятельность, как правило, в военных округах, на флотах, в видах Вооруженных Сил РФ, главных и центральных управлениях Министерства обороны РФ. Данным направлением контролируется финансирование военной программы Министерства РФ по атомной энергии, а также Российской оборонной спортивно-технической организации.

Рассматривая виды контрольной деятельности Счетной палаты РФ за исполнением федерального бюджета, следует прежде всего отметить организацию и проведение оперативного контроля за исполнением федерального бюджета в отчетном году, проведение комплексных ревизий и тематических проверок по отдельным разделам и статьям федерального бюджета, бюджетов федеральных внебюджетных фондов.

При осуществлении оперативного контроля за исполнением федерального бюджета Счетная палата РФ в процессе исполнения федерального бюджета контролирует полноту и своевременность денежных поступлений, фактическое расходование бюджетных ассигнований в сравнении с законодательно утвержденными показателями федерального бюджета, выявляет отклонения и нарушения, проводит их анализ, вносит предложения по их устранению.

В соответствии со ст. 14 Федерального закона «О Счетной палате РФ» Счетная палата РФ ежеквартально по установленной форме представляет Федеральному Собранию РФ оперативный отчет о ходе исполнения федерального бюджета, в котором приводятся фактические данные о формировании доходов и произведенных расходах в сравнении с утвержденными федеральным законом о федеральном бюджете на текущий год показателями за истекший период, квартал.

Необходимо отметить, что данные оперативного контроля используются при планировании ревизий и проверок. Причем последние проводятся по месту расположения проверяемых объектов. В ходе проведения комплексных ревизий и тематических проверок на основе документального подтверждения законности производственно-

хозяйственной деятельности, достоверности бухгалтерского учета и финансовой отчетности проверяется своевременность и полнота взаимных платежей проверяемого объекта и федерального бюджета.

Вышеназванным Законом (ст. 15) предусмотрено составление отчета по итогам проведения ревизии или проверки. В Законе установлены определенные формы реагирования Счетной палаты РФ на различные финансовые нарушения. Так, ст. 23 Закона предусматривает по результатам контрольных мероприятий направление Счетной палатой РФ органам государственной власти Российской Федерации, руководителям проверяемых предприятий, учреждений и организаций представления для принятия мер по устранению выявленных нарушений, возмещению причиненного государству ущерба и привлечению к ответственности должностных лиц, виновных в нарушении законодательства Российской Федерации и бесхозяйственности.

В результате комплексной ревизии использования средств федерального бюджета, выделенных на строительство и содержание Военно-воздушных сил за период с января 1995 г. по июнь 1997 г., были направлены представления министру обороны РФ, начальнику строительства и расквартирования войск — заместителю министра обороны РФ, Главнокомандующему Военно-воздушными силами, председателю Спортивного комитета Министерства обороны РФ. В представлении Главнокомандующему ВВС содержались, например, предложения по устранению выявленных нарушений и недостатков и привлечению виновных лиц к ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации (Отчет о результатах комплексной ревизии использования средств федерального бюджета, выделенных на строительство и содержание Военно-воздушных сил за период с января 1995 года по июнь 1997 года // Бюллетень Счетной палаты РФ. — 1998. — № 3. — С. 17).

При выявлении на проверяемых объектах нарушений в хозяйственной, финансовой, коммерческой и иной деятельности, наносящих государству прямой непосредственный ущерб и требующих в связи с этим безотлагательного пресечения, а также в случаях умышленного или систематического несоблюдения порядка и сроков рассмотрения представлений Счетной палаты РФ, создания препятствий для проведения контрольных мероприятий Счетная палата РФ в соответствии со ст. 24 вышеназванного Закона, имеет право давать администрации проверяемых предприятий, учреждений и организаций обязательные для исполнения предписания.

В предписании отражаются: нарушения, выявленные в результате проведения контрольного мероприятия и касающиеся компетенции должностного лица, предприятия, учреждения, организации или органа власти, которому направляется предписание; требования по устранению выявленных нарушений, взысканию средств федерального бюджета, использованных не по целевому назначению, привлечению к ответственности должностных лиц, виновных в нарушении; сроки исполнения предписания.

В случае неоднократного неисполнения или ненадлежащего исполнения предписаний Счетной палаты РФ Коллегия Счетной палаты РФ может по согласованию с Государственной Думой Федерального Собрания РФ принять решение о приостановлении всех видов финансовых, платежных и расчетных операций по счетам проверяемых предприятий, учреждений и организаций.

20. В соответствии со ст. 44 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» Правительство РФ в пределах своих полномочий осуществляет контроль за деятельностью федеральных органов исполнительной власти.

Данный контроль включает в себя и контроль за исполнением федерального бюджета в части расходов на оборону. В частности, специальный отдел Административного департамента Аппарата Правительства РФ осуществляет контроль, обобщение и анализ исполнения федерального бюджета в части расходов на обеспечение обороны, безопасности и правоохранительной деятельности государства и подготовку докладов и предложений Председателю Правительства РФ и его заместителям. Это обоснованно, так как в соответствии со ст. 15 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» на Правительстве РФ лежит ответственность за обеспечение исполнения федерального бюджета.

Однако деятельности одного Аппарата Правительства РФ по контролю исполнения федерального бюджета в системе исполнительной власти явно недостаточно. Законодательством такой контроль возложен на систему органов федерального казначейства Министерства финансов РФ, Департамент государственного финансового контроля и аудита Министерства финансов РФ, контрольно-ревизионные управления Министерства финансов в субъектах Российской Федерации. Кроме того, данный контроль осуществляется внутри военного ведомства.

21. В соответствии со ст. 267 Бюджетного кодекса РФ органы федерального казначейства Министерства финансов РФ осуществляют предварительный и текущий контроль за ведением операций с бюджетными средствами Министерства обороны РФ, военных органов, осуществляющих исполнительную власть в военных округах, объединениях, соединениях и воинских частях, других участников военно-бюджетного процесса по исполняемому федеральному бюджету в части расходов на оборону, взаимодействуют с другими федеральными органами исполнительной власти в процессе осуществления указанного контроля и координируют их работу.

Главное управление федерального казначейства Министерства финансов РФ проводит непосредственно и организует работу территориальных органов казначейства по контролю за соблюдением действующего законодательства в части исполнения федерального бюджета, финансового исполнения государственных внебюджетных фондов, за поступлением и использованием внебюджетных средств. Кроме того, оно взаимодействует с Центральным банком РФ в целях усиления контроля за исполнением федерального бюджета Российской Федерации.

Органы федерального казначейства имеют право производить в министерствах, ведомствах, на предприятиях, в учреждениях и организациях, в банках и иных финансово-кредитных учреждениях любых форм собственности, включая совместные предприятия, проверки денежных документов, регистров бухгалтерского учета, отчетов, планов, смет и иных документов, связанных с зачислением, перечислением и исполнением средств федерального бюджета, а также получать необходимые объяснения, справки и сведения по вопросам, возникающим при проверках.

Органы федерального казначейства Министерства финансов РФ имеют право приостанавливать операции по счетам предприятий, учреждений и организаций, использующих средства федерального бюджета, государственных внебюджетных фондов и внебюджетные средства, в случаях непредставления (или отказа предъявить) органам казначейства и их должностным лицам бухгалтерских и финансовых документов, связанных с использованием указанных средств.

Кроме того, органы федерального казначейства Министерства финансов РФ могут выдавать обязательные для исполнения предписания о взыскании с предприятий, учреждений и организаций в бесспорном порядке средств, выделенных из федерального бюджета, средств этого бюджета, направленных в государственные (федеральные) внебюджетные фонды, или внебюджетных (федеральных) средств, используемых не по целевому назначению, с наложением на предприятия, учреждения и организации, допустивших такие нарушения, штрафа в размере действующей учетной ставки Центрального банка РФ (п. 12 Положения о федеральном казначействе РФ, утвержденного постановлением Совета Министров — Правительства РФ от 27 августа 1993 г. № 864).

Предварительный контроль со стороны органов федерального казначейства Министерства финансов РФ осуществляется на стадии сверки соответствия плановых сметных назначений соответствующим лимитам бюджетного финансирования, а текущий контроль — на стадии финансирования расходов с лицевых счетов организаций — получателей средств федерального бюджета по платежным документам после проверки соответствующих документов, подтверждающих правомерность расхода в пределах сметных назначений.

Может также осуществляться и последующий контроль исходя из Плана основных вопросов экономической и контрольной работы Министерства финансов РФ на соответствующий год согласно заданиям и указаниям Министерства финансов РФ, а также по инициативе самих органов федерального казначейства и во взаимодействии с органами государственного финансового контроля.

Департамент государственного финансового контроля и аудита Министерства финансов РФ осуществляет контроль за целевым использованием средств федерального бюджета, в том числе средств федерального бюджета, направленных на оборонные нужды. Этот Департамент, являющийся структурным подразделением центрального аппарата Министерства финансов РФ, проводит в пределах своей компетенции комплексные ревизии и тематические проверки поступлений и расходования средств федерального бюджета. Он осуществляет руководство деятельностью контрольно-ревизионных управлений Министерства финансов РФ в субъектах Российской Федерации и контроль за организацией этой деятельности.

Департамент государственного финансового контроля и аудита Министерства финансов РФ имеет право проверять в ревизуемых организациях денежные документы, бухгалтерские книги, отчеты, планы, сметы и другие документы, наличие денежных сумм и ценных бумаг, наличие и правильность расходования материальных ценностей, а также получать объяснения должностных лиц и необходимые справки по вопросам, возникающим при производстве ревизий и проверок (пп. 5, 6 Положения о Департаменте государственного финансового контроля и аудита Министерства финансов РФ, утвержденного приказом Министерства финансов РФ от 31 марта 1998 г. № 53 (с соответствующими изменениями, внесенными приказом Министерства финансов РФ от 19 октября 1999 г. № 269)).

Основной задачей деятельности контрольно-ревизионного управления Министерства финансов РФ в субъекте Российской Федерации является осуществление в пределах своей компетенции государственного финансового контроля на территории соответствующего субъекта Российской Федерации или региона Российской Федерации.

Необходимо отметить, что работники управления при осуществлении ревизий и проверок имеют право прохода во все здания и помещения, занимаемые ревизуемыми учреждениями и организациями независимо от ведомственной подчиненности и формы собственности. В то же время они должны соблюдать режим секретности проводимых управлением работ, в том числе при обработке с использованием технических средств документов, составляющих государственную тайну (пп. 4, 5, 7 Положения о контрольно-ревизионном управлении Министерства финансов РФ в субъекте РФ, утвержденного постановлением Правительства РФ от 6 августа 1998 г. № 888).

Необходимо отметить, что контроль за исполнением федерального бюджета в части расходов на оборону осуществляется также органами, входящими в военное ведомство. Он осуществляется вышестоящими органами военного управления по отношению к нижестоящим во всех звеньях военного механизма. Указанные органы, непосредственно соприкасаясь с деятельностью различных довольствующих служб армии и флота, в процессе внутриведомственного финансового контроля помогают командованию и начальникам служб не допускать нарушений в использовании средств федерального бюджета, совершенствовать систему материального и финансового обеспечения боеготовности войск.

22. Рассматривая правовое регулирование проведения вышеуказанного контроля, следует отметить Положение о финансовом контроле в Министерстве обороны, в котором определены: задачи финансового контроля в Министерстве обороны; организация финансового контроля в Министерстве обороны; периодичность и порядок проведения документальных ревизий и проверок, обязанности, права и ответственность инспектора-ревизора; документальное оформление ревизий и проверок, принятие мер по их результатам; планирование контрольно-ревизионной работы, учет и отчетность (Положение о финансовом контроле в Министерстве обороны: Приложение к приказу министра обороны СССР 1982 г. № 200).

В то же время необходимо отметить, что данное Положение нуждается в совершенствовании в связи с изменением военного, финансового и хозяйственного законодательства в государстве. Изменения, возникшие в военной организации государства и связанные с осуществлением финансово-контрольной деятельности, должны быть отражены в новом Положении о финансовом контроле в Министерстве обороны РФ. В связи с этим следует отметить проведенную в 1998 г. реорганизацию финансового контроля в Вооруженных Силах РФ (подробнее см. директиву министра обороны РФ «О реорганизации органов финансового и хозяйственного контроля в Вооруженных Силах РФ» от 8 февраля 1998 г. № Д-3).

Среди основных задач финансового контроля в Министерстве обороны необходимо выделить следующие: контроль за выполнением законов и иных правовых актов по финансово-хозяйственным вопросам; контроль за соблюдением законности и государственной дисциплины в расходовании денежных средств, своевременным и правильным финансовым обеспечением боевой готовности армии и флота; контроль за исполнением сметы Министерства обороны и своевременным выполнением обязательств перед федеральным бюджетом; правильным и своевременным обеспечением личного состава армии и флота положенным денежным довольствием и заработной платой, назначением и выплатой пенсий и пособий военнослужащим и их семьям, соблюдением штатно-тарифной дисциплины (ст. 2 Положения о финансовом контроле в Министерстве обороны).

23. Министр обороны РФ организует не только инспектирование (проверку) боевой и мобилизационной готовности Вооруженных Сил РФ, но и контроль за их финансовой и хозяйственной деятельностью (подп. 35 п. 11 Положения о Министерстве обороны РФ, утвержденного Указом Президента РФ от 11 ноября 1998 г. № 1357 (в редакции Указов Президента РФ от 25 марта 2000 г. № 573, от 1 декабря 2000 г. № 1953)). Министр обороны РФ осуществляет свою деятельность по проведению внутриведомственного финансового контроля через специально созданные органы. В настоящее время внутриведомственный финансовый контроль в Вооруженных Силах РФ осуществляется системой финансовых инспекций Министерства обороны РФ.

Центральное место во внутриведомственном финансовом контроле занимает Финансовая инспекция Министерства обороны РФ. Она наделена государственно-властными полномочиями, необходимыми для осуществления контрольной функции в Вооруженных Силах РФ.

Контроль Финансовой инспекции Министерства обороны РФ непосредственно связан с процессом управления, осуществляемым центральным аппаратом Министерства обороны РФ. При этом правовое положение Министерства обороны РФ определяет сферу деятельности Финансовой инспекции Министерства обороны РФ, объекты проверки и формы реагирования на нарушения государственной финансовой дисциплины при использовании средств федерального бюджета, направленных на оборонные нужды. Финансовая инспекция Министерства обороны РФ является центральным органом военного управления Вооруженных Сил РФ по руководству контрольно-ревизионной работой за финансовой и хозяйственной деятельностью в Вооруженных Силах РФ (п. 2 Положения о Финансовой инспекции Министерства обороны РФ: Приложение к приказу министра обороны РФ 1998 г. № 465).

Необходимо подчеркнуть, что Финансовая инспекция Министерства обороны РФ осуществляет координацию действий органов военного управления Министерства обороны РФ по контролю за финансовой и хозяйственной деятельностью. Назначение Финансовой инспекции Министерства обороны РФ состоит в организации и осуществлении контрольно-ревизионной работы, методического руководства и координации деятельности финансовых инспекций центральных органов военного управления Вооруженных Сил РФ, военных округов и флотов. В связи с этим Финансовая инспекция Министерства обороны РФ рассматривает акты ревизий, проведенных финансовыми инспекциями центральных органов военного управления Вооруженных Сил РФ, военных округов, флотов, готовит по ним заключения и предложения по устранению недостатков в организации контрольно-ревизионной работы и реализации материалов ревизий и проверок.

Законность и дисциплина в использовании средств федерального бюджета, выделенных на оборонные нужды, является существенным фактором, влияющим на боеготовность Вооруженных Сил РФ. Поэтому важнейшей задачей Финансовой инспекции Министерства обороны РФ является осуществление контроля за выполнением в Вооруженных Силах РФ федеральных законов, указов и распоряжений Президента РФ, постановлений и распоряжений Правительства РФ, приказов и директив министра обороны РФ и его заместителей, директив Генерального штаба Вооруженных Сил РФ по вопросам финансовой и хозяйственной деятельности, за соблюдением законности и государственной дисциплины в использовании денежных средств.

Область деятельности Финансовой инспекции Министерства обороны РФ обширна. Так, ревизии и проверки финансовой и хозяйственной деятельности проводятся последней в центральных органах военного управления Вооруженных Сил РФ, военных округах, на флотах, в объединениях и соединениях, воинских частях, учреждениях, военно-учебных заведениях, на предприятиях и в организациях Министерства обороны РФ. Проводятся также проверки по отдельным вопросам финансовой и хозяйственной деятельности на основании планов, утверждаемых начальником Финансовой инспекции Министерства обороны РФ, и по фактам незаконного использования материальных и финансовых средств.

Необходимо отметить, что деятельность финансовых инспекций Министерства обороны РФ строится исходя из общей направленности вида Вооруженных Сил РФ, округа, главного или центрального управления, объединения или соединения, так как инспекции являются их структурными подразделениями, но в то же время их деятельность подчинена единой, общей, главенствующей цели — осуществлению эффективного финансового и хозяйственного контроля в войсках. Для осуществления этой цели в Вооруженных Силах РФ построена система внутриведомственного финансового контроля во главе с Финансовой инспекцией Министерства обороны РФ. В то же время ответственность за организацию и проведение финансового контроля в каких-либо структурных подразделениях военного ведомства либо во всех Вооруженных Силах РФ лежит на соответствующем руководителе. В частности, командующие войсками военного округа, командиры соединений несут ответственность за организацию финансового контроля в военном округе или соединении (ст. 4 Положения о финансовом хозяйстве военного округа и соединения: Приложение к приказу министра обороны СССР 1977 г. № 5). Они принимают меры к повышению его качества и эффективности.

Кроме того, командующие войсками военных округов и командиры соединений ежеквартально рассматривают доклады о выполнении планов документальных ревизий и результатах контрольно-ревизионной работы. В соответствии со ст. 121 Положения о финансовом хозяйстве военного округа и соединения ответственность за

состояние финансового контроля в соединении возлагается на командира соединения, который утверждает годовой план документальных ревизий и организует контроль за его исполнением.

24. Командир воинской части и начальник финансового довольствия воинской части обязаны обеспечить соблюдение финансовой дисциплины всеми должностными лицами части (ст. 14 Положения о финансовом хозяйстве воинской части СА и ВМФ: Приложение № 1 к приказу министра обороны СССР 1973 г. № 80).

Командир воинской части организует внутренний финансовый контроль (ст. 15 Положения о финансовом хозяйстве воинской части СА и ВМФ). На нем лежит обязанность по проведению лично и с привлечением должностных лиц внутренних проверочных комиссий и представителей общественности плановых и внезапных проверок наличия военного имущества по службам, а также денежных сумм и ценностей, а при обнаружении материального ущерба, причиненного государству, командир воинской части обязан назначить административное расследование и своевременно принимать решение о привлечении виновных лиц к ответственности (ст. 91 УВС ВС РФ). Он обязан не реже одного раза в месяц производить внезапную проверку наличия денежных сумм и ценностей в денежном ящике (кассе), а о результатах проверки делать соответствующую запись в денежном журнале. В сферу его обязанностей входит обеспечение проверки финансового хозяйства части внутренней проверочной комиссией не реже одного раза в полугодие.

Внутренние проверочные комиссии создаются во всех воинских частях, имеющих самостоятельное финансовое хозяйство. В состав внутренней проверочной комиссии должно входить не менее трех человек (офицеров, прапорщиков, мичманов) воинской части, знающих финансовое и войсковое хозяйство. В состав этой комиссии не должны входить начальник финансового довольствия воинской части и другие должностные лица проверяемой службы финансового довольствия.

В соответствии со ст. 323 Положения о финансовом хозяйстве воинской части СА и ВМФ внутренняя проверочная комиссия, состоящая из председателя и членов комиссии, назначается приказом командира воинской части на год, за месяц до начала следующего года. Периодичность проведения документальной проверки внутренней проверочной комиссией — два раза в год: за первое и второе полугодие.

В Положении о финансовом хозяйстве воинской части СА и ВМФ определены основные задачи внутренних проверок. К ним, в частности, относятся:

— проверка наличия и сохранности денежных средств, выявление и предупреждение недостатков, растрат, хищений и незаконного расходования денежных средств и материальных ценностей;

— проверка законности и целесообразности совершенных финансовых и хозяйственных операций;

— проверка наличия и законности денежных оправдательных документов на произведенные финансовые и хозяйственные операции и правильности их записи по книгам учета;

— проверка правильности и полноты оприходования по книгам учета закупленных материальных ценностей (ст. 324 Положения о финансовом хозяйстве воинской части СА и ВМФ).

Критериями законности финансовых и хозяйственных операций для внутренних проверочных комиссий являются: во-первых, производство этих операций на основе нормативных и правовых актов, а также произведение расходов в пределах утвержденных назначений денежных средств на данную цель; во-вторых, каждый расход должен быть оправдан подлинными, правильно составленными и утвержденными документами (ст. 325 Положения о финансовом хозяйстве воинской части СА и ВМФ).

В соответствии со ст. 334 Положения о финансовом хозяйстве воинской части СА и ВМФ внутренняя проверочная комиссия кроме полугодических проверок финансового хозяйства по указанию командира части производит внезапные проверки наличия денежных сумм и ценностей, хранящихся в денежном ящике.

Командир воинской части обязан лично рассматривать акты проверок внутренней проверочной комиссии и принимать по ним решения. Он принимает меры к устранению выявленных недостатков, предупреждению и прекращению нарушений и злоупотреблений, привлечению виновных лиц к ответственности и возмещению причиненного государству материального ущерба. О выявленных нарушениях и принятых мерах командир воинской части обязан доложить непосредственному начальнику, а также сообщить довольствующему финансовому органу.

Кроме того, командир воинской части обязан периодически, но не реже одного раза в месяц, заслушивать доклад начальника финансовой службы о состоянии финансового хозяйства воинской части (ст. 16 Положения о финансовом хозяйстве воинской части СА и ВМФ). Последний наряду с командиром воинской части несет ответственность за состояние финансового хозяйства воинской части, обеспечение денежными средствами потребностей части, своевременное выполнение обязательств перед федеральным бюджетом.

25. В соответствии со ст. 17 Положения о финансовом хозяйстве СА и ВМФ командир воинской части должен обеспечить контроль за законным, экономным и хозяйственно-целесообразным расходованием денежных средств должностными лицами части, соблюдением финансовой и штатно-тарифной дисциплины.

В соответствии со ст. 26 Положения о финансовом хозяйстве воинской части СА и ВМФ начальник штаба, заместители (помощники) командира части и начальники служб отвечают за законное, экономное и хозяйственно-целесообразное расходование находящихся в их ведении денежных средств.

Начальник штаба части или другое должностное лицо, возглавляющее учет личного состава части, организует проверку соответствия раздаточных ведомостей на выдачу денежного довольствия и заработной платы списочному составу и штату (штатному расписанию) части.

Заместители командира части, начальники служб воинской части также осуществляют контроль в пределах осуществления своих функций в своем направлении. В соответствии со ст. 30 Положения о финансовом хозяйстве воинской части СА и ВМФ командир воинской части, начальник штаба, начальник финансового довольствия воинской части, заместители (помощники) командира части и начальники служб обязаны осуществлять повседневный

контроль за законным и хозяйственно-целесообразным расходованием денежных средств подчиненными им военнослужащими, рабочими и служащими.

Финансовый контроль направлен на обеспечение постоянной боевой готовности Вооруженных Сил РФ. Боевая готовность войск требует безупречной четкости в функционировании войскового хозяйства, полного устранения и своевременного предупреждения каких бы то ни было недостатков в расходовании денежных средств и материальных ценностей.

Повышение эффективности надведомственного и внутриведомственного контроля за исполнением федерального бюджета в части расходов на оборону не только приведет к обеспечению полного и своевременного финансирования оборонных мероприятий, но и позволит совершенствовать экономическое обоснование принимаемых решений в области военного строительства.

Комментарий к п. 3

26. Рассматривая данный пункт, необходимо отметить, что в законодательстве нет четкого определения задач, не связанных с предназначением Вооруженных Сил РФ. Не определено также, что означает: «не связанных с их предназначением». Законодатель в п. 3 ст. 10 комментируемого Закона установил, что привлечение Вооруженных Сил РФ к выполнению задач с использованием вооружения не по их предназначению производится Президентом РФ в соответствии с федеральными законами. Исходя из смысла ст. 10 Закона в этом пункте указывается на другие задачи и другое предназначение, чем определенные в п. 2 данной статьи (см. комментарий к п. 3 ст. 10).

Как представляется, привлечение Вооруженных Сил РФ с использованием вооружения не по их предназначению осуществляется, например, в связи с обеспечением последними режима чрезвычайного положения. В связи с этим необходимо отметить, что в Федеральном конституционном законе «О чрезвычайном положении» от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ предусмотрено, что чрезвычайное положение вводится при наличии обстоятельств, которые представляют собой непосредственную угрозу жизни и безопасности граждан или конституционному строю Российской Федерации и устранение которых невозможно без применения чрезвычайных мер (ст. 3).

В соответствии со ст. 17 Федерального конституционного закона «О чрезвычайном положении» в исключительных случаях на основании указа Президента РФ в дополнение к силам и средствам органов внутренних дел, уголовно-исполнительной системы, федеральных органов безопасности, внутренних войск, органов по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий для обеспечения режима чрезвычайного положения могут привлекаться Вооруженные Силы РФ. Среди задач, к выполнению которых могут привлекаться Вооруженные Силы РФ, необходимо выделить следующие:

- а) поддержание особого режима въезда на территорию, на которой введено чрезвычайное положение, и выезда с нее;
- б) охрана объектов, обеспечивающих жизнедеятельность населения и функционирование транспорта, и объектов, представляющих повышенную опасность для жизни и здоровья людей, а также для окружающей природной среды;
- в) разведение противоборствующих сторон, участвующих в конфликтах, сопровождающихся насильственными действиями с применением оружия, боевой и специальной техники;
- г) участие в пресечении деятельности незаконных вооруженных формирований.

Данные задачи военнослужащие Вооруженных Сил РФ выполняют совместно с сотрудниками органов внутренних дел, уголовно-исполнительной системы, федеральных органов безопасности и военнослужащими внутренних войск МВД РФ. При этом на военнослужащих Вооруженных Сил РФ распространяются положения федерального законодательства о внутренних войсках в части, касающейся условий, порядка и пределов применения физической силы, специальных средств, оружия, боевой и специальной техники, гарантий личной безопасности военнослужащих и членов их семей, гарантий их правовой и социальной защиты. В то же время основой социальной защиты, например, является соответствующее ее финансовое обеспечение.

Законом РФ «О дополнительных гарантиях и компенсациях военнослужащим, проходящим военную службу на территориях государств Закавказья, Прибалтики и Республики Таджикистан, а также выполняющим задачи в условиях чрезвычайного положения и при вооруженных конфликтах» от 21 января 1993 г. № 4328-1 (с последующими изменениями) для военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, постоянно или временно выполняющих задачи в условиях чрезвычайного положения, на период выполнения этих задач установлены оклады по воинским должностям и оклады по воинским званиям в двойном размере (ст. 1).

Вышеназванным Законом также предусмотрено, что военнослужащим, проходящим военную службу по призыву, постоянно или временно выполняющим задачи в условиях чрезвычайного положения и при вооруженных конфликтах, на период выполнения этих задач устанавливаются оклады по воинским должностям по 1—4-му тарифным разрядам и ежемесячные надбавки и денежные выплаты по нормам, предусмотренным для военнослужащих, проходящих военную службу по контракту на должностях, подлежащих замещению солдатами и матросами, сержантами и старшинами, а при увольнении с военной службы им выплачивается единовременное пособие в размере двух окладов по воинской должности (ст. 1).

В соответствии с п. 24 ст. 6 комментируемого Федерального закона Правительство РФ определяет порядок расходования средств, выделяемых на оборону из федерального бюджета, а также источники финансирования Вооруженных Сил РФ, других войск, воинских формирований и органов, привлекаемых к выполнению задач, не связанных с их предназначением.

Исходя из ст. 23 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» данный порядок финансирования определяется Правительством РФ в специальных постановлениях в соответствии с законодательством, регулирующим привлечение Вооруженных Сил РФ к выполнению задач с использованием вооружения не по их предназначению.

27. В необходимых случаях в соответствии с законодательством для обеспечения и в целях правильного и полного финансирования расходов Вооруженных Сил РФ, привлекаемых к выполнению задач, не связанных с их предназначением, Правительство РФ принимает специальные постановления, в которых определяет порядок установления факта привлечения военнослужащих различных структурных подразделений Вооруженных Сил РФ к выполнению задач, не связанных с их предназначением. Так, например, исходя из вышеуказанного Закона РФ «О дополнительных гарантиях и компенсациях военнослужащим, проходящим военную службу на территориях государств Закавказья, Прибалтики и Республики Таджикистан, а также выполняющих задачи в условиях чрезвычайного положения и при вооруженных конфликтах» Правительство РФ приняло специальное постановление, в котором устанавливается, что дополнительные гарантии и компенсации, предусмотренные вышеуказанным Законом, предоставляются военнослужащим воинских частей, подразделений, специально создаваемых штабов, оперативных и иных групп, выполняющим задачи по нормализации обстановки, восстановлению законности и правопорядка на территории, где в соответствии с законодательством Российской Федерации введено чрезвычайное положение (п. 1 постановления Правительства РФ «О порядке установления факта выполнения военнослужащими и иными лицами задач в условиях чрезвычайного положения и при вооруженных конфликтах и предоставления им дополнительных гарантий и компенсаций» от 31 марта 1994 г. № 280 (в редакции постановлений Правительства РФ от 28 марта 2001 г. № 237, от 28 мая 2001 г. № 416).

Кроме того, Правительство РФ постановило предоставлять военнослужащим дополнительные гарантии и компенсации только за время фактического выполнения ими задач на территории, где введено чрезвычайное положение (но не ранее дня введения на соответствующей территории чрезвычайного положения и не позднее дня отмены чрезвычайного положения, определенных Правительством РФ). Определено также, что периоды выполнения военнослужащими задач в условиях чрезвычайного положения оформляются приказами командиров воинских частей, начальников штабов, оперативных и иных групп (п. 2 Постановления Правительства РФ «О порядке установления факта выполнения военнослужащими и иными лицами задач в условиях чрезвычайного положения и при вооруженных конфликтах и предоставления им дополнительных гарантий и компенсаций»).

Статья 27. Ответственность за нарушение законодательства Российской Федерации в области обороны
Статья 27. Ответственность за нарушение законодательства Российской Федерации в области обороны

Должностные лица органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, организаций независимо от форм собственности и граждане, виновные в невыполнении возложенных на них обязанностей по обороне или препятствующие выполнению задач обороны, несут ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Комментарий к ст. 27

1. В комментируемой статье предусмотрена ответственность должностных лиц органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, организаций независимо от форм собственности и граждан, виновных в невыполнении возложенных на них обязанностей по обороне или препятствующих выполнению задач в области обороны. Обязанности по обороне и задачи в области обороны перечислены в соответствующих статьях комментируемого Закона.

Ответственность для данных лиц является следствием совершения ими правонарушения. Она наступает при применении к лицу, совершившему правонарушение, мер государственного принуждения, предусмотренных санкцией нарушенной нормы, в установленном для этого процессуальном порядке. Только правовые нормы определяют содержание юридической ответственности, ограничивают ее пределы и предусматривают принудительные средства обеспечения ответственного выполнения должностными лицами органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций независимо от форм собственности и гражданами своих обязанностей по обороне и задач обороны.

В зависимости от того, нормы какой отрасли права нарушены, какой вид правонарушения совершен, должностные лица вышеуказанных органов и организаций и граждане, виновные в невыполнении возложенных на них обязанностей в области обороны или препятствующие выполнению задач в области обороны, могут быть привлечены к определенным видам юридической ответственности.

Для каждого вида ответственности характерно наличие фактического основания ее применения.

2. Должностные лица и граждане могут быть привлечены к административной ответственности за совершение административных правонарушений.

В соответствии со ст. 2.1 КоАП РФ административным правонарушением признается противоправное, виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, за которое вышеуказанным Кодексом или законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность (Кодекс РФ об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // РГ. — 2001. — 31 декабря).

Административная ответственность не влечет судимости лица, к которому применяется. Она находит свое выражение в наложении на виновного административного наказания.

Административная ответственность применяется органом (должностным лицом), которому нарушитель не подчинен по службе. Меры административной ответственности охраняют от вреда области общественных отношений, регулируемые нормами различных отраслей права.

Применительно к комментируемой статье объектом административного правонарушения являются общественные отношения, возникающие в процессе осуществления должностными лицами государственных органов, органов

местного самоуправления, организаций независимо от форм собственности и гражданами обязанностей по обороне и задач обороны. При этом вышеназванные общественные отношения должны быть урегулированы правом.

Вред, причиняемый административным правонарушением, вносит известную дезорганизацию в общественные отношения, возникающие в области обороны. Необходимо отметить, что внешне административное правонарушение может выражаться как в противоправном действии, так и в противоправном бездействии. Примером противоправного бездействия может служить неявка гражданина, состоящего или обязанного состоять на воинском учете, по вызову военного комиссариата или иного органа, осуществляющего воинский учет, в установленные время и место без уважительной причины (ст. 21.5 КоАП РФ).

Важными моментами, характеризующими административное правонарушение, являются место, время и способ его совершения.

Должностные лица относятся к категории специальных субъектов административной ответственности. Ответственность должностных лиц предусмотрена в ст. 2.4 КоАП РФ. В ней определено, что должностное лицо подлежит административной ответственности в случае совершения им административного правонарушения в связи с неисполнением либо ненадлежащим исполнением своих служебных обязанностей. При этом в отличие от КоАП РСФСР КоАП РФ содержит понятие должностного лица. В примечании к ст. 2.4 КоАП РФ определено, что под должностным лицом в вышеназванном Кодексе следует понимать лицо, постоянно, временно или в соответствии со специальными полномочиями осуществляющее функции представителя власти, т. е. наделенное в установленном законом порядке распорядительными полномочиями в отношении лиц, не находящихся в служебной зависимости от него, а равно лицо, выполняющее организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в государственных органах, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных организациях, а также в Вооруженных Силах РФ, других войсках и воинских формированиях РФ. Далее, в примечании к ст. 2.4 КоАП РФ содержится важное дополнение, касающееся совершения административных правонарушений руководителями и другими работниками иных организаций, а также лицами, осуществляющими предпринимательскую деятельность без образования юридического лица. При совершении вышеуказанными лицами административных правонарушений в связи с выполнением ими организационно-распорядительных или административно-хозяйственных функций они будут нести административную ответственность как должностные лица, если законом не установлено иное.

В законодательстве установлена повышенная ответственность должностных лиц по сравнению с ответственностью простых граждан, так как их противоправное поведение при наличии у них властных полномочий может причинить больший вред, нежели административные правонарушения других лиц. Условием привлечения должностных лиц к административной ответственности является наличие их вины.

КоАП РФ предусматривает различные виды административных правонарушений в сфере обороны, субъектом которых является должностное лицо. Так, ст. 19.25 КоАП РФ предусматривает ответственность должностных лиц за неисполнение ими установленных законодательством Российской Федерации военно-транспортных мобилизационных обязанностей. В ст. 21.1 КоАП РФ определена ответственность руководителя или другого должностного лица организации, а равно должностного лица органа местного самоуправления, ответственных за военно-учетную работу, за непредставление в установленный срок в военный комиссариат или в иной орган, осуществляющий воинский учет, списков граждан, подлежащих первоначальной постановке на воинский учет. Предусмотрена также ответственность руководителя или другого должностного лица организации, а равно должностного лица органа местного самоуправления, ответственного за военно-учетную работу, за неоповещение граждан о вызове их по повестке военного комиссариата или иного органа, осуществляющего воинский учет, а также за необеспечение гражданам возможности своевременной явки по вызову по повестке военного комиссариата или иного органа, осуществляющего воинский учет (ст. 21.2 КоАП РФ).

3. Военнослужащие несут ответственность за административные правонарушения по ДУ ВС РФ.

В ряде случаев законодатель допускает возможность и необходимость привлечения военнослужащих за некоторые административные правонарушения к ответственности на общих основаниях. Но при этом к ним не могут быть применены определенные виды административных наказаний.

В соответствии со ст. 2.5 КоАП РФ за нарушение законодательства о выборах и референдумах, в области санитарно-эпидемиологического благополучия населения, правил дорожного движения, требований пожарной безопасности вне места службы, законодательства об охране окружающей природной среды, таможенных правил и правил режима Государственной границы РФ, пограничного режима, режима в пунктах пропуска через Государственную границу РФ, а также за административные правонарушения в области налогов, сборов и финансов, невыполнение законных требований прокурора, следователя, лица, производящего дознание, или должностного лица, осуществляющего производство по делу об административном правонарушении, лица, на которых распространяется действие дисциплинарных уставов или специальных положений о дисциплине, несут ответственность на общих основаниях. В то же время к указанным лицам за совершение вышеназванных действий не могут быть применены административные наказания в виде административного ареста, а к военнослужащим, проходящим военную службу по призыву, также в виде административного штрафа.

В КоАП РФ предусмотрены различные виды административных правонарушений в области обороны, субъектом которых является гражданин. В ст. 21.5 КоАП РФ предусмотрена ответственность за неисполнение гражданами обязанностей по воинскому учету. Кроме того, гражданин несет ответственность за уклонение от медицинского освидетельствования либо обследования по направлению комиссии по постановке граждан на воинский учет, а также от медицинского обследования по направлению призывной комиссии (ст. 21.6 КоАП РФ). Предусмотрена также ответственность гражданина, подлежащего призыву на военную службу, за совершение умышленной порчи или уничтожение военного билета или удостоверения, за небрежное хранение военного билета или удостоверения, повлекшее их утрату (ст. 21.7 КоАП РФ).

4. За невыполнение возложенных обязанностей по обороне или действия, препятствующие выполнению задач обороны, должностные лица и иные работники органов и организаций, указанных в комментируемой статье, несут также дисциплинарную ответственность.

В связи с вышесказанным необходимо отметить, что государственная дисциплина в данной сфере подразумевает строгое соблюдение порядка согласованной деятельности по осуществлению общегосударственных задач в области обороны органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, организациями независимо от форм собственности, их должностными лицами и иными работниками вышеуказанных органов и организаций, а также точное и сознательное выполнение ими обязанностей, установленных законами и иными правовыми актами, регулирующими оборонную деятельность государства.

Требование соблюдения вышеназванного порядка носит государственный характер. Государственную дисциплину можно дифференцировать на дисциплину служебную, трудовую, воинскую, финансовую, плановую и т. п. При этом служебная дисциплина в отличие от трудовой отражает особый характер деятельности должностных лиц в сфере управления.

Разновидностью государственного принуждения является дисциплинарное принуждение, которое непосредственным образом связано с дисциплинарной ответственностью. Ответственность выступает в качестве одного из важнейших факторов обеспечения дисциплины. В соответствии со ст. 2 постановления ЦИК и СНК «Об основах дисциплинарного законодательства Союза ССР и союзных республик» от 13 октября 1929 г., утвержденное постановлением 2-й сессии ЦИК СССР 5-го созыва от 8 декабря 1929 г., дисциплинарная ответственность осуществляется либо в порядке подчиненности, либо в порядке, установленном правилами внутреннего трудового распорядка. Кроме того, в ст. 15 этого постановления определено, что военнослужащие несут дисциплинарную ответственность по дисциплинарному уставу. По дисциплинарному уставу или уставу о дисциплине несут ответственность не только военнослужащие, но и работники других органов и организаций.

Так, например, действие Устава о дисциплине работников организаций с особо опасным производством в области использования атомной энергии, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 10 июля 1998 г. № 744, распространяется на работников организаций, перечень которых утверждается Правительством РФ, а также на работников эксплуатируемых организаций, непосредственно обеспечивающих безопасность объектов использования атомной энергии.

Дисциплинарная ответственность в отличие от административной наступает перед органами (должностными лицами), с которыми работник, совершивший служебное правонарушение, находится в служебном подчинении. Она направлена на обеспечение дисциплины в ведомственных пределах в рамках служебного подчинения.

Фактическим основанием дисциплинарной ответственности выступает дисциплинарное правонарушение.

Дисциплинарная ответственность предполагает наложение дисциплинарного взыскания представителями администрации на подчиненных им членов трудового, воинского или иного устойчивого коллектива, совершивших дисциплинарные проступки или иные правонарушения. В данном случае в качестве объекта, на который непосредственно посягает дисциплинарный проступок, выступают общественные отношения, складывающиеся в связи с выполнением задач в области обороны или обязанностей по обороне.

К признакам объективной стороны дисциплинарного проступка относится прежде всего само противоправное деяние, посягающее на государственную дисциплину. Если противоправное деяние влечет наступление вредных последствий, то к объективной стороне дисциплинарного проступка следует отнести сам вред, а также наличие причинной связи между деянием и наступившими последствиями. К дополнительным признакам объективной стороны дисциплинарного проступка следует отнести предмет посягательства, место, способ и некоторые другие признаки. Такой признак объективной стороны, как время совершения противоправного деяния, приобретает особое значение.

Деяние признается дисциплинарным проступком только в том случае, если оно совершено во время исполнения работником своих задач в области обороны или обязанностей по обороне.

Субъектом дисциплинарного проступка в органах государственной власти Российской Федерации, органах государственной власти субъектов Российской Федерации, органах местного самоуправления, организациях независимо от форм собственности может быть только лицо, которое в них работает. При этом необходимо подчеркнуть, что в качестве субъектов дисциплинарных проступков могут выступать как рядовые работники указанных органов и организаций, так и должностные лица.

Субъективной стороной дисциплинарного проступка в вышеуказанных органах и организациях является совокупность признаков, характеризующих психическое отношение правонарушителя к своему противоправному деянию и к возможным вредным последствиям. В связи с этим необходимо отметить такой признак субъективной стороны, как вина. Дисциплинарным проступком в вышеназванных органах и организациях считается лишь такое нарушение государственной дисциплины, которое произошло по вине работника. При этом в зависимости от формы вины дисциплинарные проступки квалифицируются как умышленные и неосторожные. Необходимо отметить, что на степень вины влияют различные смягчающие и отягчающие обстоятельства.

Дисциплинарная ответственность реализуется при осуществлении правоприменительной деятельности, в результате которой определяется соответствие правового и фактического оснований ответственности, т. е. наличие состава правонарушения в конкретном деянии.

Дисциплинарное производство состоит из ряда стадий: назначение дисциплинарного расследования; производство дисциплинарного расследования; рассмотрение дела о дисциплинарном проступке и принятие по нему решения; исполнение решения о применении мер дисциплинарного воздействия; обжалование и пересмотр решения.

5. Ответственность государственного служащего предусмотрена в ст. 14 Федерального закона «Об основах государственной службы Российской Федерации». В ней определено, что за неисполнение или ненадлежащее исполнение возложенных на него должностных обязанностей (должностной проступок) на государственного служащего могут налагаться органом или руководителем, имеющими право назначать государственного служащего на государственную должность государственной службы, следующие дисциплинарные взыскания:

- 1) замечание;
- 2) выговор;
- 3) строгий выговор;
- 4) предупреждение о неполном служебном соответствии;
- 5) увольнение.

6. Президентом РФ в целях укрепления дисциплины в системе государственной службы был принят специальный Указ от 6 июня 1996 г. № 810, в котором было установлено, что однократным грубым нарушением дисциплины в системе государственной службы, влекущим применение к виновным должностным лицам и работникам федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации мер дисциплинарной ответственности, вплоть до освобождения от занимаемой должности, являются:

— нарушение федеральных законов, указов Президента РФ;

— неисполнение или ненадлежащее исполнение федеральных законов, указов Президента РФ и вступивших в законную силу решений судов (п. 1 Указа Президента РФ «О мерах по укреплению дисциплины в системе государственной службы» от 6 июня 1996 г. № 810 (в редакции Указа Президента РФ от 27 июня 2000 г. № 1192).

Президент РФ установил для руководителей федеральных органов исполнительной власти и глав исполнительной власти субъектов Российской Федерации персональную ответственность за состояние исполнительской дисциплины в соответствующих федеральных органах исполнительной власти и органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Кроме того, в ст. 4 Указа Президента РФ «О мерах по укреплению дисциплины в системе государственной службы» установлено, что должностные лица и работники федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, на которых наложено дисциплинарное взыскание за нарушение федеральных законов и указов Президента РФ, неисполнение или ненадлежащее исполнение федеральных законов, указов Президента РФ и вступивших в законную силу решений судов, не подлежат в течение года премированию, представлению к награждению государственными наградами (кроме случаев проявления мужества на пожаре, при спасении утопающих, при защите правопорядка или в условиях боевых действий) и знаками отличия, повышению в должности или представлению для присвоения очередного квалификационного разряда (классного чина, воинского или специального звания). Кроме того, данные лица могут быть направлены на внеочередную переквалификацию, понижены в должности (классном чине, воинском или специальном звании) или лишены квалификационного разряда (классного чина, воинского или специального звания).

7. Особо следует остановиться на дисциплинарной ответственности военнослужащих, в том числе воинских должностных лиц. При этом воинскими должностными лицами являются не только начальники, но и иные должностные лица.

ДУ ВС РФ предусматривает ответственность командира (начальника). Так, в соответствии со ст. 8 ДУ ВС РФ командир (начальник), не обеспечивший необходимых условий для соблюдения уставного порядка и требований воинской дисциплины, не принявший мер для их восстановления, несет за это ответственность.

Ответственность командиров (начальников) вытекает из их правового положения как должностных лиц органов военного управления, действующих на основе единоначалия, на которых возлагаются функции контроля и руководства подчиненными.

Командир (начальник) всегда должен иметь в виду, что, подчинив своей воле солдат, матросов, сержантов и иных военнослужащих, он сам подчиняется воле вышестоящих командиров (начальников). Необходимо отметить, что отступления от требований воинской дисциплины неизбежно оказывают негативное воздействие на боеготовность и боеспособность частей и подразделений. При этом воинская дисциплина лежит в основе уставного порядка, который обеспечивает последовательное осуществление принципа единоначалия, четкое функционирование всего воинского организма, а также соблюдение прав, свобод и законных интересов военнослужащих.

Командир (начальник) привлекает к дисциплинарной ответственности военнослужащих, используя закрепленные за ним права на применение дисциплинарных взысканий. Военнослужащие привлекаются к дисциплинарной ответственности только в порядке служебного подчинения. При этом необходимо отметить, что, кроме прямых начальников, на которых указывает ст. 10 ДУ ВС РФ, в особых случаях, предусмотренных ст. 76 ДУ ВС РФ, правом наложения дисциплинарных взысканий обладают начальники гарнизонов, старшие морские начальники и военные коменданты гарнизонов, начальники военных сообщений на видах транспорта, начальники военно-автомобильных дорог и военные коменданты на путях сообщения, так как военнослужащие подчиняются перечисленным выше лицам по специальным вопросам, отнесенным к их компетенции.

В качестве оснований привлечения к дисциплинарной ответственности следует отметить нарушение обязанностей по соблюдению требований воинской дисциплины. Военнослужащий должен соблюдать общественный порядок. Если военнослужащий нарушил общественный порядок и его действия образуют состав административного правонарушения, то в предусмотренных законодательством случаях, как было указано выше, он привлекается не к административной, а к дисциплинарной ответственности. В то же время командиров и начальников законодатель не наделяет правом устанавливать факт совершения административного проступка, а предоставляет им право налагать дисциплинарные взыскания за его совершение только после получения материалов от органов, правомочных устанавливать факты таких правонарушений.

Для наступления дисциплинарной ответственности необходимы три последовательно возникающих основания. Во-первых, правовые основания, при которых имеются правовые нормы, устанавливающие воинские обязанности и возлагающие их на военнослужащих, а также предусматривающие меры ответственности в случае нарушения этих обязанностей. Во-вторых, фактическое основание, когда совершен воинский дисциплинарный проступок. В-третьих, процессуальные основания, когда предусмотрены нормы права, обуславливающие реализацию ответственности (подробнее об основаниях дисциплинарной ответственности военнослужащих см., например: *Жаданов И.Л.* Основания дисциплинарной ответственности военнослужащих по советскому праву: Дисс. ... канд. юрид. наук. — М., 1991).

В связи с вышесказанным необходимо подчеркнуть, что возникновение дисциплинарного правоотношения связано с фактом совершения дисциплинарного проступка, который состоит в нарушении военнослужащими установленных в военном законодательстве обязанностей.

Среди правовых актов, в которых закреплены обязанности военнослужащих, в том числе воинских должностных лиц, следует отметить Федеральный закон «О воинской обязанности и военной службе», а также воинские уставы.

Так, например, в ст. 3 ДУ ВС РФ общие обязанности военнослужащих изложены в виде требований воинской дисциплины. Кроме общих обязанностей, у военнослужащих имеются должностные и специальные обязанности. Должностные обязанности определяются той должностью, которую занимает военнослужащий в органах военного управления. Перечень таких обязанностей по соответствующим должностям содержится в УВС ВС РФ и УГ и КС ВС РФ. В то же время специальные обязанности носят, как правило, временный характер при выполнении заданий, выходящих за пределы должностных обязанностей военнослужащих.

Для того чтобы привлечь в необходимых случаях военнослужащего к дисциплинарной ответственности, недостаточно установленных служебных обязанностей в правовых актах. Необходимо возложить эти обязанности на конкретного военнослужащего. Для этого издается специальный правовой акт, в частности приказ, компетентным органом военного управления. Военнослужащий приступает к исполнению обязанностей по конкретной должности в результате издания приказа о назначении его на эту должность. Акт военного управления наряду с иными правовыми актами является правовым основанием дисциплинарной ответственности военнослужащих. Фактическим основанием дисциплинарной ответственности выступает воинский дисциплинарный проступок, в связи с совершением которого возникает дисциплинарное правоотношение по реализации дисциплинарной ответственности.

8. Дисциплинарное производство в отношении проступков военнослужащих состоит из ряда стадий: назначение служебного расследования; проведение служебного расследования; рассмотрение и принятие решения; исполнение решения; обжалование и пересмотр решения. В соответствии со ст. 86 ДУ ВС РФ принятию решения командиром (начальником) о наложении на подчиненного дисциплинарного взыскания должно предшествовать разбирательство, проводящееся в целях установления виновных лиц, выявления причин и условий, способствующих совершению проступка. В ст. 88 ДУ ВС РФ предусмотрено, что наложение дисциплинарного взыскания на военнослужащего, совершившего проступок, производится, как правило, через сутки, но не позднее 10 суток с того дня, когда командиру (начальнику) стало известно о совершенном проступке. В соответствии со ст. 95 ДУ ВС РФ дисциплинарное взыскание приводится в исполнение, как правило, немедленно и в исключительных случаях не позднее месяца со дня его наложения. В ч. 3 ст. 88 Дисциплинарного устава указано на то, что военнослужащий, считающий себя невиновным, имеет право в течение 10 суток с момента наложения дисциплинарного взыскания подать жалобу. Но приведение в исполнение наложенного дисциплинарного взыскания при подаче жалобы не приостанавливается, пока не последует приказ старшего командира (начальника) о его отмене (ст. 95 ДУ ВС РФ).

9. Материальная ответственность должностных лиц и иных работников органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, организаций независимо от форм собственности, виновных в невыполнении возложенных на них обязанностей по обороне или препятствующих выполнению задач обороны, наступает на основе норм трудового либо специального, в частности военного законодательства. В данном случае этот вид юридической ответственности имеет цель возмещения убытков, которые понес работодатель в результате виновных действий должностных лиц и иных работников, выражающихся в невыполнении возложенных на них обязанностей по обороне или препятствующих выполнению задач обороны (работодатель — физическое лицо либо юридическое лицо (организация), вступившее в трудовые отношения с работником. В ст. 20 Трудового кодекса РФ указано, что в случаях, установленных федеральными законами, в качестве работодателя может выступать иной субъект, наделенный правом заключать трудовые договоры. В вышеназванной статье определено, что права и обязанности работодателя в трудовых отношениях осуществляются: физическим лицом, являющимся работодателем; органом управления юридического лица (организацией) или уполномоченными им лицами в порядке, установленном законами, иными нормативными правовыми актами, учредительными документами юридического лица (организации) и локальными нормативными актами. Кроме того, в статье предусмотрено, что по обязательствам учреждений, финансируемых полностью или частично собственником (учредителем), вытекающим из трудовых отношений, дополнительную ответственность несет собственник (учредитель) в установленном законом порядке). В связи с этим необходимо отметить, что материальная ответственность по нормам трудового права наступает лишь в том случае, если ущерб работодателю нанесен его работниками, т. е. лицами, которые связаны с работодателем трудовыми отношениями.

Основными условиями применения материальной ответственности в соответствии с действующим законодательством являются: наличие прямого действительного ущерба у работодателя, противоправность поведения (действия или бездействия) работника; причинная связь между поведением работника и возникшим ущербом; вина работника.

В ст. 238 Трудового кодекса РФ под прямым действительным ущербом понимается реальное уменьшение наличного имущества работодателя или ухудшение состояния указанного имущества (в том числе имущества третьих лиц,

находящегося у работодателя, если работодатель несет ответственность за сохранность этого имущества), а также необходимость для работодателя произвести затраты либо излишние выплаты на приобретение или восстановление имущества. Кроме того, в вышеназванной статье указано, что работник несет материальную ответственность как за прямой действительный ущерб, непосредственно причиненный им работодателю, так и за ущерб, возникший у работодателя в результате возмещения им ущерба иным лицам.

В соответствии со ст. 241 Трудового кодекса РФ за причиненный ущерб работник несет материальную ответственность в пределах своего среднего месячного заработка, если иное не предусмотрено вышеназванным Кодексом или иными федеральными законами.

В ст. 242 Трудового кодекса РФ предусмотрена полная материальная ответственность работника, которая состоит в его обязанности возмещать причиненный ущерб в полном размере. Материальная ответственность в полном размере причиненного ущерба возлагается на работника в случаях, предусмотренных ст. 243 Трудового кодекса РФ, а именно:

1) когда в соответствии с Трудовым кодексом РФ или иными федеральными законами на работника возложена материальная ответственность в полном размере за ущерб, причиненный работодателю при исполнении работником трудовых обязанностей;

2) недостачи ценностей, вверенных ему на основании специального письменного договора или полученных им по разовому документу;

3) умышленного причинения ущерба;

4) причинения ущерба в состоянии алкогольного, наркотического или токсического опьянения;

5) причинения ущерба в результате преступных действий работника, установленных приговором суда;

6) причинения ущерба в результате административного проступка, если таковой установлен соответствующим государственным органом;

7) разглашения сведений, составляющих охраняемую законом тайну (служебную, коммерческую или иную), в случаях, предусмотренных федеральными законами;

8) причинения ущерба не при исполнении работником трудовых обязанностей.

Кроме того, в данной статье предусмотрено, что материальная ответственность в полном размере причиненного работодателю ущерба может быть установлена трудовым договором, заключаемым с руководителем организации, заместителем руководителя, главным бухгалтером.

Необходимо отметить, что размер ущерба, причиненного работодателю при утрате и порче имущества, определяется по фактическим потерям, исчисляемым исходя из рыночных цен, действующих в данной местности на день причинения ущерба, но не ниже стоимости имущества по данным бухгалтерского учета с учетом степени износа этого имущества. В то же время федеральным законом может быть установлен особый порядок определения размера подлежащего возмещению ущерба, причиненного работодателю хищением, умышленной порчей, недостачей или утратой отдельных видов имущества и других ценностей, а также в тех случаях, когда фактический размер причиненного ущерба превышает его номинальный размер (ст. 246 Трудового кодекса РФ).

В соответствии со ст. 248 Трудового кодекса РФ взыскание с виновного работника суммы причиненного ущерба, не превышающей среднего месячного заработка, производится по распоряжению работодателя. При этом распоряжение может быть сделано не позднее одного месяца со дня окончательного установления работодателем размера причиненного работником ущерба. В то же время если месячный срок истек или работник не согласен добровольно возместить причиненный работодателю ущерб, а сумма причиненного ущерба, подлежащая взысканию с работника, превышает его средний месячный заработок, взыскание осуществляется в судебном порядке.

Особо следует подчеркнуть, что возмещение ущерба производится независимо от привлечения работника к дисциплинарной, административной или уголовной ответственности за действие или бездействие, которым причинен ущерб работодателю.

В ст. 250 Трудового кодекса РФ предусмотрена для органа по рассмотрению трудовых споров возможность с учетом степени и формы вины, материального положения работника и других обстоятельств снижения размера ущерба, подлежащего взысканию с работника. В то же время снижение размера ущерба, подлежащего взысканию с работника, не производится, если ущерб причинен преступлением, совершенным в корыстных целях.

10. Материальная ответственность военнослужащих и граждан, призванных на военные сборы, за ущерб, причиненный ими при исполнении обязанностей военной службы имуществу, находящемуся в федеральной собственности и закрепленному за воинскими частями, предусмотрена в Федеральном законе «О материальной ответственности военнослужащих». В нем также определен порядок возмещения причиненного ущерба. Действие вышеназванного Федерального закона распространяется на военнослужащих, проходящих военную службу по призыву и по контракту в Вооруженных Силах РФ, а также в других войсках, воинских формированиях и органах, в которых законодательством Российской Федерации предусмотрена военная служба (ст. 1 Федерального закона «О материальной ответственности военнослужащих» от 12 июля 1999 г. № 161-ФЗ).

В ст. 3 Федерального закона «О материальной ответственности военнослужащих» определено, что военнослужащие несут материальную ответственность только за причиненный по их вине реальный ущерб (реальный ущерб — утрата или повреждение имущества воинской части, расходы, которые воинская часть произвела либо должна произвести для восстановления, приобретения утраченного или поврежденного имущества, а также излишние денежные выплаты, произведенные воинской частью (ст. 2 Федерального закона «О материальной ответственности военнослужащих»). Предельный срок привлечения к материальной ответственности военнослужащих — три года со дня обнаружения ущерба.

11. Федеральный закон «О материальной ответственности военнослужащих» предусматривает два вида материальной ответственности: ограниченная и полная материальная ответственность. Ограниченная материальная ответственность предусмотрена за причинение материального ущерба по неосторожности. Для военнослужащих,

проходящих военную службу по контракту, и граждан, призванных на военные сборы, ее размер ограничен размером причиненного ими ущерба, но не более одного оклада месячного денежного содержания и одной надбавки за выслугу лет. Военнослужащие, проходящие военную службу по призыву, несут ограниченную материальную ответственность в размере не более двух окладов месячного денежного содержания.

Ограниченная материальная ответственность предусмотрена также для военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, виновных в причинении ущерба, связанного с уплатой воинской частью штрафов за простой контейнеров, вагонов, судов и автомобилей, превышение объемов выполненных работ, несвоевременное внесение в соответствующие бюджеты налогов и других обязательных платежей. Ее размер ограничен размером причиненного ущерба, но составляет не более двух окладов месячного денежного содержания и двух месячных надбавок за выслугу лет.

Ограниченная материальная ответственность в определенных Федеральным законом «О материальной ответственности военнослужащих» случаях предусмотрена также для командиров (начальников).

Так, в соответствии с п. 3 ст. 4 вышеназванного Федерального закона командиры (начальники), нарушившие своими приказами (распоряжениями) установленный порядок учета, хранения, использования, расходования, перевозки имущества или не принявшие необходимых мер к предотвращению его хищения, уничтожения, повреждения, порчи, излишних денежных выплат, что повлекло причинение ущерба, либо не принявшие необходимых мер к возмещению виновными лицами причиненного воинской части ущерба, несут материальную ответственность в размере причиненного ущерба, но не более одного оклада месячного денежного содержания и одной месячной надбавки за выслугу лет.

Кроме того, командиры (начальники) воинских частей, виновные в незаконном увольнении военнослужащего (лица гражданского персонала) с военной службы (работы), незаконном переводе лица гражданского персонала на другую работу, незаконном назначении военнослужащего (лица гражданского персонала) на должность, не предусмотренную штатом (штатным расписанием) воинской части, либо на должность, оплачиваемую выше фактически занимаемой должности, несут материальную ответственность за ущерб, причиненный излишними денежными выплатами, произведенными в результате незаконного увольнения военнослужащего (лица гражданского персонала), незаконного перевода лица гражданского персонала на другую работу, незаконного назначения военнослужащего (лица гражданского персонала) на должность, в размере причиненного ущерба, но не более трех окладов месячного денежного содержания и трех месячных надбавок за выслугу лет (п. 4 ст. 4 вышеназванного Федерального закона).

В соответствии со ст. 5 Федерального закона «О материальной ответственности военнослужащих» военнослужащие несут материальную ответственность в полном размере ущерба в случаях, когда ущерб причинен:

— военнослужащим, которому имущество было передано под отчет для хранения, перевозки, выдачи, пользования и других целей;

— действиями (бездействием) военнослужащего, содержащими признаки состава преступления, предусмотренного уголовным законодательством Российской Федерации;

— в результате хищения, умышленного уничтожения, повреждения, порчи, незаконного расходования или использования имущества либо иных умышленных действий (бездействия) независимо от того, содержат ли они признаки состава преступления, предусмотренного уголовным законодательством Российской Федерации;

— умышленными действиями военнослужащих, повлекшими затраты на лечение в военно-медицинских учреждениях и учреждениях здравоохранения, военнослужащих, пострадавших в результате этих действий;

— военнослужащим, добровольно приведшим себя в состояние наркотического, токсического или алкогольного опьянения.

12. В соответствии со ст. 8 УК РФ основанием уголовной ответственности является совершение деяния, содержащего все признаки состава преступления, предусмотренного данным Кодексом.

Рассматривая уголовную ответственность за преступления, совершенные должностными лицами органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждений, следует отметить, что уголовное законодательство содержит понятие должностного лица.

В примечании 1 к ст. 285 УК РФ определено, что должностными лицами в статьях гл. 30 УК РФ признаются лица, постоянно, временно или по специальному полномочию осуществляющие организационно-распорядительные, административно-хозяйственные функции в государственных органах, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждениях, а также в Вооруженных Силах РФ, других войсках, воинских формированиях РФ. При этом представителем власти признается должностное лицо, наделенное в установленном законом порядке распорядительными полномочиями в отношении лиц, не находящихся от него в служебной зависимости (примечание к ст. 318 УК РФ).

Уголовная ответственность должностных лиц государственных органов, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждений, виновных в невыполнении возложенных на них обязанностей по обороне или препятствующих выполнению задач обороны, различна. Так, они несут ответственность за злоупотребление должностными полномочиями, т. е. за использование своих служебных полномочий вопреки интересам службы, если это деяние совершено из корыстной или иной личной заинтересованности и повлекло, среди прочего, существенное нарушение охраняемых законом интересов государства. При этом под данными интересами, на наш взгляд, закономерно понимать и государственные оборонные интересы. Должностные лица могут нести также уголовную ответственность за превышение должностных полномочий, т. е. за совершение действий, явно выходящих за пределы полномочий должностного лица и повлекших, среди прочего, существенное нарушение охраняемых законом интересов государства (ст. 286 УК РФ).

Уголовную ответственность могут нести также граждане Российской Федерации, виновные в невыполнении возложенных на них обязанностей по обороне или препятствующие выполнению задач обороны. Так, уголовная ответственность предусмотрена за совершение взрыва, поджога или иных действий, направленных на разрушение или повреждение предприятий, сооружений, путей и средств сообщения, средств связи, объектов жизнеобеспечения населения в целях подрыва экономической безопасности и обороноспособности Российской Федерации (ст. 281 УК РФ).

13. Рассматривая данный вопрос, следует остановиться на преступлениях против военной службы. Это необходимо, так как, например, одной из основных обязанностей гражданина в области обороны в соответствии со ст. 9 комментируемого Закона является исполнение воинской обязанности.

В соответствии со ст. 331 УК РФ преступлениями против военной службы признаются предусмотренные гл. 33 УК РФ преступления против установленного порядка прохождения военной службы, совершенные военнослужащими, проходящими военную службу по призыву либо по контракту в Вооруженных Силах РФ, других войсках и воинских формированиях РФ, а также гражданами, пребывающими в запасе, во время прохождения ими военных сборов. Среди них, на наш взгляд, необходимо отметить такие, как неисполнение приказа, т. е. неисполнение подчиненными приказа начальника, отданного в установленном порядке, причинившее существенный вред интересам службы, а также повлекшее тяжкие последствия (ст. 332 УК РФ); сопротивление начальнику, а равно иному лицу, исполняющему возложенные на него обязанности военной службы, или принуждение его к нарушению этих обязанностей, сопряженные с насилием или с угрозой его применения, с причинением тяжких последствий (ст. 333 УК РФ); насильственные действия в отношении начальника, т. е. нанесение побоев или применение иного насилия в отношении начальника, совершенное во время исполнения им обязанностей военной службы или в связи с исполнением этих обязанностей, с причинением тяжких последствий (ст. 334 УК РФ) и др.

14. Гражданско-правовая ответственность должностных лиц государственных органов, органов местного самоуправления, виновных в невыполнении возложенных на них обязанностей по обороне или препятствующих выполнению задач обороны, возникает вследствие причинения вреда в результате вышеназванных действий (бездействия) гражданину или юридическому лицу. В ст. 1069 ГК РФ определено, что вред, причиненный гражданину или юридическому лицу в результате действий (бездействия) должностных лиц государственных органов, органов местного самоуправления, подлежит возмещению. При этом вред возмещается за счет соответственно казны Российской Федерации, казны субъекта Российской Федерации или казны муниципального образования.

Ст. 1071 ГК РФ предусмотрено, что в случаях, когда причиненный вред подлежит возмещению за счет казны Российской Федерации, казны субъекта Российской Федерации или казны муниципального образования, от имени казны выступают соответствующие финансовые органы, если в соответствии с п. 3 ст. 125 ГК РФ эта обязанность не возложена на другой орган, юридическое лицо или гражданина. В ст. 1081 ГК РФ предусмотрено право Российской Федерации, субъекта Российской Федерации и муниципального образования предъявления регрессного иска к виновному должностному лицу в размере выплаченного возмещения, если иной размер не установлен законом.

Гражданско-правовую ответственность несет также гражданин Российской Федерации, виновный в невыполнении возложенных на него обязанностей по обороне или препятствующий выполнению задач обороны, если в результате совершения вышеназванных действий им был причинен вред имуществу военной организации.

Предметно-алфавитный указатель¹ Предметно-алфавитный указатель¹

АГРЕССИЯ: понятие А. — 1(2); 19(7); непосредственная угроза А. — 19(8)

БАНКОВСКОЕ ОБСЛУЖИВАНИЕ ВООРУЖЕННЫХ СИЛ РФ — 26(10)

БРОНИРОВАНИЕ: Б. граждан, пребывающих в запасе — 7(7)

ВНУТРЕННИЕ ВОЙСКА — 1(15); предназначение и задачи, решаемые В. в. — 1(15)

ВОЕННАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ — 1(28)

ВОЕННАЯ ДОКТРИНА — 1(25); 1(28), 4(10—12)

ВОЕННАЯ КОНТРРАЗВЕДКА — 1(20)

ВОЕННАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВА — 1(11); состав В. о. г. — 1(28)

ВОЕННАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ ФОРМИРОВАНИЙ — 1(29)

ВОЕННАЯ СЛУЖБА — 1(31); понятие В. с. — 1(31); особенности В. с. — 1(32, 34); отличия В. с. от иной государственной службы — 1(33)

ВОЕННОЕ ВРЕМЯ — внешнее проявление В. в. 18(6); внутреннее проявление В. в. 18(7); истечение В. в. 18(8), 18(10)

ВОЕННОЕ ИМУЩЕСТВО — 1(40); собственность на В. и. — 1(40); права на В. и. — 1(41); изъятие В. и. — 1(42)

ВОЕННО-ПАТРИОТИЧЕСКОЕ ВОСПИТАНИЕ — организация В-п. в. органами исполнительной власти субъектов РФ — 7(9)

ВОЕННО-ТРАНСПОРТНАЯ ОБЯЗАННОСТЬ — 1(9); 20(9); исполнение В-т. о. организациями — 8(10); исполнение В-т. о. гражданами — 9(5)

ВОЕННО-УЧЕТНАЯ РАБОТА: обязанности руководителей и должностных лиц, а также организаций, связанные с В-у. р. — 8(13)

ВОЕННЫЕ МЕТОДЫ — 1(28), 1(29)

ВОЕННЫЕ ДЕЙСТВИЯ — 19(10)

ВОЕННЫЕ СБОРЫ: полномочия органов исполнительной власти субъектов РФ по обеспечению В. с. — 7(5); понятие В. с. — 12(30); В. с. как форма реализации гражданами воинской обязанности — 12(31); цель проведения В. с.

¹ Первая цифра — номер статьи, вторая — пункт комментария.

и способ привлечения граждан на военные сборы — 12(32); правовая основа В. с. — 12(33); особенности статуса граждан, призванных на В. с. — 12(34)

ВОИНСКАЯ ОБЯЗАННОСТЬ — 1(8); исполнение гражданами В. о. — 9(1); В. о. в период мобилизации — 9(2); материальное обеспечение граждан в связи с исполнением ими В. о. — 9(3)

ВОИНСКИЕ ФОРМИРОВАНИЯ — 1(19); специальные В. ф., создаваемые на военное время — 1(24); запрет на создание В. ф. — 1(28); ответственность за создание В. ф. и участие в них — 1(35); имущество В. ф. — 1(36)

ВОИНСКИЙ УЧЕТ — обеспечение организациями В. у. — 8(12); В. у. граждан — 9(4)

ВОЙСКА: внутренние В. — 1(15); В. гражданской обороны — 1(17), 21(11); Железнодорожные В. — 1(16); пограничные В. — 1(14); В. ФАПСИ — 1(18); имущество В. — 1(36)

ВООРУЖЕНИЕ И ВОЕННАЯ ТЕХНИКА — 1(30, 40); запрет иметь В. в т. — 1(30)

ВООРУЖЕННОЕ НАПАДЕНИЕ — 18(3)

ВООРУЖЕННЫЕ СИЛЫ — 1(10); правовая основа создания В. С. — 1(10); предназначение В. С. — 1(12); использование В. С. не по назначению — 1(12), 10(5); задачи В. С. — 1(25); план применения В. С. — 1(27); имущество В. С. — 1(36); характерные черты и предназначение В. С. — 10(1, 2, 4); значение В. С. для обороны — 10(3); порядок привлечения В. С. к выполнению задач с использованием вооружения не по их назначению — 10(6); порядок привлечения В. С. для ликвидации чрезвычайных ситуаций (последствий чрезвычайных обстоятельств) и к выполнению задач в области гражданской обороны — 10(7, 8); цели привлечения В. С. к выполнению задач с использованием вооружения не по их назначению — 10(9); привлечение В. С. к выполнению задач с использованием вооружения не по их назначению в соответствии с федеральными законами — 10(10); использование В. С. вооружения при выполнении определенных задач — 10(11); классификация международных договоров, в соответствии с которыми могут применяться В. С. — 10(12); законодательство, регулирующее применение В. С. для выполнения задач в соответствии с международными договорами — 10(13); применение В. С. для выполнения задач в соответствии с международными договорами, предусматривающими оказание их сторонами взаимной военной помощи — 10(14); применение В. С. для выполнения задач в соответствии с международными договорами о предоставлении Российской Федерацией военного и гражданского персонала для участия в деятельности по поддержанию или восстановлению международного мира и безопасности — 10(15); правовая основа деятельности В. С. — 10(16); включение части состава В.С. в объединенные вооруженные силы и(или) применение ее под объединенным командованием — 10(17, 18); состав и структура В.С. — 11(1, 3, 6); полномочия Президента РФ по утверждению состава В.С. — 11(2); Тыл В. С.: состав и предназначение — 11(4); центральные органы военного управления — 11(5); руководство и управление В. С. — 13(1); полномочия РФ по руководству В. С. — 13(2); организационно-правовые формы реализации Президентом РФ полномочий по руководству В. С. — 13(3); основы управления В. С. — 13(4, 5); порядок и правовая основа руководства и управления В. С. в военное время — 13(9)

ГЛАВНОЕ УПРАВЛЕНИЕ СПЕЦИАЛЬНЫХ ПРОГРАММ ПРЕЗИДЕНТА РФ — 20(5)

ГЕНЕРАЛЬНЫЙ ШТАБ: Г. ш. как основной орган оперативного управления В. С. — 13(7); задачи и функции Г. ш. — 14, 15(1, 3)

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ЯЗЫК: применение в В. С. государственного языка — 13(8)

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ОБОРОННЫЙ ЗАКАЗ — обеспечение исполнения Г. о. з. органами исполнительной власти субъектов РФ — 7(17); функции организаций по выполнению Г. о. з. — 8(1); содержание Г. о. з. — 8(2); финансирование Г. о. з. — 8(3); экономическое стимулирование при выполнении Г. о. з. — 8(5); ответственность за неисполнение Г. о. з. — 8(6)

ГРАЖДАНЕ: ответственность Г. за невыполнение обязанностей в области обороны — 9(7)

ГРАЖДАНСКАЯ ОБОРОНА: войска Г. о. — 1(17), 4(55); участие органов исполнительной власти субъектов РФ в мероприятиях Г. о. — 7(13); обучение населения Г.о. — 7(15); подготовка предложений органами исполнительной власти субъектов РФ по отнесению территорий к группам Г. о. — 7(16); история развития Г. о. — 21(1); понятие, основание ведения Г. о. — 21(2); задачи Г. о. — 21(3); организация Г. о. по территориальному принципу — 21(4); организация Г. о. по производственному принципу — 21(5); органы, осуществляющие Г. о. — 21(7); объекты Г. о. — 21(10); силы, войска Г. о. — 21(11); службы Г. о. — 21(12); руководство Г. о. — 21(13); управление Г. о. — 21(14); территориальный принцип организации Г. о. — 21(4); производственный принцип организации Г. о. — 21(5); структурные подразделения (работники) Г. о. — 21(6); гражданские организации Г. о. — 21(7); условия отнесения организаций к организациям, создающим ГОГО — 21(8); предназначение ГОГО — 21(9)

ДИСЛОКАЦИЯ В. С.: понятие дислокации войск — 16(1); обстоятельства, с учетом которых осуществляется дислокация составных частей В. С. и ее планирование — 16(2); земли, на которых осуществляется дислокация В. С. — 16(3); полномочия должностных лиц по принятию решения о дислокации составных частей В. С. — 16(4); полномочия должностных лиц по принятию решения о передислокации составных частей В. С. — 16(5); цели дислокации составных частей В.С. за пределами Российской Федерации — 16(7); правовая основа дислокации составных частей В. С. за пределами Российской Федерации — 16(6, 8)

ДРУГИЕ ВОЙСКА, ВОИНСКИЕ ФОРМИРОВАНИЯ И ОРГАНЫ: правовая основа создания, управления и деятельности других войск, воинских формирований и органов — 17(1, 2); полномочия других войск, воинских формирований и органов в области обороны — 17(3); принципы и порядок комплектования других войск, воинских формирований и органов — 17(4)

ЕДИНОНАЧАЛИЕ — 4(14)

ЖЕЛЕЗНОДОРОЖНЫЕ ВОЙСКА — 1(16); предназначение и задачи, решаемые Ж. в. — 1(16)

ЗАКОННОСТЬ: обеспечение З. — 25(1—19); прокурорский надзор, как способ обеспечения З. — 25(1—11)

ЗАКРЫТЫЕ АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНЫЕ ОБРАЗОВАНИЯ — обеспечение гражданской и территориальной обороны ЗАТО — 8(8)

ЗАПАС ВООРУЖЕННЫХ СИЛ: сущность и предназначение запаса — 12(25); источники формирования запаса и его состав — 12(26, 28, 29); воинский учет граждан, пребывающих в запасе — 12(27)

ИНДИВИДУАЛЬНАЯ САМООБОРОНА ГОСУДАРСТВА — 18(4)

КАПИТУЛЯЦИЯ — 18(9)

КОЛЛЕКТИВНАЯ САМООБОРОНА ГОСУДАРСТВ — 18(5)

КОМПЛЕКТОВАНИЕ ВООРУЖЕННЫХ СИЛ: правовая основа комплектования В. С. личным составом и требования, предъявляемые к источникам комплектования В. С. военнослужащими — 12(1, 6); цели комплектования В. С. — 12(4); понятие и содержание комплектования В. С. военнослужащими — 12(5); способы комплектования В. С. военнослужащими — 12(7); призыв на военную службу — 12(8); призыв на военную службу по мобилизации, в период военного положения и в военное время — 12(9); принцип комплектования В. С. военнослужащими — 12(10); добровольное поступление граждан на военную службу — 12(11); перевод военнослужащих — 12(12); способ комплектования В. С. гражданским персоналом — 12(13); оформление приема на работу — 12(22)

КОНТРОЛЬ РАСХОДОВ НА ОБОРОНУ — 26(14—26); президентский К. — 26(15—19); К. Счетной палаты РФ — 26(19); К. Аппарата Правительства — 26(20); К. Минфина — 26(20,21); К. органов федерального казначейства — 26(21); К. Департамента государственного финансового контроля и аудита — 26(21); внутриведомственный К. — 26(23—25).

ЛИЧНЫЙ СОСТАВ В. С.: военнослужащие — 12(2); гражданский персонал — 12(3); штатная численность гражданского персонала и перечень воинских должностей, замещаемых гражданским персоналом — 12(23, 24)

МАТЕРИАЛЬНЫЕ СРЕДСТВА: обеспечение органами исполнительной власти субъектов РФ потребностей Вооруженных Сил, других войск в М. с. — 7(10)

МЕЖДУНАРОДНЫЕ ДОГОВОРЫ — 1(3), 4(61—64)

МИНИСТЕРСТВО ОБОРОНЫ: задачи и функции М. о. — 14, 15(1, 2); полномочия министра обороны — 13(6)

МОБИЛИЗАЦИЯ — 2(7); обязанности граждан при М. — 9(6); история М. — 20(1); понятие М. — 20(2); виды М. — 20(3); М. органов власти — 20(4); М. экономики — 20(7); М. вооруженных сил — 20(8); руководство М. — 20(14)

МОБИЛИЗАЦИОННАЯ ГОТОВНОСТЬ: обеспечение организациями М. г. транспортных средств — 8(11)

МОБИЛИЗАЦИОННЫЕ ЗАДАНИЯ: установление М. з. органам исполнительной власти субъектов РФ — 7(8); выполнение М. з. по подготовке и созданию на военное время специальных формирований — 8(7)

МОБИЛИЗАЦИОННЫЕ ОРГАНЫ (РАБОТНИКИ) — 20(4); Главное управление специальных программ Президента РФ(ГУСП) 20(5); Служба специальных объектов при Президенте РФ — 20(6)

МОБИЛИЗАЦИОННЫЙ РЕЗЕРВ: понятие М. р. — 7(12); имущество М. р. — 7(12)

МОБИЛИЗАЦИОННАЯ ПОДГОТОВКА: обеспечение М. п. транспортных средств органами исполнительной власти субъектов РФ — 7(8); обязанности организаций, связанных с М. п. — 8(9); основные мероприятия М. п. — 20(15)

НАДЗОР: надзор за законностью — 25(1—11); прокурорский Н. — 25(1—3); полномочия прокурора — 25(4); Н. за законностью, осуществляемый органами военной прокуратуры — 25(8,9); Н. за обеспечением боевой готовности — 25(10); Н. за исполнением законов и иных правовых актов — 25(11)

НАПРАВЛЕНИЕ НА РАБОТУ ПО МОБИЛИЗАЦИИ: приписка граждан запаса — 20(10); порядок направления на работу — 20(11); оповещение о направлении — 20(12); сбор, отправка — 20(13)

НЕПРИКОСНОВЕННОСТЬ ТЕРРИТОРИИ — 1(5)

ОБОРОНА: законодательство об О. — 3(1—4); О. как функция государства — 1(1); организация О. — 1(4), 2(1); цели О. — 1(5); ведение вопросов О. — 1(6); акты об О. 1(7); земли для нужд О. — 1(37); леса для обеспечения нужд О. — 1(38); водные объекты для нужд О. — 1(39)

ОБЩЕСТВЕННЫЕ ОБЪЕДИНЕНИЯ: запрет деятельности О. о., преследующих политические цели, в В. С. и других войсках — 24(1—3); запрет на образование структур О. о., преследующих политические цели — 24(4); запрет на использование штатных воинских должностей для создания структур и осуществления деятельности О. о., преследующих политические цели — 24(7); запрет на использование финансовых средств ВС РФ и других войск для создания структур и осуществления деятельности О. о., преследующих политические цели — 24(8)

ОБЪЯВЛЕНИЕ ВОЙНЫ: предупреждение о начале военных действий — 18(1); закон об О. в. — 18(2); основание О. в. — 18(3), (5); внешние последствия О. в. — 18(6); внутренние последствия О. в. — 18(7)

ОГРАНИЧЕНИЕ ПРАВ ГРАЖДАН — 19(4)

ОРГАНИЗАЦИЯ ОБОРОНЫ — 2(1); военные меры О. о. — 2(4); мобилизационные меры О. о. — 2(7); политические меры О. о. — 2(2); правовые меры О. о. — 2(6); социальные меры О. о. — 2(5); экономические меры О. о. — 2(3)

ОРГАНЫ: О. ФСБ — 1(20); О. внешней разведки — 1(21); О. государственной охраны — 1(22); имущество О. — 1(36)

ОРГАНЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ: выполнение государственных функций О. м. с. — 7(19); оборонная деятельность О. м. с. — 7(20—23)

ОТВЕТСТВЕННОСТЬ: О. должностных лиц за не исполнение обязанностей по обороне — 27(1—14); административная О. — 27(2,3); дисциплинарная О. — 27(4—8); материальная О. — 27(9—11); уголовная О. — 27(12,13); гражданско-правовая О. — 27(14)

ПЕРЕМИРИЕ: местное П., общее П. — 18(8)

ПОГРАНИЧНАЯ СЛУЖБА — 1(14), предназначение П. с. — 1(14); задачи, решаемые П. с. — 1(14)

ПОЛИТИЧЕСКАЯ ПРОПАГАНДА И АГИТАЦИЯ: запрет на ведение П. п. а. в ВС РФ и других войсках — 24(5)

ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПАРТИИ: запрет деятельности П. п. в ВС РФ и других войсках — 24(1—3); запрет на образование структур П. п. — 24(4); запрет на использование воинских должностей для создания структур и осуществления деятельности П. п. — 24(7); запрет на использование финансовых средств для создания структур и осуществления деятельности П. п. — 24(8)

ПОЛНОМОЧИЯ ВОЕННОГО ПРОКУРОРА — 25(9)

ПОЛНОМОЧИЯ ПРАВИТЕЛЬСТВА РФ В ОБЛАСТИ ОБОРОНЫ: П. по обеспечению обороны Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов — 6(1); П. по руководству деятельностью по вопросам обороны подведомственных ему федеральных органов исполнительной власти — 6(2—5); финансовые П. в области обороны — 6(6—16); П. по организации оснащения ВС РФ, других войск, воинских формирований и органов вооружением и военной техникой по их заказам, а также их обеспечению материальными средствами, энергетическими и другими ресурсами и услугами по их заказам — 6(17—23); П. по организации разработки и выполнению государственных программ вооружения и развития оборонного промышленного комплекса — 6(24—28); П. по организации разработки и выполнению мобилизационных планов, планов создания запасов материальных ценностей государственного и мобилизационного резервов, а также руководству мобилизационной подготовкой — 6(29—37); П. по принятию решения о создании, реорганизации и ликвидации государственных организаций оборонного промышленного комплекса, научно-исследовательских и опытно-конструкторских организаций и определению порядка их реорганизации, ликвидации, а также определению условий финансово-хозяйственной деятельности организаций ВС РФ, других войск, воинских формирований и органов — 6(38—42); П. в сфере военного образования — 6(43—46); П. по организации разработки Федеральной государственной программы оперативного оборудования территории Российской Федерации в целях обороны и проведению мероприятий по реализации этой программы — 6(47, 48); П. по организации разработки планов размещения на территории Российской Федерации объектов с ядерными зарядами, а также объектов по ликвидации оружия массового уничтожения и ядерных отходов — 6(49—55); П. по определению порядка выполнения военно-транспортной обязанности, организации призыва граждан Российской Федерации на военную службу — 6(56—63); П. по установлению штатной численности гражданского персонала ВС РФ, других войск, воинских формирований и органов — 6(64); П. в сфере организации гражданской и территориальной обороны — 6(65—79); П. по определению порядка предоставления и использования для нужд ВС РФ, других войск, воинских формирований и органов земель, лесов, вод и других природных ресурсов — 6(80); П. по установлению порядка передачи, предоставления в аренду, продажи и ликвидации вооружения и военной техники, оборонных объектов и другого военного имущества — 6(81—86); внешнеполитические П. в области обороны — 6(87—93); П. по установлению порядка компенсации расходов, понесенных организациями и гражданами Российской Федерации, в связи с использованием их имущества для нужд обороны — 6(94)

ПОЛНОМОЧИЯ ПРЕЗИДЕНТА РФ В ОБЛАСТИ ОБОРОНЫ: правовые основы П. — 4(1, 2); П. Верховного Главнокомандующего Вооруженными Силами Российской Федерации — 4(3, 4, 18 — 20); П. по определению основных направлений военной политики Российской Федерации — 4(5—8); П. по руководству деятельностью Совета Безопасности Российской Федерации — 4(9); П. по утверждению военной доктрины Российской Федерации — 4(10—13); П. по осуществлению руководства ВС РФ, другими войсками, воинскими формированиями и органами — 4(14—17); П. по применению ВС РФ, других войск, воинских формирований и органов для отражения агрессии — 4(20—21); П. по введению военного положения — 4(22); П. по введению чрезвычайного положения — 4(23); П. по объявлению общей или частичной мобилизации — 4(24); П. по применению ядерного оружия и других видов оружия массового поражения — 4(25); П. по введению в действие нормативных правовых актов военного времени и прекращению их действия — 4(26); П. по формированию и упразднению органов исполнительной власти на период военного времени — 4(27); П. по привлечению ВС РФ не по их предназначению — 4(28, 29); П. по привлечению ВС РФ для выполнения задач в соответствии с международными договорами России — 4(30); П. по утверждению концепций и планов строительства и развития ВС РФ, других войск, воинских формирований и органов — 4(31); П. по утверждению Мобилизационного плана Вооруженных Сил Российской Федерации, а также мобилизационных планов органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и экономики страны, планов создания запасов материальных ценностей государственного и мобилизационного резервов и федеральной государственной программы оперативного оборудования территории Российской Федерации в целях обороны — 4(32—34); П. по утверждению федеральных государственных программ вооружения и развития оборонного промышленного комплекса, ядерных и других специальных испытаний, санкционированию проведения указанных испытаний — 4(35—38); П. по утверждению единого перечня воинских должностей, общего количества воинских должностей, присвоению высших воинских званий, назначению военнослужащих на воинские должности — 4(39—44); П. по утверждению структуры, состава ВС РФ, других войск, воинских формирований, а также штатной численности военнослужащих ВС РФ, других войск, воинских формирований и органов — 4(45); П. по принятию решения о дислокации и передислокации ВС РФ, других войск, воинских формирований от соединения и выше — 4(46); П. по утверждению актов военного законодательства — 4(47—54); П. по утверждению Положения о территориальной обороне и Плана гражданской обороны — 4(55—59); П. по ведению переговоров и подписанию международных договоров Российской Федерации в области обороны — 4(60—67); П. по изданию указов о призыве граждан Российской Федерации на военную службу, военные сборы, а также об увольнении с военной службы граждан Российской Федерации — 4(68, 69); П. по утверждению предельного количества военнослужащих ВС РФ, других войск, воинских формирований и органов на прикомандирование к федеральным органам государственной власти — 4(70—71)

ПОЛНОМОЧИЯ СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ И ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ В ОБЛАСТИ ОБОРОНЫ: П. по рассмотрению расходов на оборону — 5(1—8); П. по принятию и рассмотрению федеральных законов в области обороны — 5(9—15); П. по утверждению указов Президента РФ о введении военного положения и чрезвычайного положения на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях, а также о привлечении ВС РФ, других войск, воинских формирований и органов с использованием вооружения к выполнению задач не по их предназначению — 5(16—25); П. Совета Федерации по решению вопроса о возможности использования ВС РФ за пределами территории Российской Федерации — 5(26—30); П. Совета Федерации и Государственной Думы по осуществлению гражданского контроля за деятельностью ВС РФ, других войск, воинских формирований и органов — 5(31).

ПРЕДВЫБОРНАЯ АГИТАЦИЯ — запрет на ведение П.а. — 24(6)

ПРЕЗИДЕНТ РФ: полномочия П. — 1(26)

ПРИЗЫВ: обеспечение П. на военную службу органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации — 7(4); П. граждан по мобилизации — 7(6); приписка граждан запаса — 20(10); порядок П. граждан — 20(11); оповещение о П. — 20(12); сбор, отправка — 20(13); отсрочка от П. граждан по мобилизации — 7(6)

ПРИЗЫВНАЯ КОМИССИЯ: полномочия П. к субъекта Российской Федерации — 7(4)

ПРИКОМАНДИРОВАНИЕ ВОЕННОСЛУЖАЩИХ — 4(70, 71)

РАССЛЕДОВАНИЕ ПРЕСТУПЛЕНИЯ: Р. п. в ВС РФ и других войсках — 25(12)

РАССМОТРЕНИЕ ГРАЖДАНСКИХ И УГОЛОВНЫХ ДЕЛ — 25(13—19)

РЕЖИМ ВОЕННОГО ПОЛОЖЕНИЯ: понятие Р. в. п. — 19(1); Р. в. п. в годы Великой Отечественной войны — 19(2); основные правовые условия Р. в. п. — 19(3); пределы ограничения прав граждан в период Р. в. п. — 19(4); меры Р. в. п. — 19(5); обеспечение мер военного положения — 19(6); задачи сил по поддержанию Р. в. п. — 19(6); основания введения Р. в. п. — 19(7, 8); отмена Р. в. п. — 19(9)

СЛУЖБА СПЕЦИАЛЬНЫХ ОБЪЕКТОВ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РФ — 1(23); 20(6)

СОСТОЯНИЕ ВОЙНЫ: внешнее проявление С. в. — 18(6); внутреннее проявление С. в. — 18(7); прекращение С. в. — 18(8, 10)

ТЕРРИТОРИАЛЬНАЯ ОБОРОНА: понятие, задачи Т. о. — 22(1); организация Т. о. — 22(2); органы, осуществляющие обеспечение и выполнение Т. о. — 22(3); органы, непосредственно реализующие мероприятия Т. о. — 22(4)

ТРУДОВОЙ ДОГОВОР: Т. д. как главный юридический факт, с которым связывается возникновение трудовых отношений — 12(14); добровольность заключения Т. д. — 12(15); стороны Т. д. — 12(16); содержание Т. д. — 12(17); классификация Т. д. — 12(18); особенности некоторых Т. д. — 12(19); особенности порядка заключения некоторых Т. д. — 12(20); заключение Т. д. и его форма — 12(12)

УЧЕТ: У. транспортных средств органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации — 7(8)

ФИНАНСИРОВАНИЕ: Ф. обороны — 26(1—13); понятие Ф. обороны — 26(1—13); правовое регулирование Ф. обороны — 26(1—13); полномочия Федерального Собрания в области Ф. обороны — 26(5, 6); полномочия Правительства РФ в области Ф. обороны — 26(7); полномочия Минэкономразвития и торговли по Ф. обороны — 26(7); полномочия Минфина по Ф. обороны — 26(7); полномочия органов федерального казначейства в области Ф. обороны — 26(12); сметно-бюджетное Ф. в Министерстве обороны РФ — 26(8—12); Ф. оборонных расходов министерств и ведомств — 26(13); Ф. расходов ВС РФ, привлекаемых к выполнению задач, не связанных с их предназначением — 26(26, 27)

ФОРМЫ РЕАГИРОВАНИЯ ПРОКУРОРА НА НАРУШЕНИЕ ЗАКОНА — 25(4—6)

ФУНКЦИИ: Ф. органов исполнительной власти субъектов РФ в области обороны как обязанности, круг деятельности — 7(1, 2); Ф. органов местного самоуправления в области обороны — 7(1, 2); регулирующая Ф. в области обороны — 7(3); организационная Ф. — 7(3); Ф. организаций в области обороны — 8(1)

ЦЕЛОСТНОСТЬ ТЕРРИТОРИИ — 1(5)