



ISSN: 2074-1944

ВОЕННОЕ ПРАВО

Электронное научное издание

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

№ 6 (46) 2017

Редакционный совет

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

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

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

4. Корякин Виктор Михайлович, доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры военной администрации, административного и финансового права Военного университета, заместитель директора Юридического института Российского университета транспорта (МИИТ)

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

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

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

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

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

Издается с 2001 г.

Научное направление периодического издания: — 12.00.00 Юридические науки; — 20.02.00 Военно-специальные науки (20.02.03 Военное право, военные проблемы международного права)

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

Издание включено в систему Российского индекса научного цитирования (РИНЦ)

Решением президиума Высшей аттестационной комиссии при Минобрнауки России от 30 сентября 2016 г. издание включено в **Перечень рецензируемых научных изданий, в которых должны быть опубликованы результаты диссертационных исследований** (№ 1946 Перечня с 18 октября 2016 г.)

Главный редактор —

КОРЯКИН

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

Ведущий редактор —

ГУСЕЙНОВА

Альбина Джабаровна

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

СОДЕРЖАНИЕ

Безопасность, оборона, военное строительство

Дамаскин О. В. Военная безопасность России: современные проблемы и перспективы	6
Емельянова А. И., Шнякина Т. С. Система планирования военного строительства: современное состояние и перспективы развития	13
Овчаров О. А. Сущность правовой работы и её значение в организации обороны (военно-правовое и научно-богословское исследование)	21
Пономарев А. И. Соотношение понятий «стратегия», «доктрина», «концепция» в контексте теории обеспечения национальной безопасности	30
Щеблыкина И. В., Сидоров В. В. Современные особенности реализации геополитических проектов и перспективные направления криминологического обеспечения безопасности Российской Федерации	41

История военного права и военного законодательства

Глухов Е. А. Влияние вещных прав дворян на землю на боеспособность русского войска в допетровский период	50
Калинин А. А. Применение военно-уголовного законодательства в годы Великой Отечественной войны	56
Лужин К. Н., Снурницын Н. В. 150-летию образования Московского окружного военного суда посвящается (историко- правовой очерк)	60
Харитонов В. С. Об истории правового регулирования начальной военной подготовки в образовательных учреждениях нашего государства	67

Военные аспекты административного, финансового и трудового права

Герман Е. С. Проблемы правового регулирования мер административного принуждения, применяемых военнослужащими войск национальной гвардии Российской Федерации	71
Зайков Д. Е. Изменения грядут: статус работников военных организаций ожидают перемены	76
Ключиков И. А. Коррупционные риски наставничества: постановка вопроса	85
Скоробогатов М. В. Организационно-правовые основы деятельности пограничного отделения (пограничной заставы)	94
Трофимов М. В. Теоретические основы финансовой правосубъектности военных организаций	99
Холопова Е. Н., Луцай А. А. Механизм правового регулирования применения пограничными органами официального предостережения	110
Щербак С. И. Новые правила применения оружия сотрудниками государственной охраны: продолжение процесса унификации	116

Гражданско-правовые аспекты военного права

Моисеев Д. В. Особенности договора воздушной перевозки в деятельности военных организаций	126
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

Тищенко А. Г. Контроль в сфере государственных закупок	131
Трофимов Е. Н. К вопросу о применении положений статьи 208 Гражданского кодекса Российской Федерации в части, касающейся сроков исковой давности при рассмотрении исков о выселении бывших членов семей военнослужащих из занимаемых жилых помещений	145
Социальные гарантии военнослужащих. Проблемы военной медицины	
Мананников Д. Ю. О необходимости совершенствования отдельных правовых норм, регулирующих вопросы медицинского обеспечения в военно-медицинских учреждениях (организациях) граждан, уволенных с военной службы	151
Мусаилов Г. Р., Сингилевич Д. А. Правовые основы подготовки военно-медицинских кадров в Вооруженных Силах Российской Федерации	158
Трофимов Е. Н. К вопросу о материальной ответственности военнослужащих, получивших (получавших) денежную компенсацию за наем (поднаем) жилья, после отказа от предложенного жилого помещения специализированного жилищного фонда	162
Харитонов С. С. К вопросу об обоснованности отказа военнослужащего от предоставляемого ему специализированного жилого помещения	167
Холиков И. В., Вовкодав В. С. Человеческий фактор безопасности полётов: военно-правовые аспекты	177
Военно-уголовное право. Криминология. Криминалистика	
Гуляев В. Г., Гуляев П. В., Горяинов А. В. Криминалистические и судебно-медицинские особенности проведения судебных экспертиз в процессе расследования контрабанды наркотических средств через Государственную границу Российской Федерации	180
Оноколов Ю. П. Мотивация преступлений, совершаемых военнослужащими во время ведения войн и иных боевых действий	187
Попов А. С. Теоретико-правовые аспекты криминализации незаконного перемещения через государственную границу товаров и иных предметов	196
Шеншин В. М. Самовольное оставление части или места службы как умышленное преступление	206
Проблемы юридической ответственности	
Воронцов А. А., Субанова Н. В. Некоторые вопросы привлечения к ответственности за воспрепятствование предпринимательской деятельности	211
Кириченко Н. С. К вопросу о материальной ответственности военнослужащих, проходящих военную службу в территориальном органе Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации	217
Кыдыралиев К. Э. Некоторые проблемы правового регулирования материальной ответственности военнослужащих (анализ законодательства Российской Федерации и Кыргызской Республики)	220
Судебная деятельность. Прокурорский надзор. Правоохранительная деятельность	
Туганов Ю. Н., Сологуб Д. П. Роль прокурорского надзора за исполнением миграционного законодательства Российской Федерации (на примере Забайкальского края)	230

Минтягов С. А. Розыск похищенного (утраченного) военного имущества органами военной полиции Вооруженных Сил Российской Федерации	238
Харабет К. В. Органы военной полиции в системе мер профилактики наркоправонарушений военнослужащих	247
Шаболтанов И. А. Реализация военными прокурорами полномочий в арбитражном процессе по истребованию государственного имущества из чужого незаконного владения как эффективный способ защиты экономических интересов государства	254
Военные аспекты экологического и земельного права	
Лычев Д. И. Правовое обеспечение охраны атмосферного воздуха в России в рамках национальной экологической безопасности	262
Талыбов Р. А. Теоретико-правовая модель изъятия земельного участка для нужд обороны страны и безопасности государства	267
Военные проблемы международного права	
Вербицкая Т. В. Ответственность по защите равносильна интервенции?.....	272
Рыльская М. А. Нормы международного гуманитарного права: основные принципы ограничения к приме- нению ядерного оружия	277
Рецензии на военно-правовые издания	
Корякин В. М. Командир воинской части как субъект нотариальной деятельности	282
Судебная практика	
Судебная практика по административным, гражданским и уголовным делам Судебной кол- легии по делам военнослужащих Верховного Суда Российской Федерации	285

Безопасность, оборона, военная безопасность

Военная безопасность России: современные проблемы и перспективы

© Дамаскин О. В.,

действительный член Академии военных наук, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации

Аннотация. В статье рассматриваются современные проблемы и перспективы военной безопасности России, связанные с экспансией США в глобальном мире.

Ключевые слова: война, военная политика, военная безопасность, военная наука, военное право, военные проблемы международного права.

Рецензент — В. М. Корякин, доктор юридических наук, профессор.

В настоящее время стало очевидным, что декларируемые США «универсальные ценности» демократии и свободного мира, являются пропагандистскими инструментами в достижении стратегической цели — глобальной гегемонии США. Созданная под их эгидой, система надгосударственных международных институтов (МВФ, ВТО, НАТО и др.) дает возможность США проводить свою политику, последовательно ограничивая суверенитет других государств в условиях глобализации.

Отказ США от ранее достигнутых договоренностей в области разоружения, продвижение НАТО на Восток, использование реваншистских националистических антироссийских сил в Украине свидетельствует о переходе США к завершающему, по их мнению, этапу ликвидации суверенитета России в целях использования ее ресурсов в условиях развертывающегося в мире экономического кризиса, вызванного их политической, экономической и военной экспансией¹.

Широко обсуждаемые возможности новой войны, угрозы международной и национальной безопасности, военные конфликты в ряде стран, международный терроризм актуализируют проблему военной безопас-

ности России, обуславливают потребность осмысления её научных и практических аспектов.

Обзор различных источников информации позволяет констатировать множество научных и псевдонаучных определений войны и отсутствие единого, устоявшегося толкования этого понятия.

Представляется оптимальным понимание современной войны как антогонистического противоборства между цивилизациями, государствами, народами, социальными группами, которое может вестись в различных формах и их сочетаниях — идеологической, экономической, психологической, дипломатической, информационной, вооруженной и др.²

Понятие войны как продолжение политики военными средствами дополняется различными невоенными средствами. Масштабы и возможности применения невоенных средств противоборства значительно увеличились. Их эффективность иногда сопоставима с последствиями традиционных боевых действий и даже превосходит их. Это убедительно продемонстрировала «холодная война» против СССР, в результате которой личный состав и военная техника

¹ Дамаскин О. В. Россия в современном мире: проблемы международной и национальной безопасности. М.: ПА ФСБ России, 2016.

² Микрюков В. Нездоровый сетцентризм // Военно-промышленный курьер. 2017. 1—7 марта.

советских Вооруженных Сил остались целыми, а прежнего государства не стало.

Юридически состояние войны в большинстве стран мира в настоящее время определяется и утверждается высшей государственной властью. В России — на основании Федерального закона от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ «Об обороне» (ст. 18) в случае вооруженного нападения другого государства или группы государств, а также при выполнении международных договоров.

Изменилось соотношение политики и войны. Новые технологии «цветных революций», ведущих к смене режимов государственной власти, образуют алгоритм, включающий: создание политической оппозиции, диссидентских, маргинальных структур, инспирирование недоверия к руководству страны, силам обороны и безопасности, разрушение духовно-нравственных устоев общества, возбуждение межнациональной и межрелигиозной ненависти, поощрение террористов и сепаратистов, подрыв веры в экономическую и политическую стабильность, информационная дезинформация. Совокупность этого ведет к утрате национальной идентичности, нарушает единство нации, ведет к разложению общества и распаду государства.

Такое положение актуализирует необходимость критического подхода как к устаревшим собственным теориям, так и к использованию некритично воспринимаемых западных разработок, касающихся сетцентрических и бесконтактных войн с использованием, в основном, высокоточного оружия.

Разработанная в США концепция такой войны, в основе которой лежит увеличение суммарной мощи воинских формирований путем сведения их в единую сеть, становится новой парадигмой вооруженной борьбы и некритично воспринимается некоторыми отечественными теоретиками.

Однако анализ боевых действий армии США за последние 20 лет показывает, что концепция сетцентрической войны хороша в военных конфликтах малой и средней интенсивности, против заведомо слабого противника, не имеющего на вооружении современных комплексов разведки, в первую

очередь спутниковых, мощных средств поражения, в том числе ВТО большой дальности, современных систем управления и связи. Если же в качестве асимметричного ответа готовить контактную войну с применением всего имеющегося арсенала, её финал будет приемлемым для нас.

Анализ этой концепции позволяет рассматривать её как новый способ организации управления войсками и оружием, инструмент повышения боевых возможностей разнородных сил и средств в комплексе.

Необходимо учитывать актуальную необходимость обеспечения надежности нашего ракетно-ядерного потенциала перед американской системой ПРО в Польше, Румынии, на Аляске. Целесообразно вспомнить о проекте создания сверхтяжелой ракеты-носителя, способной выводить на высокие орбиты в 40 тыс. км боевых платформ весом до 10 тонн, на которых можно разместить как лазерное оружие, так и средства радиоэлектронной борьбы, способные ослепить американскую ПРО на огромных территориях. Однако, несмотря на развертывание американской ПРО, ряд наших работ по её нейтрализации из дальнего космоса были свернуты в прошлом году.

Серьезную опасность представляет наличие у вооруженных сил США глобального информационного превосходства, позволяющего организовать на любом театре военных действий информационный поток, позволяющий видеть все вокруг себя и оставаться неуязвимыми. Для их нейтрализации нужны средства радиоэлектронной борьбы (РЭБ) на высоких космических орбитах для искажения глобального информационного поля. Однако эти разработки также закрыты. Эти проблемы являются наиболее значимыми в глобальном противостоянии.

Неожиданная победа Дональда Трампа на выборах в США актуализирует необходимость учета его военной программы. Одной из ключевых проблем отношений между США и Россией является развертывание ПРО США в Европе. Очевидно, Д. Трамп будет укреплять армию. В бюджете Пентагона на 2017 г. предусмотрена сумма в 583 млрд. долларов для финансирования сухо-

путных войск численностью 460 тыс. человек, состоящих из 30 боевых бригад (из них 9 танковых). Эти деньги пойдут также на 24 батальонные группы Корпуса морской пехоты, 287 кораблей и 1170 боевых самолетов¹.

Рассматривая новую военную политику Д. Трампа, можно отметить его заявления о сокращении спонсирования военной силой, деньгами европейских стран НАТО. По его мнению, европейцы сами должны платить за свою защиту, повышая военные расходы, закупки вооружения, предпочтительно у США. Возможность таких действий вызывает озабоченность лидеров европейских стран, исходя как из соображений экономики, так и политики европейской безопасности, отношений с Россией. При этом администрации США становится понятно, что положение Украины есть следствие конфликта двух сверхдержав, затрагивающего интересы национальной военной безопасности России. Поэтому он убыточен и малоперспективен для США, что обрекает украинское руководство на неопределенность своего положения. Возможно, США сократят свое присутствие в Сирии, с учетом усиления там нашей группировки и исключения риска военного столкновения России и США из-за Сирии.

Военный прогноз на 2017 г. в основном подтверждается в пользу интересов России, преимущественно за счет результативных действий наших военных сил и средств в Сирии. Однако конструктивных договоренностей по вопросам ПРО и Стратегических ядерных сил (СЯС) не предвидится.

Д. Трамп выдвинул идею взаимного сокращения ядерных арсеналов, включая возможную отмену санкций. Однако сокращения СЯС без отказа США от программы ПРО быть не может. Кроме того, нет доверия относительно отмены или возобновления санкций. Но даже в случае отказа США от ПРО необходимо выполнить условия, связанные с лимитами по размещенным на носителях боезарядам, для решения задач сдерживания, нанесения неприемлемого

ущерба и решения задач в глобальной войне. Для России эти проблемы являются принципиально важными в интересах обеспечения военной безопасности, возможности гарантированного возмездия, в интересах сдерживания агрессора. Абсолютное превосходство России в обладании тактическим ядерным оружием (ТЯО), как дополнительным средством сдерживания, позволяет уверенно компенсировать противостояние с НАТО на суше, в воздухе, на море.

Актуализируется проблема возможного соглашения о разделе сфер влияния между Россией и США или Россией и КНР, с одной стороны, и США с другой. Такое соглашение необходимо, так как произошли крупные необратимые изменения в мире, разрушившие прежние международные договоренности. Современные военные конфликты в условиях отсутствия адекватных норм международного права или их неисполнения США чреватны крупномасштабной мировой войной с применением ракетно-ядерного оружия. Поэтому такое соглашение очень необходимо в интересах как национальной, так и международной безопасности.

Д. Трамп считает НАТО устаревшей затратной неэффективной организацией. Однако ожидать близкого реального прекращения деятельности НАТО не следует. Поэтому перевооружение и укрепление сил обороны и безопасности России продолжится. В 2016 г. перевооружено 4 ракетных полка на МБР «Ярс». Всего количество пусковых установок «Ярс» составляет — 12 шахтных и 84 подвижных. Это от 400 до 600 боевых блоков в зависимости от варианта оснащения. В 2017 г. планировалось перевооружить не менее 3 ракетных полков, продолжить иные программы по Стратегическим ядерным силам. Воздушно-космические силы в 2016 г. получили около сотни модернизированных и новых самолетов. Вертолеты поставляются около сотни машин в год. В Сухопутных войсках в 2016 г. сформировано 9 соединений, в том числе 4 мотострелковые и 1 танковая дивизии. В войска поступило 2930 новых и модернизированных образцов вооружения, в том числе более 700 объектов бронетанко-

¹ О новой военной политике Трампа // Аргументы недели. 2016. 24 ноября.

вой техники. В 2017 г. формирование новых дивизий и бригад продолжается¹.

Украинское руководство, не способное выполнить соглашение «Минск-2», может пойти на попытку военного решения ситуации на Донбассе. Однако это может завершиться полным разгромом вооруженных сил Украины в случае открытой реакции России. Поэтому, вероятно, США и Россия решат заморозить этот военный конфликт.

Война в Сирии продолжится при пассивной позиции США. Часть оппозиционных группировок выйдет из войны. Однако, с «Нусрой» и ИГИЛ вооруженная борьба продолжится до завершения их подавления. 5 сентября 2017 г. была прорвана трехлетняя блокада сирийского города Дейр-эз-Зор. Успех данной операции является в значительной мере заслугой нашей военной группировки в Сирии. Тем не менее, основную работу на земле выполнили сирийские военные, ливанцы из «Хезболлы» и иные союзники. При этом был использован наш отечественный опыт. Основную роль сыграли наши ВКС, выполнившие сотни вылетов и нанешие тысячи ударов. Наши беспилотники постоянно обеспечивали развединформацией наступающих. Наши самолеты Су-34 и Су-24М уничтожали бронетехнику противника и укрепленные пункты, районы сосредоточения. Использовались, также, крылатые ракеты «Калибр». Авиация полностью сковала активность ИГИЛ и надежно прикрыла наступающих от возможных «ошибочных ударов» «партнеров» из американской коалиции².

В другой части земного шара Д. Трамп предупредил КНДР о готовности предпринять односторонние действия по устранению ядерной угрозы со стороны КНДР, если Китай не умиротворит эту страну.

Удивительно, что США предполагают возможным отказ КНДР от ракетно-ядерного потенциала в обмен на некие обещания вывести из Южной Кореи 28 тыс. военнослужащих США. На фоне 700 тысячной

армии Южной Кореи это просто ничтожная цена. Налицо очередная попытка блефа. Точно так же России предлагали поменять отмену санкций на очередное сокращение стратегических ядерных сил (СЯС) и на переговоры по сокращению тактического ядерного оружия (ТЯО). Китаю тоже предлагается нечто подобное. Ответ КНР, очевидно, будет таким же, как и России на призывы повлиять на ДНР и ЛНР: «наше влияние не безгранично, договаривайтесь сами».

Очевидно, Д. Трампу нужно более трезво оценивать свои силы и возможности, адекватнее оценивать противника. Представление о КНДР и Корейской народной армии (КНА) как о толпе плохо обученных людей не соответствует действительности. Несмотря на сокращение сроков срочной службы КНА с 5—7 до 3—5 лет, это существенно дольше, чем выслуживает средне-статистический контрактник в европейских армиях или США. Там значительная часть контрактников увольняется после окончания первого контракта. Боевая подготовка в армии КНДР основательная, а корейцы хорошо обучаемы. Кроме того, КНДР способна обеспечить себя вооружением собственных разработок и производства. Там построено 17 заводов по производству огнестрельного оружия и артиллерии, 35 заводов по производству боеприпасов, 5 заводов по производству танков и бронетехники, множество ракетных предприятий. Свыше 180 оборонных предприятий находятся под землей, в горных районах. Только танков ежегодно корейцы производят около 200, что сопоставимо с Россией или Китаем³.

Основной гордостью КНДР являются ракеты и ядерная программа. В КНДР объявлено о наличии не только ядерной, но и термоядерной бомбы. В 2012 г. в КНДР были созданы Стратегические ракетные силы. Количество ракетных комплексов точно не известно. Примерная оценка количества пусковых установок ракет малой дальности составляет от 600 до 1000. Сейчас ракет, способных доставить ядерный боеприпас в

¹ Военный прогноз // Аргументы недели. 2017. 19 января.

² Российская военная мысль побеждает в Сирии // Аргументы недели. 2017. 7 сентября.

³ «Новая Сирия» на Дальнем Востоке не нужна ни Пекину, ни Москве // Аргументы недели. 2017. 6 апреля.

США с территории КНДР, вероятно, нет. Но сейчас проходят испытания ракеты «Пукгуксон», которая может стартовать с подводной лодки. Это твердотопливная ракета с дальностью от 2,5 до 4 тыс. км. Ракета испытывалась уже 12 раз, включая бросковые пуски и пуски с подводной платформы, а также с подводного ракетносца. Более половины испытаний были успешными. На верфях КНДР строится 6 крупных субмарин, способных нести по 4 таких ракеты. Все основные объекты ракетно-ядерной программы в КНДР подземные, что обеспечивает их безопасность. В случае нападения КНДР способна не только ударить по Южной Корее, но и по американским базам в регионе, достигнув Гавайских островов. Это может привести к большой региональной войне с применением ядерного оружия, в которую могут быть втянуты КНР и Россия.

У КНР с КНДР действует договор, согласно которому Китай обязан оказать военную помощь в случае серьезной агрессии. Россия формально не имеет обязательств перед КНДР, но учитывая то, что их военные заводы, ракетные и ядерные полигоны находятся у наших границ, возможно разрушение ядерных объектов с последующим радиоактивным загрязнением.

Вероятны беженцы из 25-миллионной страны, которые побегут и в Китай, и в Россию. Это обуславливает возможность поддержки Россией Китая при помощи кораблей Тихоокеанского флота. Поэтому Д. Трамп целесообразнее договариваться с КНДР, поскольку КНДР никому не угрожает, а лишь обеспечивает свой суверенитет. При этом словесная риторика остается только риторикой, не переходящей в действия.

Руководство КНДР в очередной раз продемонстрировало США, что не боится угроз. Вслед за серией успешных испытаний своей первой МБР «Хвасон-14», где была достигнута дальность 9400 км, было проведено шестое ядерное испытание. Обороноспособность КНДР возрастает.

Для Пентагона антикорейская, антикитайская, антироссийская истерия, является поводом для того, чтобы получить больше денег на вооружение. Сенат США в законопроекте о бюджете Пентагона на 2018 фи-

нансовый год принял норму о возможности отказа США от выполнения статьи российско-американского Договора о ликвидации ракет средней и меньшей дальности, запрещающей производство, испытания и создание пусковых установок, ступеней таких ракет.

Согласно тексту законопроекта, не позднее чем через 15 месяцев после вступления документа в силу президент США обязан представить Конгрессу доклад, в котором должен будет сообщить законодателям, испытывает ли, обладает или производит Россия крылатые ракеты (КР) наземного базирования или баллистические ракеты (БР) наземного базирования с дальностью действия от 500 до 5500 км. Теперь, если Д. Трамп укажет в докладе, что Россия якобы располагает такими вооружениями, то «ограничения, изложенные в ст. 6 ДРСМД, более не будут обязательными для Соединенных Штатов». То есть, как всегда, ничего не доказывая, американцы будут делать, что хотят.

Парадоксально то, что выходом из ДРСМД США начнут ту гонку, к которой готовы хуже, чем Россия. После выхода из Договора по ПРО они так и не создали реально работающую систему ПРО. Ничего сложнее одиночных боевых частей баллистических ракет средней дальности они не сбивали даже в тепличных условиях. В России же созданы совершенные комплексы средств преодоления даже будущей гипотетической ПРО и установили их на ракеты. Активно создаются реально работающие системы ПРО нового поколения. К 2020 г. их создание будет завершено и начнется развертывание. История с началом работ по гиперзвуковым управляемым средствам воздушно-космического нападения («Быстрый глобальный удар», как его зовут в США) привела к такому же итогу — никаких реальных боевых средств у США нет. А Россия близка к принятию их на вооружение (гиперзвуковой ПКР «Циркон»). Такова перспектива и в случае прекращения очередного ракетного договора.

Корейскую, иранскую, китайскую и российскую угрозы американцы используют для выбивания денег под программу модер-

низации и поддержания ядерных сил. Учитывая, что её стоимость выросла с 380 млрд. долларов сначала до 680 млрд., потом до 1 трлн., а теперь до 1,5 трлн. долларов, аппетит Пентагона растёт. Ввиду высокой стоимости ядерной программы, министр обороны США генерал Мэттис предлагает вывести её из бюджета Пентагона и финансировать отдельно, чтобы легче убедить Конгресс дать больше средств. В период выборов Д. Трамп обещал проверить и урезать аппетит корпораций военно-промышленного комплекса (ВПК), но пока этого не выполнил¹.

Рассмотрение современных актуальных проблем и перспектив обеспечения военной безопасности России актуализирует постановку вопроса о необходимости концентрации усилий военных ученых на исследовании не только прикладных, но и фундаментальных военных проблем, таких, в частности, как: исследование сущности и характера военного и невоенного противоборства; выявление тенденций, определение направлений парирования и нейтрализации угроз, прогнозирование научно-технологического и военно-технического развития ведущих государств, строительства вооруженных сил, адекватного правового обеспечения военной системы государства, формирования и деятельности сил обороны и безопасности, военных проблем международного права.

Библиография

1. Военный прогноз // Аргументы недели. 2017. 19 января.
2. Дамаскин О. В. Россия в современном мире: проблемы международной и национальной безопасности. М. : ПА ФСБ России, 2016.
3. Микрюков В. Нездоровый сетецентризм // Военно-промышленный курьер. 2017. 1—7 марта.
4. «Новая Сирия» на Дальнем Востоке не нужна ни Пекину, ни Москве // Аргументы недели. 2017. 6 апреля.
5. О новой военной политике Трампа // Аргументы недели. 2016. 24 ноября.
6. Российская военная мысль побеждает в Сирии // Аргументы недели. 2017. 7 сентября.
7. Тришкин кафтан американских ядерных сил // Аргументы недели. 2017. 21 сентября.

¹ Тришкин кафтан американских ядерных сил // Аргументы недели. 2017. 21 сентября.

The military security of Russia: modern problems and prospects

© Damaskin O. V.,

member of the Academy of military Sciences, doctor of legal Sciences, Professor, honored lawyer of the Russian Federation

Abstract: examines the current problems and prospects of Russia's military security associated with the expansion of the United States in the global world.

Keywords: war, military policy, military security, military science, military law, military problems of international law.

Bibliography

1. Military forecast // Arguments of the week. — 2017.— January 19.
 2. Damaskin, O. V. Russia in the modern world: problems of international and national security. — M. : PA, FSB, 2016.
 3. Mikryukov, V. Unhealthy network-centric // Voenno-promyshlennyy Kuryer. — 2017.— 1—7 March.
 4. «New Syria» in the far East need neither Beijing nor Moscow // Arguments of the week. — 2017. — April 6.
 5. About the new military policy trump // Arguments of the week. — 2016. — November 24.
 6. Russian military thought is winning in Syria // Arguments of the week. — 2017. — September 7.
 7. Robbing Peter to pay Paul American nuclear forces // Arguments of the week. — 2017. — September 21.
-

Система планирования военного строительства: современное состояние и перспективы развития

© Емельянова А. И.,

кандидат юридических наук, докторант Военного университета по 25 кафедре

© Шнякина Т. С.,

кандидат юридических наук, старший научный сотрудник научно-исследовательской лаборатории (военных правовых и экономических исследований) Военного университета

Аннотация. В статье анализируются современное состояние и перспективы развития системы планирования военного строительства в Российской Федерации. Предложен анализ основных компонентов системы планирования военного строительства. Систематизированы документы планирования военного строительства в соответствии с этапами военного планирования. Определен круг участников планирования военного строительства. С учетом современного состояния системы планирования военного строительства предложены ключевые механизмы обеспечения ее эффективного функционирования в будущем. Высказан ряд предложений, направленных на совершенствование правового регулирования, в том числе, предложены определения понятий «военное строительство», «планирование военного строительства», «система планирования военного строительства».

Ключевые слова: военное строительство, военное планирование, планирование военного строительства, Вооруженные Силы, документы планирования, стратегическое планирование, оборона, военная безопасность, правовое регулирование.

Рецензент — В. М. Корякин, доктор юридических наук, профессор.

Необходимость осуществления военного строительства обусловлена поставленной перед Россией ч. 3 ст.4 Конституции Российской Федерации задачей обеспечивать целостность и неприкосновенность своей территории. Более того, возникновение в XXI в. новой угрозы суверенному государственному существованию в форме транснационального давления вынуждает государства прикладывать невероятные усилия в борьбе за защиту своих национальных интересов и реализацию национальных приоритетов. В этой связи приобретают особую значимость меры превентивного и прогностического характера, направленные на военную организацию государства и общества. Следовательно, непрерывная и отлаженная работа всей военной организации Российской Федерации определяется, в первую очередь, качеством системы планирования военного строительства и, во вторую, — степенью достижения запланированного результата в реальных условиях жизнедеятельности. Не случайно В. В. Путин на

встрече с офицерами и прокурорами, назначенными на высшие должности, сказал: «Военное строительство, укрепление оборонного потенциала страны будут и впредь идти системно и последовательно. Это важнейший фактор суверенного, устойчивого развития России, залог мирной, спокойной жизни миллионов наших граждан»¹.

Основным и единственным инструментом, позволяющим достичь максимальной слаженности всего механизма обеспечения военной безопасности и обороны Российской Федерации, является и будет являться право. Право само по себе — это «активное средство и объект прогнозирования»², т.е. оно выступает в качестве фундаментального компонента системы планирования военного строительства, играя в нем двойную роль — регулятора и регулируемой материи.

¹ В. В. Путин, Встреча с офицерами и прокурорами, назначенными на высшие должности, 9 апреля 2015 г., 14:00, Кремль.

² Тихомиров Ю. А. Право: прогнозы и риски : монография. М. : ИЗиСП, ИНФРА-М, 2015. С. 11.

Правовое регулирование планирования военного строительства в соответствии с Федеральным законом от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (далее — ФЗ «О стратегическом планировании»), а также с учетом законодательства в сфере обороны представляет собой систему взаимосвязанных и взаимозависимых правовых норм и актов применения права, объективированных в форме документов планирования военного строительства.

Под документом планирования военного строительства предлагаем понимать документированную информацию, разрабатываемую и рассматриваемую органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, иными участниками планирования военного строительства и утверждаемую (одобряемую) Президентом Российской Федерации или определенным его решением федеральным органом государственной власти Российской Федерации.

Документы планирования военного строительства можно сгруппировать в следующие блоки:

а) концептуальные документы:

— документы планирования военного строительства, разрабатываемые в рамках целеполагания: доктрины, основы и стратегии, основными из которых являются Военная и Морская доктрины Российской Федерации; Основы государственной политики в области обеспечения химической и биологической безопасности Российской Федерации; Основы государственной политики в области обеспечения ядерной и радиационной безопасности Российской Федерации;

— документы планирования военного строительства, разрабатываемые в рамках прогнозирования: концепции и прогнозы, основными из которых являются Стратегический прогноз Российской Федерации, взаимосвязанный и взаимозависимый с прогнозами социально-экономического и научно-технологического развития Российской Федерации; Концепции строительства и развития военной организации Российской Федерации, Вооруженных Сил, войск на-

циональной гвардии, воинских формирований и органов;

б) документы планирования военного строительства, разрабатываемые в рамках планирования и программирования:

— План обороны Российской Федерации;

— иные программно-плановые документы: планы, основные показатели, программы и планы-графики. Основными из них являются планы: деятельности Министерства обороны; мероприятий, выполняемых в Российской Федерации при нарастании угрозы агрессии против Российской Федерации до объявления мобилизации в Российской Федерации; перевода Российской Федерации на условия военного времени; Мобилизационный план экономики Российской Федерации; Основные показатели Мобилизационного плана экономики Российской Федерации, Долгосрочные (федеральные) целевые программы в области обороны и безопасности Российской Федерации; Программы и планы военно-технического сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами в соответствии с международными договорами Российской Федерации; Программы ядерных и других специальных испытаний; и др.;

в) документы, отражающие результаты мониторинга и контроля реализации документов планирования военного строительства — доклады и отчеты, основными из которых являются ежегодные доклады Секретаря Совета Безопасности Президенту Российской Федерации о состоянии национальной безопасности и мерах по ее укреплению; доклады и отчеты Министру обороны об основных показателях и результатах выполнения документов планирования военного строительства и доклады Министра обороны Президенту Российской Федерации, Совету Безопасности Российской Федерации;

г) документы организационно-методического обеспечения: приказы, распоряжения, постановления, правила, положения, порядки, инструкции, указания, руководства, наставления, уставы, приказаны, предписания, иные правовые акты, вспомо-

гательные (аналитические, информационные, справочные, методические) и другие материалы, основными из которых являются Положение о военном планировании в Российской Федерации; порядки планирования строительства Вооруженных Сил, войск национальной гвардии, воинских формирований, органов, других компонентов военной организации;

д) документы, устанавливающие полномочия, задачи и функции участников планирования военного строительства, формируемые вне рамок планирования военного строительства, но во взаимосвязи с ним.

При этом в связи с участием Российской Федерации в международных интеграционных объединениях представляется целесообразным предусмотреть включение в систему планирования военного строительства соответствующих документов стратегического планирования (межгосударственных стратегий, доктрин, концепций, программ и т.п.).

Названная система взаимосвязанных и взаимозависимых правовых документов является основной точкой отсчета в системе координат более емкой по своему внутреннему содержанию системы планирования военного строительства. Так, систему планирования военного строительства на современном этапе функционирования военной организации Российской Федерации составляют: система взаимосвязанных и взаимозависимых правовых документов (правовое регулирование планирования военного строительства); объем планирования военного строительства (круг отношений военно-правового характера, входящий в спектр планирования военного строительства); участники планирования военного строительства; механизмы обеспечения достижения запланированных целей и задач военного строительства.

Круг отношений военно-правового характера, входящий в спектр планирования военного строительства и образующий объем планирования военного строительства, в первую очередь должен быть очерчен через определение объема понятия «военное строительство».

На настоящий момент времени отсутствует единый подход к определению военного строительства, однако, в целом под ним принято понимать «планомерный и целенаправленный процесс создания и развития военной организации государства; комплекс экономически, социально-политических, правовых, собственно военных и других мероприятий по поддержанию военной мощи страны ... Военное строительство обычно включает: прогнозирование и оценку военной опасности и военной угрозы; разработку основных направлений военной политики; правовое регулирование в области обороны; создание необходимых производственных и мобилизационных мощностей по выпуску вооружения, военной, специальной техники и имущества; создание системы государственно-политических институтов, осуществляющих руководство военной сферой страны; мобилизационную подготовку органов государственной власти, экономики и населения; создание мобилизационных резервов; планирование и осуществление мероприятий по гражданской и территориальной обороне; оперативное оборудование территории в целях обороны; развитие науки в интересах обороны; создание духовно-идеологических институтов оборонного назначения и организацию их работы; финансирование военных расходов; международное сотрудничество в военной области и другую важнейшую часть военного строительства, его основу составляет строительство Вооруженных Сил, охватывающее систему мероприятий по созданию, содержанию и подготовке Вооруженных Сил к выполнению возложенных на них задач»¹.

В связи с этим важно провести разграничение между понятиями «военное строительство» и «строительство Вооруженных Сил Российской Федерации». Так, строительство Вооруженных Сил Российской Федерации характеризуется как «система взаимосвязанных мероприятий по созданию, подготовке и развитию Вооруженных Сил государства; важнейшая составная

¹ Военный энциклопедический словарь / пред. гл. ред. комиссии А. Э. Сердюков. М. : Воениздат, 2007. С. 702.

часть военного строительства. Направленность строительства Вооруженных Сил определяется военной доктриной государства. На строительство Вооруженных Сил оказывают влияние степень развития промышленного производства, науки и техники, численность и состав населения, наличие подготовленных кадров, географическое положение страны, состояние путей сообщения, достигнутый уровень развития вооружений, военной науки и военного искусства и другие факторы. Основные мероприятия строительства Вооруженных Сил: установление и совершенствование организационной структуры Вооруженных Сил, состава и соотношения их видов, родов войск (сил), специальных войск и служб; техническое оснащение армии и флота; установление порядка и способов комплектования вооруженных сил; организация и проведение боевой и оперативной подготовки; разработка военно-научной теории, уставов, наставлений, руководств; организация прохождения военной службы и подготовки кадров; расквартирование войск (сил); организация и осуществление их всестороннего обеспечения; создание системы базирования сил флота и авиации; подготовка военно-обученных резервов, мобилизационных запасов и др.»¹.

Таким образом, военное строительство и строительство Вооруженных Сил Российской Федерации соотносятся как общее и специальное, а круг отношений, входящих в объем планирования военного строительства, не замыкается на ядре военного строительства — Вооруженных Силах Российской Федерации. В современных реалиях во взаимосвязи и взаимозависимости со строительством Вооруженных Сил Российской Федерации осуществляется строительство других войск, воинских формирований и органов, а также иных компонентов военной организации государства. Соответственно объем планирования военного строительства помимо планирования строительства Вооруженных Сил Российской Федерации,

других войск, воинских формирований и органов включает в себя компоненты, на первый взгляд, имеющие слабую связь с ядром военного строительства, но часто на скрытом или глубинном уровне способные к валентности. Другими словами, в военнопроводные отношения и связи все чаще и чаще вовлекаются представители частного сектора. Упорядочение взаимодействия публичных и частных структур в сфере планирования военного строительства должно быть поставлено государством в число первостепенных задач, решение которых обеспечивает надлежащую защиту внутренних и внешних национальных интересов суверенного государства².

Соответственно объему планирования военного строительства участниками планирования военного строительства выступают: Президент Российской Федерации; Федеральное Собрание Российской Федерации (Совет Федерации и Государственная Дума); Правительство Российской Федерации; Совет Безопасности Российской Федерации; федеральные органы исполнительной власти; органы военного управления; госкорпорации; иные компетентные органы и организации; физические лица, привлекаемые к участию в обороне страны по решению Президента Российской Федерации в установленном порядке.

При этом Президент Российской Федерации: осуществляет руководство государственной политикой в сфере планирования военного строительства; определяет и уточняет направления, цели и приоритеты военного строительства, цели обеспечения обороны и военной безопасности, направления достижения стратегических целей и важнейшие задачи, подлежащие решению; утверждает (одобряет) документы планирования военного строительства, определяет порядок их разработки и корректировки, а также порядок осуществления мониторинга и контроля реализации документов плани-

¹ Военный энциклопедический словарь / пред. гл. ред. комиссии А. Э. Сердюков. М. : Воениздат, 2007. С. 702.

² Об упорядочении отношений между представителями государственной власти и частного сектора см. подробнее: Шнякина Т. С. К вопросу о проблемах взаимодействия военных и частных структур при обеспечении обороны Российской Федерации // Военное право. 2016. № 2. С. 34—39.

рования военного строительства; принимает иные решения в сфере стратегического планирования и непосредственно планирования военного строительства.

Палаты Федерального Собрания Российской Федерации осуществляют законодательное регулирование в сфере стратегического планирования, в сфере обороны и безопасности, реализуют полномочия в соответствии с Федеральным законом от 7 мая 2013 г. № 77-ФЗ «О парламентском контроле» и проводят обсуждение основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации.

Правительство Российской Федерации определяет порядок разработки и корректировки документов планирования военного строительства по вопросам, находящимся в его ведении, в том числе по вопросам мобилиционной подготовки и мобилиционного обеспечения, утверждает (одобряет) такие документы, а также определяет порядок осуществления мониторинга и контроля их реализации; разрабатывает и представляет в Государственную Думу проект федерального бюджета, предусматривающий расходы на оборону, обеспечивает его исполнение, в том числе по расходам на реализацию планов военного строительства, а также иных программ в области обороны; осуществляет иные функции в сфере планирования военного строительства в соответствии с решениями Президента Российской Федерации.

Совет Безопасности Российской Федерации рассматривает на заседаниях (оперативных совещаниях) документы планирования военного строительства; проводит экспертизу документов планирования военного строительства для определения их соответствия законодательству Российской Федерации, а также целям и задачам национальной безопасности; осуществляет мониторинг реализации документов планирования военного строительства, результаты которого отражаются в ежегодном докладе Совета Безопасности Российской Федерации Президенту Российской Федерации; координирует планирование военного строительства в рамках рассмотрения вопросов обеспечения национальной безопасности на заседа-

ниях и оперативных совещаниях Совета Безопасности Российской Федерации, совещаниях по стратегическому планированию с участием членов Совета Безопасности Российской Федерации, а также в рамках деятельности рабочих органов (межведомственных комиссий); осуществляет в соответствии с положением о Совете Безопасности Российской Федерации контроль реализации документов планирования военного строительства, а также иные полномочия в сфере планирования военного строительства в соответствии с решениями Президента Российской Федерации.

Федеральные органы исполнительной власти разрабатывают документы планирования военного строительства; осуществляют координацию и методическое обеспечение планирования военного строительства; разрабатывают планы деятельности федеральных органов исполнительной власти и утверждают отчеты об их реализации; осуществляют мониторинг и контроль реализации документов планирования военного строительства, а также иные полномочия в сфере планирования военного строительства в соответствии с решениями Президента Российской Федерации.

Органы военного управления разрабатывают документы планирования военного строительства; осуществляют: координацию и методическое обеспечение планирования военного строительства; мониторинг и контроль реализации документов планирования военного строительства на соответствующем структурном уровне; иные полномочия в сфере планирования военного строительства в соответствии с решениями Президента Российской Федерации.

Участие в планировании военного строительства госкорпораций, иных компетентных органов и организаций, а также физических лиц требует детальной проработки на доктринальном, законодательном и подзаконном уровнях.

Механизмы обеспечения достижения запланированных целей и задач военного строительства напрямую увязываются со стратегическими национальными приоритетами Российской Федерации. Соответственно все мероприятия планирования военного

строительства в Российской Федерации должны быть взаимоувязаны с системой стратегического планирования в Российской Федерации, неотъемлемым компонентом которой является планирование военного строительства. Так, в соответствии с ч. 2 ст. 7 Федерального закона «О стратегическом планировании» все документы планирования разрабатываются в рамках принципа единства и целостности организации и функционирования системы стратегического планирования, единства порядка осуществления стратегического планирования. При этом планирование военного строительства в Российской Федерации, отвечая установленным системным требованиям, одновременно должно обладать частными характеристиками, свойственными системам национальной безопасности и обороны, т.е. предусматривается обязательное соответствие планирования военного строительства Федеральному закону «О стратегическом планировании», а также законодательству Российской Федерации в сфере национальной обороны (ч. 4 ст. 1 Федерального закона «О стратегическом планировании»). Естественно, что все документы планирования военного строительства должны иметь стройную, четкую и логически обоснованную структуру, позволяющую оперативно ориентироваться в массиве документационного обеспечения как всей системы стратегического планирования, так и системы планирования военного строительства, в частности. В связи с этим основным механизмом обеспечения достижения запланированных целей и задач военного строительства является и всегда будет являться правовое регулирование планирования военного строительства.

При этом в качестве основного организационно-правового документа должен выступать единый межведомственный правовой акт, устанавливающий общий порядок планирования военного строительства в Российской Федерации. В рамках этого документа целесообразна разработка следующих документов, устанавливающих порядок планирования военного строительства по отдельным направлениям (в рамках отдельных мероприятий): порядок планирования

строительства Вооруженных Сил Российской Федерации; порядок планирования строительства войск национальной гвардии Российской Федерации (других войск); порядок планирования строительства инженерно-технических, дорожно-строительных воинских формирований при федеральных органах исполнительной власти; порядок планирования строительства спасательных воинских формирований федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на решение задач в области гражданской обороны; порядок планирования строительства подразделений Службы внешней разведки Российской Федерации; порядок планирования строительства подразделений органов федеральной службы безопасности; порядок планирования строительства подразделений органов государственной охраны; порядок планирования строительства подразделений органов военной прокуратуры; порядок планирования строительства подразделений военных следственных органов Следственного комитета Российской Федерации; порядок планирования строительства подразделений федерального органа обеспечения мобилизационной подготовки органов государственной власти Российской Федерации; иные документы по решению Президента Российской Федерации.

Все проекты документов в сфере планирования военного строительства должны проходить оценку целесообразности их принятия, для чего к ним обязательно приложение финансово-экономического и (или) технико-экономического обоснования, содержащего необходимые расчеты, аргументацию, описание ожидаемых конечных результатов мероприятий по строительству.

Целесообразно документы организационно-методического характера, устанавливающие порядок, правила, процедуры, условия разработки документов планирования военного строительства, в силу их взаимозависимости и взаимосвязи с документами стратегического планирования в сфере обеспечения национальной безопасности, представлять на рассмотрение на заседания (оперативные совещания) Совета Безопасности Российской Федерации, по положи-

тельным результатам которых будет производиться утверждение (одобрение) Президентом Российской Федерации. Это организационно-правовой механизм обеспечения достижения запланированных целей и задач военного строительства.

Кроме того, в механизме обеспечения достижения запланированных целей и задач военного строительства огромную роль играет кадровое обеспечение. К сожалению, на настоящий момент в системе правового обеспечения Вооруженных Сил Российской Федерации существует острая нехватка компетентных профильных специалистов в области военного права («кадровый голод»), что тормозит, а иногда делает невозможным надлежащее исполнение поставленных перед Вооруженными Силами Российской Федерации задач, в том числе для целей разработки документов планирования военного строительства (проблема уровня военно-правовой квалификации участников планирования военного строительства). Недостаток специальных военно-правовых компетенций может быть нивелирован тремя способами: первый (основной) — подготовка профессиональных военных юристов в военных образовательных организациях высшего образования; второй (сопутствующий основному) — активная системная деятельность по развитию компетенций в сфере военного права посредством организации дополнительного образования военнослужащих и гражданского персонала Вооруженных Сил Российской Федерации; третий (дополнительный) — привлечение компетенций внешних исполнителей (в том числе, научно-исследовательских, аналитических, образовательных организаций, ведомственных органов и т.п.).

Неотъемлемой частью механизма обеспечения достижения запланированных целей и задач военного строительства является закрепление за конкретными должностными лицами персональной ответственности за реализацию задач и достижение целей планирования военного строительства, а также наличие рабочего органа, осуществляющего мониторинг его реализации. Такими органами должны стать в порядке контроля — Минобороны России, в порядке надзора —

Совет Безопасности Российской Федерации. Нежелание, отсутствие навыков и регламентации использования результатов прогностической работы, а также недостаточное внимание к соответствующей поддержке со стороны руководства следует рассматривать в качестве одного из важнейших рисков эффективности всей системы планирования военного строительства.

Описанные механизмы обеспечения достижения запланированных целей и задач военного строительства позволят устранить деструктивные элементы системы планирования военного строительства, однако, их перечень не исчерпывается перечисленными мероприятиями.

В свете изложенного представляется возможным дать определения понятиям «военное строительство», «планирование военного строительства» и «система планирования военного строительства»:

1) военное строительство — планомерный процесс создания, всестороннего обеспечения (оснащения, содержания, подготовки и др.), развития, реформирования и руководства военной организации государства, включающий в себя комплекс экономических, социально-политических, правовых, собственно военных и других мероприятий по поддержанию военной мощи и обороноспособности Российской Федерации;

2) планирование военного строительства — деятельность участников планирования военного строительства по целеполаганию, прогнозированию, планированию и программированию устойчивого развития Вооруженных Сил, войск национальной гвардии, воинских формирований, органов, оборонно-промышленного комплекса, иных компонентов военной организации государства, направленная на обеспечение обороны и военной безопасности Российской Федерации и заключающаяся в выработке обоснованных, взаимосвязанных и взаимозависимых решений о порядке и способах реализации целей и задач развития военной организации государства, а также в разработке на их основе документов планирования военного строительства и документов организационно-методического обеспечения;

3) система планирования военного строительства — это механизм обеспечения согласованного взаимодействия участников планирования военного строительства на основе принципов стратегического планирования при осуществлении разработки и реализации документов планирования военного строительства, а также мониторинга и контроля реализации документов планирования военного строительства в рамках целеполагания, прогнозирования, планирования и программирования с использованием нормативно-правового, информационного, научно-методического, финансового и иного ресурсного обеспечения.

Библиография

1. Военный энциклопедический словарь / пред. гл. ред. комиссии А. Э. Сердюков. — М. : Воениздат, 2007. — 832 с.
2. Тихомиров, Ю. А. Право: прогнозы и риски : монография / Ю. А. Тихомиров. — М. : ИЗиСП : ИНФРА-М, 2015. — 240 с.
3. Шнякина, Т. С. К вопросу о проблемах взаимодействия военных и частных структур при обеспечении обороны Российской Федерации / Т. А. Шнякина // Военное право. — 2016. — № 2.

The system of planning military construction: current status and prospects of development

© Emelyanova A. I.,

candidate of the law sciences, doctoral candidate of Military University for 25th Department

© Shnyakina T.S.,

candidate of the law sciences, senior researcher of the scientific research laboratory (military legal and economic studies), Military University

Abstract. The article analyses the modern state and prospects of the development of the system of the planning of the military construction in the Russian Federation. There is proposed analysis of the main components of the system of the planning military construction. Also we systemized planning documents of the military construction in accordance with the stages of the military planning, defined the circle of participants of the planning military construction. Given the current state of the system of the planning for the military construction we proposed key mechanisms to ensure its effective functioning in the future. Done several suggestions aimed at the improving legal regulation, including the proposed definition of «military construction», «planning of the military construction», «planning system military construction».

Keywords: military construction, military planning, planning of the military construction, Armed Forces, planning documents, strategic planning, defence, military security and legal regulation.

Bibliography

1. Military encyclopedic dictionary / PREV. ed. of the Commission A. E. Serdyukov— M. : Military Publishing, 2007. — 832 p.
2. Tikhomirov, Yu. A. Right: projections and risks: monograph. — M.: Institute of legislation and comparative law under the Government of the Russian Federation: INFRA-M, 2015. — 240 p.
3. Shnjakina, T.S. To the question about the problems of interaction between military and private entities in the provision of defence of the Russian Federation // Military law. — 2016. — № 2.

Сущность правовой работы и её значение в организации обороны (военно-правовое и научно-богословское исследование)

© Овчаров О. А.,

кандидат юридических наук, преподаватель Военного университета

Аннотация. В статье кратко рассмотрены и проанализированы вопросы выявления сущности правовой работы, её совершенствования в области обороны, в том числе с участием военного духовенства.

Ключевые слова: оборона, правосознание, правовая работа, правовые средства, право, военное духовенство.

Рецензент — В. М. Корякин, доктор юридических наук, профессор.

Правовая работа как самостоятельное направление управленческой деятельности выделилось и существует в Вооружённых Силах уже несколько десятилетий, однако не все командиры понимают сущность этого направления их деятельности, смысл и содержание этой работы и её предназначение в военном деле.

Как справедливо отмечает Б. И. Пугинский, ни в одной из отраслей права еще не предложена такая замечательно эффективная норма, которая собственным «действием» обеспечила бы решение каких-либо социальных задач. В обществе действуют не нормы, а люди, реализующие правовые установления, направляющие и контролирующие эту деятельность. Воздействующую способность следует приписывать не самой норме, а усилиям органов и лиц, призванных осуществлять законодательные предписания¹. В этой связи наиболее остро встает вопрос о праве с позиций человеческого фактора, правовой деятельности, морально-деловых качеств личности, обуславливающих осуществление права в повседневной жизнедеятельности, в определенной мере гарантирующих правомерное поведение граждан, в том числе и по защите Отечества.

В самом широком смысле правовую работу следует рассматривать как целенаправленную совместную слаженную деятель-

ность людей в связи с правом и его использованием для целей своего существования. Одной из таких целей и является оборона, защита от внешних и внутренних угроз полноценного существования людей и целых народов. Как видно, ключевыми понятиями правовой работы являются человек (его социальная деятельность, смысл и цель жизни) и право как неразрывно с ним связанное уникальное социальное явление, предназначенное для упорядочения его деятельности и управления общественными отношениями. Поэтому для более глубокого проникновения в сущность правовой работы необходимо кратко рассмотреть глубинное содержание права, его значение и роль в жизни людей.

По этому вопросу И. А. Ильин приходит к заключению, что право в его основной сущности есть необходимый для человека образ его духовной жизни на земле или иначе: необходимая форма «встречи» между верховным благом и человеческою душою. Право есть, прежде всего, право человека быть независимым духом, право бытия и право свободы, право самостоятельно обращаться к Богу, искать, находить, исповедовать и осуществлять узренное и предпочтенное совершенство. Одним словом, право есть атрибут духа, его способ жизни, его необходимое проявление².

¹ Пугинский Б. И. Гражданско-правовые средства в хозяйственных отношениях. М. : Юрид. лит., 1984. С. 206.

² Ильин И. А. О сущности правосознания. М. : Рагоръ, 1993. С. 82—83.

Духовное назначение права, по мнению И. А. Ильина, состоит в том, чтобы *жить в душах людей*, «наполняя» своим содержанием их переживания и слагая, таким образом, в их сознании внутренние *побуждения*, воздействующие на их жизнь и на их внешний образ действий. Задача права в том, чтобы *создать в душе человека мотивы для лучшего поведения*¹.

Данный вывод представляется достаточно важным, поскольку задачи права в определенном смысле являются и задачами правовой работы, которая, собственно, и осуществляется для того, чтобы эти задачи права успешно решались. Поскольку право и правовая работа суть неразрывно связаны (также как и «экономика», и «экономическая работа», и «воспитание», и «воспитательная работа», и «наука», и «научная работа» и т.п.), то отмеченное И. А. Ильиным понимание права, его духовного назначения и задач позволяет несколько по-иному взглянуть также и на сущность, назначение правовой работы. Очевидно, что правовая работа (как процесс создания правовых норм, их материализации в поведении людей) должна осуществляться через воздействие на сознание людей и способствовать, таким образом, созданию у них мотивов для лучшего поведения, одним словом, делать их лучше.

Близкая по смыслу мысль содержится и в Основах социальной концепции Русской Православной Церкви (приняты Освященным Архиерейским Собором Русской Православной Церкви 16 августа 2000 г.), излагающих базовые положения ее учения по вопросам церковно-государственных отношений. Согласно этим Основам право призвано быть проявлением единого божественного закона мироздания в социальной и политической сфере. Вместе с тем, всякая система права, создаваемая человеческим сообществом, являясь продуктом исторического развития, несет на себе печать ограниченности и несовершенства. Право — особая сфера, отличная от смежной с ней этической сферы: оно не определяет внут-

ренних состояний человеческого сердца, поскольку Сердцеведцем является лишь Бог².

Вместе с тем, право внешнее, человеческое тесно связано с внутренними состояниями человека, с его сознанием, правосознанием и эта связь существенна и важна, ведь именно она и определяет качественное содержание правовой работы, правовой деятельности людей. Внутреннее состояние человека может выражаться через правотворчество в правовые нормы, правовые средства, ведущие к цели и обеспечивающие реализацию этих целей в жизнь, т.е. правовая работа является средством материализации, воплощения духовных явлений, идей в поведение людей, в материальную действительность.

Право, как отмечает И. А. Ильин, есть *внешний* порядок жизни. Но, если этот внешний порядок отрывается от *внутренних* состояний духа, не творится ими, не приемлется или не вырастает из их зрелости, из их автономии, из их содержательной верности и цельности, — то он вырождается, мертвоет, унижает человека и, распадаясь, губит жизнь духа. Право *с виду* не нуждается в правосознании и часто даже не имеет к нему доступа. Однако *на самом деле* оно живет правосознанием и исполняет свое значение тем лучше, чем правосознание зреее и совершеннее. Так, парламентский строй не исключает коррупцию; свободные выборы не исключают классовых программ; дуэль или убийство непредотвратимы внешними мерами; мобилизация армии не осуществима в порядке принуждения; *и только зрелое правосознание* может искоренить в жизни взятку, классовую политику, убийство и дезертирство. Творить *внешний порядок* жизни право может только через *внутреннюю упорядоченность души*, т.е. через правосознание³.

Таким образом, И. А. Ильиным вскрывается одна из важнейших проблем в понимании сущности правовой работы, указыва-

¹ Ильин И. А. О сущности правосознания. М. : Рагог, 1993. С. 40.

² Основы социальной концепции Русской Православной Церкви. М. : Изд. Московской Патриархии, 2000. С. 64.

³ Ильин И. А. Указ. соч. С. 229—230.

ется тот неисчерпаемый источник, та таинственная сила, посредством которой право появляется в мир (нормотворчество) и преобразуется во внешний порядок жизни (правоприменение). Вместе с тем, указывается и закономерность, используя которую можно улучшать правовую работу, укреплять государство и его оборону, а можно и целенаправленно разрушать их с помощью правовых средств, через дефекты правосознания.

Анализируя сущность права с позиций нравственного его содержания, А. А. Тер-Акопов приходит к близкому (И. А. Ильину) по смыслу заключению, что право далеко не всегда благо, справедливость, поскольку право, выраженное в законе, становится волеизъявлением законодателя, а т.к. всякая воля субъективна — значит, допускает ошибки, что характерно для нынешнего Российского парламента, где идет борьба идеологий, представляемых разными партиями и движениями, и нет никакой гарантии, что принятый закон справедлив, что он соответствует интересам общества, что спустя полгода-год при другом раскладе сил он не будет отменен. Кроме того, существует не только политический, но и корпоративный интерес депутатов, которые вместе порой хотят показать себя в лучшем свете и принимают законы, звучные для демократического уха, но бесполезные в жизни в силу несоответствия фактическим реалиям¹.

Всё вышеизложенное указывает на проблему единства в понимании целей правовой работы и права. Ведь право и правовая работа — это не самоцель, но средство к достижению общих, единых, благих целей общества, человеческих коллективов, объединяющихся для достижения этих важных для каждого целей, к разряду которых относятся и надёжная оборона страны, её организация и обеспечение. По содержанию средств можно понять, на достижение каких целей они направлены. При этом заявляться могут одни цели (красивые, позитивные, созидательные), а скрыто замалчиваться и с помощью правовых средств в действитель-

ности реализовываться другие цели (негативные, разрушительные), в том числе и наносящие вред военному делу, обороне страны.

Применение правовых норм, по утверждению И. А. Ильина, требует предметного разумения того, *ради чего* право вообще создается, применяется и поддерживается. Применяющий право должен *иметь в виду* не только формальную «законность» нормы и не только ее объективное содержание, но и ее объективное *назначение* — ее духовную миссию и ее жизненную функцию; а это значит, что он должен исходить из *основы* нормального правосознания и руководиться его *аксиомами*. Регулировать конкретный жизненный материал абстрактными правилами право может только через среду живого, созерцающего и верного правосознания².

Таким образом, верное правосознание является ключом к верному праву и верной, правильной правовой работе, созидующим крепкое и здоровое общество, крепкую и надёжную оборону страны. Как неверное, деформированное, больное правосознание является ключом к неверному, неправильному праву и деформированной правовой работе, деформирующим, разрушающим, ослабляющим общество, государство и его обороноспособность.

Право *всегда* таит в себе некое *безусловное достоинство* и с основанием притязает на признание и повиновение; право есть нечто объективно «верное», «правое» и «ценное». Однако в действительности каждый исторически сложившийся кодекс, наверное, имеет нормы *неверные, несправедливые*, а может быть и расходящиеся с основной природою духа. Положительное право не есть система совершенных и безошибочных правил поведения, а положительный правопорядок нередко включает в свой состав духовно противоестественные условия. И вот только нормальное правосознание способно выйти из этого жизненного и философского противоречия, не порывая с духовной ценностью права и не раз-

¹ Тер-Акопов А. А. Христианство. Государство. Право. К 2000-летию христианства : монография. М. : Изд-во МНЭПУ, 2000. С. 43, 46.

² Ильин И. А. Указ. соч. С. 230—231.

лагаю душу правовой беспринципностью, нигилизмом и бунтом¹.

Данная мысль И. А. Ильина имеет большое значение для понимания сущности правовой работы, поскольку только правовая работа, основывающаяся на живом, верном, нормальном правосознании позволяет избежать ошибок правотворческой и правоприменительной деятельности, повысить уровень правосознания в обществе и государстве, а через них и уровень военного строительства, уровень организации обороны страны. И наоборот. Чтобы разрушить оборону страны можно действовать, используя указанную закономерность. То есть, через правовую работу, осуществляемую субъектами права — носителями нездорового, деформированного, больного правосознания. Такое правосознание субъектов правовой работы не способно будет выйти из указанного противоречия и будет провоцировать, создавать условия для подрыва духовной ценности права, для разложения душ правовой беспринципностью, нигилизмом и бунтом.

То есть открывать дорогу к бунту и хаосу, к правительственным переворотам, революциям, гражданским войнам и внутренним вооружённым конфликтам, которые могут не только ослабить народ, но и погубить его в кровавых междоусобицах. Остаётся только умело управлять этим процессом на территории противника. И не надо для покорения страны-противника привлекать войска, разрабатывать планы боевых операций, прорывать оборону противника, нести жертвы, сбрасывать атомные бомбы и т.п. Противник сам себя ослабит настолько, что взмолится о помощи и придёт в повиновение, согласный на любые кабальные условия, лишь бы прекратилась кровопролитная гражданская война.

Указанные закономерности по использованию правовой работы как для укрепления обороны страны, так и для её разрушения, дают понимание сути происходивших и происходящих в мире процессов как с революциями в царской России и последующей гражданской войне, так и с событиями по-

следних десятилетий в СССР, на современной Украине, в Ираке, Сирии, Афганистане, Ливии, Югославии и др. За всеми этими событиями прослеживается определённый почерк, определённые военно-стратегические закономерности, используемые заинтересованными силами для ослабления и покорения вероятного противника без объявления войны, без непосредственного боестолкновения, без применения вооружённой силы на территории противника.

Как справедливо отмечает Ю. Г. Ткаченко, правовая деятельность есть упорядочение какой-либо другой предметной деятельности². К сказанному следует добавить, что такое упорядочение предметной деятельности должно осуществляться с вполне конкретными целями — улучшения положения дел в соответствующей области, достижения более высоких показателей, закрепление наиболее оптимальных способов решения задач в той или иной сфере предметной деятельности и т.п. К сожалению, следует отметить, что правовая деятельность может осуществляться и с прямо противоположными целями, что само по себе недопустимо, т.к. приводит к отрицательным, негативным последствиям. Однако установить это представляется достаточно сложным, в связи с чем встает вопрос об объективных критериях, которые позволили бы целевую направленность этой деятельности установить на ранних стадиях и пресечь. Ответ на этот сложный вопрос дает И. А. Ильин через учение о правосознании.

Целый ряд сложных и утонченных проблем жизни и юриспруденции находит себе разрешение только через учение о правосознании, через его систематическое углубление и укрепление. Таковы проблемы естественного права и его основания, положительного права и его преодоления, проблема нарушимости права и ненарушимости его значения, проблема уголовной вины и наказания, проблемы аристократии и демократии, государственной власти и политической партии. Все эти и другие проблемы нуждаются для своего разрешения в *объек-*

¹ Ильин И. А. Указ. соч. С. 231.

² Ткаченко Ю. Г. Методологические вопросы теории правоотношения. М., 1980. С. 30.

тивном критерии, который обладал бы не только строгим содержанием и убедительностью, но и живой творческой силой. И вот этот критерий дает именно духовно здоровое и верное правосознание, связующее свою волевою природу с единой, объективной целью человеческой жизни и созерцающее право и государство, как порождение и орудие человеческого духа в его безусловном и священном значении¹.

Одним словом, таким критерием выступает правосознание, основанное на воле к единой, объективной цели человеческой жизни.

Еще глубже это понимание права и правовой работы и опасность сползания в нормативизм, не учитывающий человеческий, деятельностный фактор, раскрывает И. А. Ильин, указывая: «Первое, что мы все должны понять и усвоить, — это то, что мы постоянно нуждаемся в правосознании и пользуемся им, и что правосознание есть творческий источник права, живой орган правопорядка и политической жизни. Каждый закон, каждый указ возникает в правосознании и является его плодом — то зрелым, то незрелым, то полезным, то вредным. Каждый закон, возникнув из правосознания властвующих людей, обращается к правосознанию множества подчиненных людей, что бы сказать им: «это ты обязан сделать», «так ты имеешь право поступить», «этого ты не смеешь делать», и соответственно, чтобы этим «вдвинуть» им в душу веское, решающее побуждение поступать лучше, правомернее, справедливее, осторожнее ... Это происходит во всех сферах права. Тот, кто поймет эту задачу права и увидит эту работу правосознания, тот сразу отделается от очень распространенного и вредного предрассудка, согласно которому право есть нечто «формальное» и «внешнее»².

Вышеприведенный деятельностный подход в понимании сущности права, связанный с человеческим фактором, с работой правосознания, есть не что иное, как разно-

видность правовой работы, которая связана преимущественно с нормотворческой и правоприменительной деятельностью. Ценность данного подхода состоит в том, что он отражает суть правовой работы, в которой центральным звеном, самым главным элементом является человек, а в человеке, наиболее важными как для права, так и для правовой работы составляющими являются его правосознание, его морально-деловые качества (т.е. состояние нравственной, духовной сферы, воли) и цель жизни в самом глубоком ее понимании, которой должна определяться направленность содержания как права, так и правовой работы. Правовая работа, как собственно и право, призваны способствовать, помогать человеку правильно определять и достигать цели его существования, они выступают своего рода вспомогательными средствами, орудиями, инструментами, с помощью которых человечество на протяжении долгих тысячелетий пытается обеспечить достижение человеком его главной цели жизни на Земле.

Таким образом, можно прийти к заключению, что главным, определяющим в правовой работе направлением является деятельность по формированию, оздоровлению и всемерному укреплению (повышению) правосознания граждан. От того, насколько успешно будет решаться в государстве эта задача зависит и успех в других направлениях правовой работы: нормотворческой и правоприменительной, а следовательно, и вся правовая работа в целом.

Учитывая фундаментальное, определяющее значение правосознания в нормотворческой и правоприменительной деятельности, следует признать, что оно является ключевым в понимании сущности правовой работы и требует отдельного глубокого изучения.

Приступая к рассмотрению сущности правовой работы, следует оговориться, что под сущностью необходимо понимать то, что связано с Сущим. Сущий — одно из имен Бога (Исх 3; 14). Понять сущность социального явления можно только, рассмотрев его в неизменных координатах Добра и зла. Посредством Евангелия Бог предупреждает человечество: «Кто не со Мною, тот

¹ Ильин И. А. Указ. соч. С. 233—234.

² Ильин И. А. Путь духовного обновления // Собр. соч. : в 10 т. Т. 1. М. : Русская книга, 1996. С. 225.

против Меня; и кто не собирает со Мною, тот расточает» (Мф 12; 30). Согласуется ли то или иное социальное явление с делом Божиим на земле либо противится ему? Защищает от зла или содействует его распространению? Благоотворно влияет на человека и общество или пагубно? Критерием благодати является Бог: «Никто не благ, как только один Бог» (Мф 19; 17). Этими критериями и ориентирами руководствовалось человечество при выявлении сущности различных социальных явлений и их оценки не одно тысячелетие.

Рассмотрим правовую работу в свете вышесказанного.

Первое, на что следует обратить внимание, так это на то, что правовая работа — это работа, основанная на праве, на правом, правильном отношении между людьми, на правде и истине. Но где можно найти неизблемые критерии правды и истины? Законы государственные об этом ничего не сообщают. А из Священного Писания известно: «Господь есть Бог правды: блаженны все уповающие на Него!» (Ис 30; 18) и в другом месте: «Иисус сказал ему: Я есмь путь и истина и жизнь; никто не приходит к Отцу, как только через Меня» (Ин 14; 6).

Отсюда следует вывод о том, что правовая работа должна, основываясь на правде Божией, на Законах Божиих, вести людей по пути правды и истины в жизнь вечную к Отцу Небесному, в Царствие Божие. При этом в Царствие Божие человек может попасть, живя на земле, о чем прямо свидетельствует Священное Писание: «Царствие Божие внутри вас есть» (Лк 17; 21); «Царствие Божие не пища и питье, но праведность и мир и радость во Святом Духе» (Рим 14; 17).

Как видно, Царствие Божие представляет собой некое состояние человеческого сознания, основанное на праведности, на правде, т.е. *правосознании*, которое и призвана воспитывать в людях правовая работа, вводя их тем самым в Царствие Божие. В этом ее духовная сущность, смысл, предназначение и конечная цель.

Второе важное обстоятельство, вскрывающее духовную сущность правовой работы, состоит в том, что она является *средст-*

вом борьбы со злом, стремящемся погубить человека, лишить его Царствия Божиего, праведности и мира и радости во Святом Духе. Правовая работа содержит много правовых средств, призванных бороться со злом в самых разных его проявлениях. Это, прежде всего, уголовное законодательство (помогает бороться с преступностью), законодательство об обороне (содействует защите народа и государства от внешних агрессоров), о полиции, о ФСБ России, о борьбе с терроризмом и экстремизмом, о противодействии коррупции и т.д.

Но чтобы не просто бороться со злом (или не создавать видимость этой борьбы), но побеждать его, необходимо иметь соответствующую силу и мощь — власть, полномочия, соответствующие масштабу этой борьбы, способные преодолеть силу и мощь зла. Безоружный или слабо вооруженный воин вряд ли победит вооруженного до зубов бандита, тем более, если таких бандитов много. И здесь вскрывается следующее важное сущностное обстоятельство правовой работы, характеризующее ее отношение с властью.

Третье сущностное свойство правовой работы заключается в её *тесной связи с властью*, с иерархией в обществе, без которой правовая работа существовать не может, поскольку правотворческая и правоприменительная деятельность предполагают наличие лиц, наделенных властью издавать правовые акты, и им подчиненных лиц, обязанных эти акты исполнять под угрозой применения юридической ответственности. Вне отношений власти и подчинения право и правовая работа немыслимы.

Но что такое власть (в том числе командирская власть), откуда она появилась, кем и для чего она дается, почему ей должны подчиняться? В законах человеческих нет ответов на эти вопросы. В ст. 3 Конституции России лишь туманно указывается, что источником власти в России является её народ, который осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. При этом высшим непосредственным выражением власти народа является референдум и свободные выборы.

Но граждане в возрасте до 18 лет не участвуют в выборах. Они что, не являются народом? Многие и вовсе не ходят на выборы, поскольку не верят пустым обещаниям кандидатов и не знают настолько хорошо их, чтобы доверять им власть государственную. А некоторые не голосовали за кандидатов, победивших на выборах — значит, эти кандидаты получили только часть власти, какой-то её процент? А в условиях военной организации военнослужащие не могут воспользоваться свободными выборами и осуществить свою власть непосредственно — поменять плохого командира на хорошего, например. Получается какая-то юридическая фикция. Военнослужащие тоже народом не являются или не являются источником власти? Много и других вопросов возникает при попытке выяснить и понять конституционный смысл власти. Получается какая-то подмена понятий, когда возможность участия в выборах называют властью. Но это совершенно разные понятия, явно не тождественные.

Вместе с тем, на эти вопросы дает исчерпывающий ответ Священное Писание: «Всякая душа да будет покорна высшим властям, ибо нет власти не от Бога; существующие же власти от Бога установлены. Посему противящийся власти противится Божию установлению. А противящиеся сами навлекут на себя осуждение. Ибо начальствующие страшны не для добрых дел, но для злых. Хочешь ли не бояться власти? Делай добро, и получишь похвалу от нее, ибо *начальник* есть Божий слуга, тебе на добро. Если же делаешь зло, бойся, ибо он не напрасно носит меч: он Божий слуга, отмститель в наказание делающему злое. И потому надобно повиноваться не только из *страха* наказания, но и по совести» (Рим 13; 1-5). Из этих строк становится понятно, кем, для какой цели и кому даётся власть, и почему ей следует повиноваться. Очевидно, что правовая работа является средством для достижения указанных высоких целей, которые являются также и целями самой правовой работы — научить людей делать добро.

И, наконец, *четвертое* сущностное качество правовой работы — *вера*. Для пови-

новения не из страха наказания, но и по совести, необходимо иметь веру в то, что «начальник есть Божий слуга, тебе на добро», а не самозванец злодей, увлекающий людей на зло. Доверие к власти тем больше, чем больше она творит добро и карает зло — и наоборот (Наполеон, Ленин, Гитлер и др.). Подчиненный может проявить акт недоверия и отказаться от повиновения начальнику, требующему совершить явное зло, например, исполнить незаконный приказ. Этот принцип заложен и в уголовном законодательстве: лицо, совершившее умышленное преступление во исполнение заведомо незаконных приказа или распоряжения, несет уголовную ответственность на общих основаниях, а неисполнение заведомо незаконных приказа или распоряжения исключает уголовную ответственность (ст. 42 УК РФ).

Утрата начальником авторитета, доверия со стороны подчиненных оборачивается тяжкими последствиями для любой организации общества, в том числе и государства, приводит к снижению покорности, исполнительности, дисциплины и законности, правопорядка, организованности и управляемости, неуклонно ведет к хаосу, бунтам, переворотам и революциям. В истории любого государства таких примеров достаточно. В этом ключ к пониманию технологий современных «оранжевых» революций и захвата власти. Там, где правосознание населения здоровое и вера несомненная, такие революции не удаются.

Помимо духовной сущности правовой работы, рассмотренной через её сущностные качества, приведенные выше, существует и другая точка зрения на сущность правовой работы, оторванная от духовного понимания и выработанная в советский период, характеризующийся материалистическим подходом, отрицающим существование Бога.

В соответствии с этим подходом применительно к военной организации можно констатировать, что *сущность* правовой работы, проводимой во всех сферах жизни и деятельности войск, на всех уровнях военного управления заключается в содействии (с помощью достижений в области права и заложенных в нем средств, потенциальных

возможностей) деятельности органов военного управления по достижению их главных целей, и прежде всего, по обеспечению боеготовности войск, по вооруженной защите государства.

Отсюда видно, что *целями правовой работы* при таких обстоятельствах выступают цели деятельности самой организации, которая с помощью системы правовых средств, высокой организации правовой работы стремится наилучшим образом их достигать, эффективно и правильно решать стоящие перед ней задачи. Применительно к военной организации такими целями будут выступать — обеспечение боеготовности частей, обороноспособности государства, победы в вооружённом противоборстве.

Вместе с тем, не всякую деятельность, связанную с правом, следует признавать правовой работой. Понятно, что вряд ли можно назвать правовой работой покупку для личных нужд продуктов в магазине или продажу гражданином принадлежащего ему на праве собственности гаража, хотя эти сделки будут осуществлены с применением различных правовых норм, в том числе и ГК РФ. Здесь наиболее приемлемым способом отграничения именно правовой работы от других видов правовой деятельности является выделение ее наиболее значимых сторон, *отличительных признаков*, позволяющие отграничить это социальное явление, эту человеческую деятельность от других близких по своей сути явлений или видов деятельности.

Во-первых, правовая работа представляет собой комплекс мер, связанных между собой и объединённых в единую стройную упорядоченную систему мероприятий, а не разовое, случайное мероприятие.

Во-вторых, правовая работа — это осуществляемая деятельность (в отличие от правовой нормы, от права, от правовой системы, которые сами по себе статичны; которые создаются и материализуются в жизнь, в поведение людей посредством именно правовой работы, т.е. посредством этой осуществляемой деятельности). Комплекс мер должен осуществляться, приводиться в действие, оживать, материализовываться в

правовую практику, а не оставаться на бумаге.

В-третьих, правовая работа должна осуществляться лицами, уполномоченными на совершение подобной деятельности, а не любым человеком, не обладающим соответствующими полномочиями. Такие полномочия (взаимные обязанности и ответственность) должны исходить от руководства (уполномоченных органов) организации, будь то предприятие, воинская часть, министерство или государство. Это важное обстоятельство, в свою очередь, ставит вопрос о системе субъектов правовой работы организации, связанных между собой соответствующими полномочиями, а также о *иерархии отношений* участников, объединяющихся для достижения общей цели. Без нее нормотворческая деятельность (а значит и правовая работа в полном объеме) немыслима. Обязательность требований одних участников по отношению к другим под угрозой тех или иных санкций, наказаний, видов юридической ответственности, в рамках которой осуществляются совместные усилия по достижению общих целей, есть важнейшая отличительная черта, позволяющая отграничивать правовую работу от других близких, по сути, видов правовой деятельности. Наиболее слабо правовые связи (обязательность и ответственность) проявляются в гражданско-правовых отношениях (например, договорных), в большей степени в трудовых и административных, максимальной концентрации, напряжения они достигают в военно-служебных отношениях.

В-четвёртых, правовая работа осуществляется с помощью правовых средств, что существенно отличает её от других видов работы и человеческой деятельности.

В-пятых, правовая работа использует правовые средства для достижения конкретных целей. Эти цели должны быть благими, т.е. отражать интересы ни одного человека (узкой группы лиц), а всего коллектива, в рамках которого проводится правовая работа. Цель должна носить не индивидуальный, частный характер, а общественно-полезный, социально-значимый, т.е. быть желанной не для одного индивида, а для группы лиц (трудового коллектива, ра-

ботников учреждения, министерства, граждан государства), объединяющей свои усилия для достижения этой цели. Следовательно, целями и задачами правовой работы в организации являются цели и задачи самой организации, достигаемые с помощью правовых средств. А предназначение правовой работы — всемерное содействие и помощь в достижении этих целей и задач посредством всего потенциала и мощи права, наиболее действенных правовых механизмов, правовых средств.

Таким образом, в самом общем, универсальном выражении правовая работа — это комплекс мер, осуществляемых уполномоченными лицами с помощью правовых средств для достижения общих благих целей.

Сущность правовой работы, проводимой во всех сферах жизни и деятельности войск, на всех уровнях военного управления заключается в содействии (с помощью достижений в области права и заложенных в нем средств, потенциальных возможностей) деятельности органов военного управления по достижению их главных целей — и пре-

жде всего по обеспечению боеготовности войск, вооруженной защиты государства.

Во избежание злоупотреблений правовой работой и предотвращения разрушительных последствий для обороноспособности от применения вредных правовых средств, целесообразно привлекать военное духовенство к выявлению духовной сущности принимаемых правовых документов до их издания.

Библиография

1. Ильин, И. А. О сущности правосознания / И. А. Ильин. — М. : Рарогъ, 1993.
2. Ильин, И. А. Путь духовного обновления / И. А. Ильин // Собр. соч. : в 10 т. Т. 1. — М. : Русская книга, 1996.
3. Пугинский, Б. И. Гражданско-правовые средства в хозяйственных отношениях / Б. И. Пугинский. — М. : Юрид. лит., 1984.
4. Тер-Акопов, А. А. Христианство. Государство. Право. К 2000-летию христианства : монография / А. А. Тер-Акопов. — М. : Изд-во МНЭПУ, 2000.
5. Ткаченко, Ю. Г. Методологические вопросы теории правоотношения / Ю. Г. Ткаченко. — М., 1980.

The essence of the legal work and its importance in the defense (military-legal and theological study)

© Ovcharov O. A.,

PhD, lecturer, Military University of the Ministry of defence of the Russian Federation

Abstract. The article briefly describes and analyzes the issues of identifying the nature of legal work, its improvement in the field of defence, including with the participation of chaplains.

Keywords: defense, awareness, legal work, legal means, law, the military, the clergy.

Bibliography

1. Ilyin, I. A. About essence of sense of justice / I. A. Ilyin. — M.: Rarog, 1993.
2. Ilyin, I. A. the Path of spiritual renewal / I. A. Ilyin // Collected works in 10 volumes. Vol. 1. — M. : Russkaya kniga, 1996.
3. Puginsky, B. I. Grazhdansko-legal means in economic relations / B. I. Puginsky. — M. : Yurid. lit., 1984.
4. Ter-Akopov, A. A. To Christianity. State. Right. To 2000 anniversary of Christianity : monograph / A. A. Ter-Akopov. — M. : Publishing house mnepu, 2000.
5. Tkachenko, Y. G. Methodological problems in the theory of relations / Yu. G. Tkachenko. — M., 1980.

Соотношение понятий «стратегия», «доктрина», «концепция» в контексте теории обеспечения национальной безопасности

© Пономарев А. И.,

научный сотрудник Центра исследования права «Эквитас», кандидат юридических наук

Аннотация. На современном этапе развития российской государственности актуализируется потребность в создании системы стратегического целеполагания, базирующейся на принципиально новых правовых и методологических основаниях. Вектор развития такой системы заложен Федеральным законом от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации». За изменением методологических подходов стратегического планирования, последовали изменения понятийного аппарата, единообразное использование которого на различных уровнях и отраслях стратегического планирования должно обеспечить выработку и реализацию согласованных целей государственного и муниципального управления. Однако приходится констатировать, что в использовании таких ключевых понятия как «стратегия», «доктрина», «концепция» отсутствует консенсус, поскольку в зависимости от сферы применения синонимичный ряд «стратегия-доктрина-концепция» наполняется примерно одним и тем же содержанием. В целях определения соотношения указанных понятий автором проводится их семантический анализ и выявляются отличительные признаки, которые образуют существо каждого из них. Автор исходит из того, что характер формулирования целей и их последующая реализация во многом определяется теми отличительными признаками, которые образуют объемы данных понятий, поэтому осмысление этих признаков должно способствовать повышению эффективности стратегического целеполагания. В заключении статьи в качестве одного из выводов, отражающего практическую применимость результатов проведенного исследования автор указывает, что различие семантического значения понятий «концепция», «стратегия» и «доктрина» может быть использовано для совершенствования системы стратегических установок, посредством определения ее уровней: концептуального, методологического (стратегического) и отраслевого (доктринально-нормативного).

Ключевые слова: целеполагание, национальная безопасность, доктрина, стратегия, концепция.

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

Одной из ключевых потребностей российской государственности на современном этапе является обеспечение преемственности политического курса и равномерного социально-экономического развития. Для удовлетворения этой потребности принят Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (далее — Закон о стратегическом планировании). В данном нормативном правовом акте заложены методологические и правовые основы современной системы стратегического целеполагания как в сфере обеспечения национальной безопасности, так и в сфере социально-экономического развития в Российской Федерации. Подход, использованный законодателем в Законе о стратегическом плани-

ровании, по сравнению с ранее действующими нормативными правовыми актами в рассматриваемой сфере во многом можно характеризовать как прогрессивный, что определяется следующими обстоятельствами.

Так, до принятия Закона о стратегическом планировании нормативное правовое регулирование исследуемой сферы общественных отношений осуществлялось Федеральным законом от 20 июля 1995 г. № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации». Как видно из названия, предмет правового регулирования выступала деятельность государства по прогнозированию и программированию социально-экономического развития. При этом вопросы целеполагания были

включены в сферу программирования, а стратегическое планирование в сфере обеспечения национальной безопасности оказывалось не урегулировано на законодательном уровне. Более того, складывалось явление, когда процесс обеспечения национальной безопасности рассматривался в отрыве от социально-экономического развития, что, как представляется, пагубно влияло на эффективность и последовательность государственного управления в целом.

В Законе о стратегическом планировании указанные недостатки были преодолены, в том числе за счет постулирования фундаментальной взаимосвязи и взаимозависимости стратегии национальной безопасности Российской Федерации и стратегии социально-экономического развития Российской Федерации. В целом, анализируя положения Закона о стратегическом планировании с точки зрения его методологии, следует вывод, что процесс стратегического планирования стал мыслиться более последовательно, поскольку стал представлять собой системное единство прогнозирования, целеполагания, планирования и программирования в сферах обеспечения национальной безопасности и социально-экономического развития.

Вместе с тем, с изменением подхода в методологии стратегического планирования последовали изменения в используемой терминологии. Так, для обозначения ключевых документов стратегического целеполагания вместо термина «концепция» стал использоваться термин «стратегия». Кроме того, в соответствии со ст. 11 Закона о стратегическом планировании целеполагание по отраслевому и территориальному принципу осуществляется с помощью документов, в названиях которых одновременно используются термины «стратегия» и «доктрина».

Очевидно, что изменение в терминологии способствовало изменению смыслового содержания. Однако различие между понятиями «стратегия», «концепция» и «доктрина» как документами целеполагания, на первый взгляд, кажется номинальными, поскольку каждое из приведенных понятий предполагает формулирование соответствующих стратегических целей. Вместе с

тем, автор исходит из того, что целеполагание выражает способы предстоящей деятельности субъекта в понятийной (идеальной) форме¹. Поскольку проведенный автором семантический анализ указанных понятий позволяет утверждать, что характер формулирования целей и их последующая реализация во многом определяется теми отличительными признаками, которые образуют объемы данных понятий, то осмысление этих признаков должно влиять на процесс целеполагания.

Также следует отметить, что уточнение содержания понятий «стратегия — доктрина — концепция» в полной мере соответствует тенденции систематизации стратегического планирования. Поскольку планирование любого уровня по своему содержанию является преимущественно аналитическим видом деятельности, то упорядочивание научных взглядов как на парадигмальном, так и на понятийном уровнях должно способствовать качественному повышению его эффективности².

Приводя результаты семантического анализа понятий «стратегия — доктрина — концепция» необходимо отметить, что указанные понятия в теории обеспечения национальной безопасности являются заимствованными из других областей знания. Так, понятие «стратегия», широко распространенное в настоящий момент в политологии, экономике, теории управления и этологии³, изначально является одним из ключевых понятий теории военного искусства. В свою очередь, понятие «доктрина», употребление которого неразрывно связано с планированием в военной сфере, заимствовано из римского права⁴. Понятие «концепция» носит об-

¹ Гавеля В. Л. Целеполагание в структуре социальной деятельности : дис. ... д-ра философ. наук. М., 1998. С. 19.

² Пономарев А. И. О стратегии и системе обеспечения национальных интересов // Национальная безопасность. 2017. № 1. С. 43—51.

³ См., например: Корякин В. М., Певень Л. В. Стратегия социального развития — путь к качественному изменению военно-гражданских отношений // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2008. № 1. С. 2—11.

⁴ Когда именно термин «доктрина» стал использоваться для обозначения источника права доподлинно

щенаучный характер, в силу которого его можно скорее классифицировать как фило-софскую категорию. Междисциплинарный характер развития рассматриваемых понятий определил то обстоятельство, что синонимичный ряд «стратегия — доктрина — концепция» в зависимости от области знаний стал наполняться примерно одним и тем же содержанием. Чтобы доказать ошибочность такого подхода, следует представить результаты семантического анализа каждого из приведенных понятий по отдельности.

К содержанию понятия «стратегия»¹ обращались все теоретики военного искусства, пытающиеся осмыслить с научной точки зрения опыт военных действий. Одним из наиболее глубоких обобщений теории и истории военного искусства было сделано Карлом фон Клаузевицем в труде «О войне». Многие идеи Клаузевица, несмотря на существенное развитие средств и методов ведения войны с момента опубликования его труда, продолжают быть актуальными и по настоящее время. Синтезируя в своей личности качества ученого, педагога и полководца Клаузевиц придал семантическому значению понятия «стратегия» оригинальность и философскую глубину.

Несмотря на всю фундаментальность труда «О войне», сам Клаузевиц не дает конкретного определения понятия «стратегия», поэтому важным для понимания его подхода к содержанию стратегии является выявленная им сущность войны. Клаузевиц писал: «Война является лишь частью политических отношений, а отнюдь не чем-то самостоятельным ... она есть продолжение политических отношений при вмешательстве иных средств. ... Политика это разум, а

война же его орудие»². Такой подход позволяет Клаузевицу формулировать стратегию и тактику ведения войн как теорию военной деятельности. «Тактика есть учение об использовании вооруженных сил в бою, а стратегия — учение об использовании боев в целях войны. Первая занимается оформлением отдельного боя, вторая — использованием последнего. .. вопросы являются тактическими или стратегическими в зависимости от того, касаются ли они оформления боя или его значения»³.

В свою очередь задачу теории Клаузевиц видит в том, что она должна ярко осветить массу обстоятельств, дабы уму легче было среди них ориентироваться. ... Теория способна лишь направить пытливый взгляд на совокупность явлений и их взаимоотношения и затем отпускает человека в высшую область действий⁴.

Подход, избранный Клаузевицем для определения сущности «стратегии» как теории военной деятельности, вполне закономерен, поскольку ключевые свои теоретические построения он основывал преимущественно на историческом исследовании военных конфликтов и обобщении их опыта. Представляется, что, несмотря на некоторую теоретизированность похода Клаузевица, его идеи получили конкретное воплощение в военных победах Хельмута фон Мольтке-старшего, что позволяет использовать их эвристический потенциал для целей настоящего исследования.

При анализе понятия «стратегия» в работах представителей русской дореволюционной военной науки мы находим аналогичное идеям Клаузевица представление. Профессор военного искусства генерал от инфантерии Г. А. Леер эпитафией к своей работе «Записки стратегии» сделал выражение «Тактика ведет войну, а Стратегия ею управляет. ... Стратегия — обобщение всего военного дела, его философия»⁵.

неизвестно, однако возникновение данного явления А. А. Васильев связывает с Дигестами Юстиниана — собрания сентенций более 50 известных римских юристов (Васильев А. А. Правовая доктрина как источник права: вопросы теории и истории : монография. М., 2009. С. 18).

¹ Стратег (греч. *strategos*, от *stratos* — войско и *ago* — веду, букв. — воевода), в древнегреческих полисах с конца 6 до середины 1 вв. до н. э. военачальник, высшее военно-должностное лицо. (Большая Российская Энциклопедия. М., 2016. Т. 31. С. 291).

² Карл фон Клаузевиц. О войне. М., СПб., 2002. Т. 2. С. 429—433.

³ Там же.

⁴ Там же. С. 386.

⁵ Леер Г. А. Записки стратегии. 3-е изд. СПб. : Типография товарищества «Общественная польза», 1877.

Стратегия, по Г. А. Лееру, является «основанным на Военной истории исследованием, анализом целей и средств войны, во всем, касающемся из свойств и взаимных отношений»¹. Практическое применение положений стратегии проявляется в выборе цели (предмета действий) и направления операции (выбор операционной линии). Операционная линия по Г. А. Лееру — умственная, идеальная линия, соответствующая сущности, идеи операции (т.е. цель и направление последней). Операционная линия, с одной стороны — умственная, идеальная линия, направляющая ход всей операции (путь наступления), выражающей коллективную идею все сущности стратегии, а с другой стороны — в виде территориальной линии, служащей как бы главной питательной артерией для армии (путь подвозов), так и путем спасения ее (путь отступления) в случае неудачи². Таким образом, Г. А. Леер в содержании стратегии видит не только обобщение опыта войн, но и выработку рекомендаций по целеполаганию и планированию возможных военных конфликтов, тем самым переводя дискурс о содержании стратегии в предметно-практическую область.

Похожих с Г. А. Леером взглядов придерживался военный теоретик генерал от инфантерии Н. П. Михневич. Несмотря на то, что в своей работе «Основы стратегии», подготовленной для офицеров-интендантов, Н. П. Михневич ни разу не определил понятие «стратегия», однако анализ его взглядов позволяет прийти к мысли о том, что под стратегией Н. П. Михневич понимал план войны, включающий все подготовительные стратегические операции: создание армии, подготовка театра военных действий в инженерном отношении — крепостей и путей сообщения, мобилизацию, перевозку войск и запасов по железной дорогам и, наконец, стратегическое развертывание армии³.

¹ Леер Г. А. Записки стратегии. 3-е изд. СПб. : Типография товарищества «Общественная польза», 1877.

² Там же.

³ Михневич Н. П. Основы стратегии : Курс Интендантской академии. СПб. : Типография Тренке и Фюсно, 1913 . С. 18.

Под планом войны у Н. П. Михневича также подразумеваются предварительные соображения относительно: 1) характера предстоящей войны; 2) определения сил и средств, необходимых для достижения преследуемой цели; 3) создание того исходного положения, в котором войска должны действовать. О том, что у Н. П. Михневича план войны тождествен стратегией свидетельствует его точка зрения, различающая план войны (стратегию) и план кампании и операции (тактику). Издание Н. П. Михневичем своей работы совпало с началом широкой и длительной дискуссии по положениям теории военного искусства. Проблема содержания стратегии стала формулироваться с точки зрения единства военной доктрины, тем самым создав предпосылки для смешения двух данных понятий. Более того, содержание стратегии как предмета теории военного искусства перестало быть объектом научной дискуссии, уступив место обсуждению феномена военной доктрины. Характер дискуссии, посвященной единой военной доктрине, будет рассмотрен ниже, поскольку логичным было бы завершить представление результатов семантического анализа понятия «стратегия».

С момента начала дискуссии о единой военной доктрине по настоящее время проблема определения содержания стратегии перестала мыслиться как нетривиальная. После изменения общественно-экономической формации и создании первого советского государства определение стратегии стало задачей партии и было непосредственно связано с развитием марксистско-ленинской теории. Стратегия понималась как составная часть военного искусства, его высшая область, которая охватывает теорию и практику подготовки страны и вооруженных сил к войне, планирование и ведение стратегических операций в целом⁴.

Однако распад СССР и последовавшие за эти изменения в методологии государственного управления определили возникновение научного и практического интереса к вопросам стратегии. Проблема стратегии исследо-

⁴ Военно-энциклопедический словарь. М. : Военное издательство, 1984. С. 710.

вателями стала формулироваться как необходимость экстраполяции потенциала идей, касающихся стратегии и стратегического мышления, из военной сферы в «обычное» управление¹. Например А. А. Кокошин предлагает достижения теории военной стратегии экстраполировать в государственное управление введением понятия «высшая стратегия», под которым он понимает целенаправленную деятельность государства во время войны по наиболее эффективному использованию всех компонентов его мощи для достижения победы². Поэтому представляется, что комплексная теория обеспечения национальной безопасности могла бы стать тем катализатором, с помощью которого феномен военной стратегии возможно было бы применить для решения широкого круга проблем. Вместе с тем приходится констатировать, что отечественная теория обеспечения национальной безопасности как научная отрасль находится в стадии становления, понятийный аппарат которой нуждается в систематизации.

Исходя из вышеизложенного, а также с учетом результатов проведенного семантического анализа под понятием «стратегия» в предельно широком смысле следует понимать теорию и практику обобщения, формулирования и достижения целей социальной деятельности. Такой подход позволяет установить семантическую близость понятия «стратегия» с понятием «методология»³. Вместе с тем определение сродства указанных понятий не решает проблему содержания стратегии, поскольку выявление статуса методологии образует не менее сложную проблему⁴. Однако в контексте настоящего

исследования необходимо отметить, что именно понимание методологического характера стратегии как важного существенного признака данного понятия позволит осуществить синтез различных подходов к изучению данного феномена и его экстраполяции на иные сферы научного знания. Также необходимо отметить, что использование понятия «стратегия» в государственном управлении, предполагающего существование нижестоящих управленческих уровней (тактики), в полной мере соответствует современным макроэкономическим и кибернетическим представлениям на дифференциацию уровней управления: «целеполагания — программирования — планирования — бюджетирования».

Выше было отмечено, что накануне Первой мировой войны проблема содержания стратегии была сформулирована в контексте единства военной доктрины⁵. Анализ источниковой базы военно-теоретических взглядов свидетельствует, что полемика по проблемам военной доктрины, развернувшаяся в 1911—1939 гг., затронула, так или иначе, две основные группы вопросов: а) что такое единая военная доктрина и каков смысл ее разработки и принятия; б) каковы положения доктрины, ее основные требования?⁶ Характерной чертой данной дискуссии является смешение понятий «доктрина», «стратегия» и «концепция», поскольку одни участники дискуссии под доктриной подразумевали совокупность требований полевого устава, другие — принципы военного искусства, третьи — единство взглядов на жизнедеятельность армии⁷.

Поскольку временной отрезок дискуссии о единой военной доктрине, а также ха-

¹ Анисимов О. С. Стратегия и стратегическое мышление : монография. М. : Агро-Вестник, 1999. С. 6.

² Кокошин А. А. Стратегическое управление: теория, исторический опыт, сравнительный анализ, задачи для России : монография. М. : Росспэн, 2003. С. 35, 36.

³ Для целей настоящей работы при определении статуса методологии автором был использован подход, изложенный в публикации: Розов М. А., Розова С. С. К вопросу о природе методологической деятельности // Методологические проблемы науки. Новосибирск, 1974. С. 25—35.

⁴ См. например: Кочергин А. А., Кочергин А. Н. Методология и методика научного исследования. Ч. 1. Методология науки. Книга 1 : учеб. пособие. М., 2007. С. 28.

⁵ От лат. *doctrina* «учение, основное положение» представляет собой суффиксальное производное от досеге «учить» (Этимологический словарь русского языка. Т. 1. Вып. V «Д, Е, Ж» / под ред. Н. М. Шанского. М., 1973. С. 159).

⁶ Дырин А. И., Дырин И. А. Патриотическая идея и военная доктрина для будущей России в литературе русского зарубежья первой половины XX века : монография. М. : Мегалит, 2008. С. 100.

⁷ Дырин А. И., Дырин И. А. Патриотическая идея и военная доктрина для будущей России в литературе русского зарубежья первой половины XX века : монография. М. : Мегалит, 2008. С. 103.

рактер изложенных в ходе нее мнений могут быть предметом самостоятельного научного исследования¹, поэтому для целей настоящего исследования следует ограничиться позицией представителя русской военной мысли Н. Н. Головина, который также был одним из участников вышеуказанной дискуссии. Он утверждал, что военная наука создается по преимуществу путем анализа, а военная доктрина — результат синтеза². Синтез положений военной науки, находящий отражение в виде уставов (наставлений, инструкций, положений) и образует внешнее выражение единства военной доктрины³.

Структуру единой военной доктрины по Н. Н. Головину образуют три уровня уставов. Низшие войсковые уставы включают военно-воспитательную часть доктрины (Внутренней службы, Гарнизонный и Дисциплинарный), средние — главную часть тактических, а высшие — стратегических идей доктрины⁴. По мнению Н. Н. Головина на именно формальная сторона доктрины могла бы обеспечить ее единство.

Начало Второй мировой войны заставило переориентировать теоретиков военной мысли на более практические вопросы, тем более, что дискуссия о единстве военной доктрины, поддержанная советскими военными теоретиками не возымела практических результатов, поскольку стратегия войны «малой кровью на чужой территории», оказалась крупным стратегическим просчетом командования РККА предвоенного времени.

Позднее вопрос о единстве военной доктрины не ставился, а сама военная доктрина, понималась как принятая в государстве система взглядов на сущность, цели, характер возможной будущей войны, на

подготовку к ней страны и вооруженных сил и на способы ее ведения⁵.

Необходимо отметить, что в советских военно-теоретических представлениях 80-х гг. XX в. «военная доктрина любого государства имеет две тесно связанные между собой и взаимообусловленные стороны — социально-политическую и военно-техническую. Социально-политическая сторона охватывает вопросы, касающиеся методологических, экономических, социальных и юридических основ достижения целей возможной будущей войны. Военно-техническая сторона в соответствии с социально-политическими целями включает вопросы непосредственного военного строительства, технического оснащения вооруженных сил и их подготовки, определения формы и способов ведения операций и войны в целом. ... Социально-политическая сторона советской военной доктрины основывается на марксистско-ленинском учении»⁶. Это обстоятельство определяется доктринальной позицией В. И. Ленина, который утверждает, что политика оказывает решающее влияние на «технологии» вооруженного насилия, формы, способы боевых действий⁷.

Обобщение взглядов на содержание понятия «военная доктрина» позволяет выделить такие существенные признаки доктрины как иерархичность (выражающаяся в существовании социально-политического и военно-технического уровня доктрины) и формализованность (закрепление положений доктрины в документальных источниках: уставах, инструкциях, наставлениях и т.д.). Вместе с тем постановка вопроса с точки зрения единства военной доктрины свидетельствует о том, что собственно понятие «доктрина» не включает признак единства взглядов, содержащихся на различных уровнях иерархии военной доктрины. Дополняя понятие «доктрина» признаком единства, справедливым становится су-

¹ Русская военная доктрина. Материалы дискуссии 1911—1939 гг. // Российский военный сборник. Выпуск. V. М., 1994.

² Головин Н. Н. Мысли об устройстве будущей российской вооруженной силы // Наука о войне : избранные сочинения Н. Н. Головина. М. : Астрель, 2008. С. 825.

³ Там же. С. 829.

⁴ Там же.

⁵ XXVII съезд КПСС о советской военной доктрине. Боевое содружество армий братских социалистических стран / Г. И. Демин, Е. В. Жуков, Н. И. Сморого. М. : Воениздат, 1987. С. 3.

⁶ Там же. С. 8.

⁷ Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 30. С. 82.

ждение о том, без указания этого признака совокупность положений, изложенных в доктрине, перестает быть единой. Иначе говоря, признак единства для определения семантического значения понятия «доктрина» не является существенным. Данное обстоятельство, в совокупности с результатами анализа дискуссии о единой военной доктрине позволяет сделать вывод о том, что отличительным признаком доктрины является ее формализованный характер. Представляется, что данное суждение может быть использовано в целях определения соотношения понятий «стратегия», «доктрина», «концепция».

Термин «концепция» в русском языке заимствовано из французского языка в первой трети XIX в. Концепция «относится к разряду слов, восходящих к латинскому (или греческому) языку, но на почве французского языка XVIII—XIX вв. получивших особое терминованное значение и именно в этом особом значении усвоенных русским языком XIX в. *Conception* (во французском) «понимание, познание; замысел, концепция» восходит к латыни, где *conceptio*, -*ionis* «соединение, совокупность, система; набор, сбор, выражение» — суффиксальное производное от *conspicere* «собирать, вбирать в себя; задумывать, представлять в уме; излагать, выражать словами»¹.

Термин «концепция» в тезаурус государственного управления введен в 90-х гг. XX в. Как выше отмечалось, в соответствии Федеральным законом «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» документом целеполагания являлась Концепция социально-экономического развития. По аналогии с Концепцией социально-экономического развития принята Концепция национальной безопасности Российской Федерации, которая была документом целеполагания в сфере обеспечения национальной безопасности до принятия Стратегии национальной безопасности до 2020 г., а впоследствии была заменена Стратегией на-

циональной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683. Представляется, что кардинальное изменение используемой терминологии было обусловлено потребностью в изменении методологии государственного управления. Термин «концепция» в большей степени носящий декларативный характер, был заменен термином «стратегия», предполагающим наличие тактики (программы действий).

Обстоятельный анализ соотношения понятий «стратегия» и «концепция» был проведен И. Ю. Жинкиной, с результатами которого автор в целом солидарен². По ее мнению, концепция национальной безопасности рассматривается как система взглядов на систему действий государства, что, по сути, предполагает их единство и, следовательно, общий алгоритм и умозрительного, и фактического решения проблем безопасности России³. Исходя из вышеуказанного подхода, И. Ю. Жинкина выводит следующее определение концепции национальной безопасности: это система обоснованных и официально-принятых государственных взглядов на пути, средства и механизмы поддержания (обеспечения) такого состояния государства и гражданского общества, при котором обеспечивается защита их жизненно важных интересов в экономической, политической и военных областях⁴.

Аналогичной позиции придерживались составители Краткого словаря специальных терминов для руководящего состава Вооруженных Сил Российской Федерации, в котором указывается, что концепция национальной безопасности — система обоснованных и официально-принятых государственных взглядов на пути, средства и механизмы защиты от угрозы жизненно важным интересам страны во всех областях ее деятельности, законной с точки зрения международ-

¹ Этимологический словарь русского языка. Т. II. Вып. VIII «К» / под ред. Н. М. Шанского. М., 1982. С. 294.

² Жинкина И. Ю. Стратегия безопасности России: проблемы формирования понятийного аппарата : монография. М., 1995.

³ Там же. С. 33.

⁴ Там же. С. 51.

ного права¹. Сходство приведенных определений понятия «концепция национальной безопасности» обуславливается примерно одинаковым временным интервалом подготовки и опубликования приведенных источников. Указанное обстоятельство, а также анализ документов целеполагания позволяет утверждать о распространенности подобного понимания понятия «концепция» в среде ученых и практиков в 90-х гг. XX в. Данная позиция также нашла отражение документах целеполагания периода середины 90-х гг. — начала 2000-х гг.²

Однако в середине 2000-х гг. теоретические представления о понятии концепции претерпели некоторую трансформацию. В диссертации В. А. Колокольцева концепция национальной безопасности рассматривается как нормативное закрепление доминирующих в обществе представлений о безопасности общества и государства во всех сферах жизнедеятельности³. Из приведенных подходов к определению понятия «концепция национальной безопасности» видно, как изменилось семантическое значение термина «концепция»: от системных взглядов до нормативных представлений. Представляется, что указанное обстоятельство способствовало снижению терминологической определенности стратегического целеполагания. Поэтому в качестве существенного признака понятия «концепция» следует выделить системность положений, ее образующих. Выбор термина «концепция» для обозначения формы целеполагания был обусловлен потребностью в обеспечении единства методов государственного управления, возникшей после утраты государственной идеологии, и в полной мере соответствовал декларативному характеру государ-

ственного управления обществом периода 1990-х гг.

Важно отметить, что определение соотношения указанных понятий является необходимым не только в контексте развития теории обеспечения национальной безопасности, но и, что не менее важно, для создания механизма правового регулирования стратегического планирования. Обеспечение преемственности стратегических целей может быть достигнуто за счет придания процессу стратегического планирования правового характера. В этих условиях эффективность механизма правового регулирования обеспечивается в том числе за счет точности формулировок ключевых понятий. Поэтому использование лингвистических методов или, говоря словами О. Шпенглера, «филология правового языка, либо схоластика правовых понятий», становится неизбежным следствием «теоретико-правового осмысления ценностей действительности»⁴.

Обобщая результаты семантического анализа терминологического ряда «стратегия — доктрина — концепция» следует вывод о том, что, несмотря на близость семантического значения рассматриваемых понятий, в их содержании можно выделить признаки, позволяющие их разграничить.

Сложность в установлении соотношения понятий «стратегия», «доктрина», «концепция» обуславливается тем, что на различных периодах исторического развития производилось смешение либо взаимозамена (ротация) данных понятий.

Эволюция взглядов на характер целеполагания в государственном управлении, а также проблемы, возникающие перед политическим руководством определяли выбор того или иного термина для наименования формы целеполагания. Так, проблема разобщенности государственного управления заставляла теоретиков и практиков обращаться к вопросам обеспечения единства и целостности целеполагания (например, дискуссия об «единой военной доктрине», кон-

¹ Краткий словарь специальных терминов для руководящего состава Вооруженных Сил Российской Федерации. М., 1994. С. 23.

² Указ Президента Российской Федерации от 17 декабря 1997 г. № 1300 «Об утверждении Концепции национальной безопасности Российской Федерации» (документ утратил силу).

³ Колокольцев В. А. Обеспечение государственных интересов России в контексте концепции национальной безопасности : дис. ... д-ра юрид. наук. СПб., 2005.

⁴ Шпенглер О. Закат Европы: очерки морфологии мировой истории. Всемирно исторические перспективы. Минск, 2009. Т. 2. С. 98.

цепции национальной безопасности и социально-экономического развития 1990-х гг.)

Соотношение между рассмотренными в настоящей работе понятиями можно провести посредством определения существенного отличительного признака каждого из них. Стратегия как теория и практика социальной деятельности близка по своему содержанию понятию «методология». Стратегия и тактика могут быть соотносимы как методология и программа действий. Отличительными признаками понятия «доктрина», обусловленными его правовым происхождением, являются ее формальная определенность и нормативность. Ключевыми особенностями семантического значения понятия «концепция» является целостность, отражающая внутреннюю непротиворечивость и фундаментальную взаимосвязь положений. Представляется, что проведенное соотношение понятий «стратегия», «доктрина», «концепция» может быть использовано для развития теории обеспечения национальной безопасности, тезаурус которой находится на этапе формирования.

В контексте проблем современной правовой действительности результаты проведенного исследования также могут быть использованы для усиления фундаментальной взаимосвязи целеполагания в сферах социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации¹. Поскольку государственное управление в сфере безопасности и социально-экономического развития зачастую предполагает достижение конкурирующих целей, то возникает потребность их концептуального согласования либо ранжирования. Вместе с тем, современная система стратегических установок выстроена таким образом, что ключевыми документами целеполагания являются Стратегия национальной безопасности и Стратегия социально-экономического развития, которые разрабатываются различными коллективами и в основе своей имеют различную методологию и сроки своего действия. Для преодоления

возможного противоречия целей социально-экономического развития и обеспечения безопасности и усиления их фундаментальной связи может быть использован концептуальный документ объединяющих их общим замыслом (например, концепция обеспечения национальных интересов).

Таким образом, различие семантического значения понятий «концепция», «стратегия» и «доктрина» может быть использовано для совершенствования системы стратегических установок, посредством определения ее уровней: концептуального, методологического (стратегического) и отраслевого (доктринально-нормативного).

Библиография

1. XXVII съезд КПСС о советской военной доктрине. Боевое содружество армий братских социалистических стран / Г. И. Демин, Е. В. Жуков, Н. И. Смориго. — М.: Воениздат, 1987. — 64 с.
2. Анисимов, О. С. Стратегия и стратегическое мышление : монография / О. С. Анисимов. — М.: Агро-Вестник, 1999. — 605 с.
3. Васильев, А. А. Правовая доктрина как источник права: вопросы теории и истории : монография / А. А. Васильев. — М., 2009. — 272 с.
4. Гавеля, В. Л. Целеполагание в структуре социальной деятельности : дис. ... д-ра философ. наук / В. Л. Гавеля. — М., 1998. — 320 с.
5. Головин, Н. Н. Мысли об устройстве будущей российской вооруженной силы / Н. Н. Головин // Наука о войне : избранные сочинения Н. Н. Головина. — М.: Астрель, 2008. — 1006 с.
6. Дырин, А. И. Патриотическая идея и военная доктрина для будущей России в литературе русского зарубежья первой половины XX века : монография / А. И. Дырин, И. А. Дырин. — М.: ИД «Мегапир», 2008. — 216 с.
7. Жинкина, И. Ю. Стратегия безопасности России: проблемы формирования понятийного аппарата : монография / И. Ю. Жинкина. — М., 1995. — 119 с.
8. Карл фон Клаузевиц. О войне. — М.: СПб., 2002. Т. 2.
9. Кокошин, А. А. Стратегическое управление: теория, исторический опыт, сравнительный анализ, задачи для России : монография / А. А. Кокошин. — М.: Росспэн, 2003. — 528 с.
10. Колокольцев, В. А. Обеспечение государственных интересов России в контексте концепции национальной безопасности : дис. ... д-ра юрид. наук / В. А. Колокольцев. — СПб., 2005. — 496 с.
11. Корякин В. М. Стратегия социального развития — путь к качественному изменению военно-гражданских отношений / В. М. Корякин, Л. В. Пе-

¹ Пономарев, А. И. О стратегии и системе обеспечения национальных интересов // Национальная безопасность. — 2017. — № 1.

вень // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2008. — № 1.

12. Кочергин, А. А. Методология и методика научного исследования. Ч. 1. Методология науки. Книга 1 : учеб. пособие / А. А. Кочергин, А. Н. Кочергин. — М., 2007.

13. Леер, Г. А. Записки стратегии / Г. А. Леер. — 3-е изд. СПб. : Тип. товарищества «Общественная польза», 1877. — 453 с.

14. Михневич, Н. П. Основы стратегии. Курс Интендантской академии. — СПб. : Типография Тренке и Фюсно, 1913. — 368 с.

15. Пономарев, А. И. О стратегии и системе обеспечения национальных интересов /

А. И. Пономарев // Национальная безопасность. — 2017. — № 1.

16. Розов, М. А. К вопросу о природе методологической деятельности / М. А. Розов, С. С. Розова // Методологические проблемы науки. — Новосибирск, 1974.

17. Русская военная доктрина. Материалы дискуссии 1911 — 1939 гг. // Российский военный сборник. Вып. V. — М., 1994. — 248 с.

18. Шпенглер, О. Закат Европы: очерки морфологии мировой истории. Всемирно исторические перспективы. — Минск, 2009.

Correlation of the concepts «strategy», «doctrine», «conception» in the context of the theory of national security

© Ponomarev A. I.,

researcher, Center for studies of law ekvitas, PhD

Abstract. At the present stage of the development of Russian statehood, the need to create a strategic goal-setting system based on fundamentally new legal and methodological grounds is being actualized. The vector of development of such a system is laid down by the Federal Law of the Russian Federation of June 28, 2014 № 172-FZ «On Strategic Planning in the Russian Federation». Changes in the methodological approaches of strategic planning were followed by changes in the conceptual apparatus, the uniform use of which at different levels and sectors of strategic planning should ensure the development and implementation of agreed goals of state and municipal management. However, we must note that in the use of such key concepts as «strategy», «doctrine», «conception» there is no consensus, because depending on the scope of the synonymous series «strategy-doctrine-conception» is filled with approximately the same content. In order to determine the correlation of these concepts, the author carries out their semantic analysis and reveals the distinctive features that form the essence of each of them. The author proceeds from the fact that the nature of the formulation of goals and their subsequent implementation is largely determined by those distinctive features that form the volume of these concepts, therefore, comprehension of these features should contribute to increasing the effectiveness of strategic goal-setting. In the conclusion of the article, as one of the conclusions reflecting the practical applicability of the results of the study, the author points out that the difference in the semantic meaning of the concepts «conception», «strategy» and «doctrine» can be used to improve the system of strategic attitudes by defining its levels: conceptual, methodological (strategic) and sectoral (doctrinal-normative).

Keywords: goal-setting, national security, doctrine, strategy, concept.

Bibliography

1. XXVII Congress of the Communist party of the Soviet military doctrine. The military cooperation of armies of the fraternal socialist countries / G. I. Demin, E. V. Zhukov, N. I. Smorygo. — М. : Voenizdat, 1987. — 64 p.

2. Anisimov, On. With. Strategy and strategic thinking : monograph / O. S. Anisimov. — М. : Agro-Herald, 1999. — 605 p.

3. Vasiliev, And. Legal doctrine as a source of law: issues of theory and history : monograph / A. A. Vasiliev. — М., 2009. — 272.

4. Both, V. L. goal setting in the social structure of activity : dis. ... d-RA philosopher. Sciences / V. L. Both. — М., 1998. — 320 p.

5. Golovin, N. N. Thoughts about the device of the future Russian armed forces / N. N. Golovin // The Science of war : selected writings N. N. Golovin. — М. : Astrel, 2008. — 1006 p.

6. DIRIN, A. I. Patriotic idea and the military doctrine for the future Russian literature of the Russian Diaspora first half of XX century : monograph / A. I. Dyrin, I. A. DIRIN. — M. : ID «Megapir», 2008. — 216 p.
 7. Ginkin, I. Y. security Strategy of Russia: problems of formation of conceptual apparatus : monograph / I. Y. Inkina. — M., 1995. — 119 p
 8. Carl von Clausewitz. About the war. — M. : St. Petersburg 2002. Vol. 2.
 9. Kokoshin, A. A. Strategic management: theory, historical experience, comparative analysis, tasks for Russia : monograph / A. A. Kokoshin. — M. : ROSSPEN, 2003. — 528 S.
 10. Kolokoltsov, V. A. Ensuring the state interests of Russia in the context of the national security concept : dis. ... d-ra jurid. sciences / V. A. Kolokoltsev. — SPb., 2005. — 496 p
 11. Koryakin V. M. social development Strategy — a way to qualitative changes in civil-military relations / V. M. Koryakin, V. L. Pavani // Law in the Armed Forces — military legal review. — 2008. — № 1.
 12. Kochergin, A. A. the Methodology of scientific research. Part 1 the Methodology of science. Book 1 : study guide / A. A. Kochergin, A. N. Kochergin. — M., 2007.
 13. Leer, G. A. Notes of the strategy; 3rd edition / G. A. Leer. — SPb. : Type. partnership «Public benefit», 1877. — 453 p.
 14. Mikhnevich, N. Fundamentals of strategy. The course Quartermaster of the Academy. — SPb. : Printing the Trenka and Fuse, 1913. — 368 p
 15. Ponomarev, A. I. On the strategy and the system of ensuring national interests / A. I. Ponomarev national security. — 2017. — № 1.
 16. Rozov, M. A. To the question about the nature of methodological activities / M. A. Rozov, S. S. Rozov // Methodological problems of science. — Novosibirsk, 1974.
 17. Russian military doctrine. The discussion 1911—1939 // Russian military collection. Release. V. — M., 1994. — 248 p.
 18. Spengler, O. decline of Europe: essays on the morphology of world history. World-historical perspective. — Minsk, 2009.
-

Современные особенности реализации геополитических проектов и перспективные направления криминологического обеспечения безопасности Российской Федерации

© Щерблыкина И. В.,

доктор юридических наук, доцент

© Сидоров В. В.,

юрист

Аннотация. В статье рассматриваются особенности реализации геополитических проектов, влияющих на безопасность Российской Федерации, и направления развития криминологического обеспечения в интересах безопасности государства.

Ключевые слова: угрозы, преступность, транснациональная организованная преступность, трансформация, противодействие, безопасность.

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

Современные геополитические тенденции характеризуются тем, что для обеспечения мирового переустройства и конъюнктурных преимуществ используются не столько традиционная агрессия в виде прямой военной интервенции, сколько тайные подрывные операции. По образному выражению директора Института проблем Ближнего Востока Е. Я. Сатановского, такие процессы укладываются в формулу «война по доверенности». Вместо военных действий на территории противника с использованием оппозиционных сил инспирируются массовые беспорядки, в отдельных случаях переходящие в вооруженные конфликты, высшей фазой которых является изменение суверенитета и территориальной целостности государства. Данные процессы приобретают все более сложный и взаимосвязанный характер, формируют угрозы международному миру и безопасности, а миссии по поддержанию мира осуществляются в интересах заинтересованных субъектов, в отдельных случаях инспирировавших данный кризис¹.

¹ Так, события в Сирийской Арабской Республике, отразившие конфликт между США и Саудовской Аравией с одной стороны, и Ираном с другой, свидетельствуют о продолжении использования таких технологий. На состоявшихся 17 марта 2017 г. переговорах в Женеве, посвященных урегулированию сирийского конфликта, глава сирийской делегации

Как справедливо отмечает профессор И. А. Василенко, если для обеспечения геополитических операций в прошлом столетии объявлялись войны, то в современных условиях удобным информационным прикрытием стала борьба с терроризмом².

Предпосылки к использованию таких технологий, направленных на изменение правящей элиты суверенных государств, были сформированы в XX веке. Политические группы и общественные движения, желая оказать влияние на внутригосударственные социально-политические процессы, применяют концепции «жесткой» («*hard power*») и «мягкой» («*soft power*») силы. Разработчиком данных концепций принято считать американского политолога Джозефа С. Ная. Согласно его взглядам, при использовании «жесткой» силы используются методы экономического и военного принуждения³.

«Мягкая» сила позволяет получать желаемые результаты на основе привлекательности. В качестве инструментов повышения

Башар Джаафари сослался на документы 2004 г., доказывающие участие посольства США в подготовке к отстранению от власти президента Сирийской Арабской Республики.

² Василенко И. А. Модель «управляемого хаоса» // Наш современник. 2003. № 6. С. 232—238.

³ Nye J. *Soft Power. The means to success in World Politics*. New York : PublicAffairs, 2004. P. 10.

ее потенциала автор выделяет публичную дипломатию, образовательные программы, способствующие формированию космополитически настроенного слоя общества, некоммерческие организации.

В 2002 г. вышла книга Говарда Рейнгольда «Умная толпа: новая социальная революция»¹. С данным исследованием специалисты связывают распространение новых форм социальной организации, основанных на массовом использовании информационных технологий, отмечая, что первыми «пользователями» новых технологий стала организованная преступность, а также специальные службы, организующие смену режимов в других странах². В настоящее время конструкции «умной» силы («*smart power*»), включающей комбинированное использование «жесткой» и «мягкой» силы представляются наиболее перспективными.

Методы реализации т.н. ненасильственных государственных переворотов систематизированы в трудах Джина Шарпа³. Их общий перечень состоит из 198 позиций, предусматривающих полный цикл действий по подготовке и организации смещения действующей власти. Данные технологии отработывались в различных государствах. В 2011—2012 гг. они были апробированы в г. Москве.

Аналогичные концептуальные подходы и методология преобразования политических систем суверенных государств представлены в работах З. Бжезинского⁴ и С. Хантингтона⁵, а сформулированные ими идеи составили основу доктринальных по-

ложений в области безопасности США и государств — членов НАТО, реализация которых с использованием информационно-телекоммуникационных технологий генерирует транснациональные угрозы смешанного типа⁶. При этом внешнеполитическая деятельность отдельных государств приобретает квазиправовые формы.

В 1973—1974 гг. в качестве главной задачи внешней политики США была декларирована «защита прав человека». Как отмечает С. Хантингтон, уже в 1974—1976 гг. под предлогом «заботы» о правах человека Конгресс США в полной мере использовал механизм экономических санкций. Активную поддержку демократических преобразований в странах с коммунистическими и некоммунистическими диктатурами осуществляла администрация президента США Р. У. Рейгана⁷.

Провозглашенный «демократический» внешнеполитический курс осуществлялся в нарушение норм международного права и принципов дипломатических отношений. Так, в Декларации о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами (24 октября 1970 г.)⁸ определено, что «ни одно государство не должно организовывать, разжигать, финансировать, подстрекать или допускать подрывную, террористическую или вооруженную деятельность, направленную на насильственное свержение строя другого государства, равно как и способствовать ей, а также вмешиваться во внутреннюю борьбу в другом государстве»⁹.

¹ Rheingold H. *Smart Mobs: The Next Social Revolution*. 2002.

² Сундиев И. Ю. Информационные технологии в деятельности террористических и экстремистских организаций // Научный портал МВД России. 2011. № 4; Сундиев И. Ю., Смирнов А. А. Теория и технологии социальной деструкции (на примере «цветных революций»). М. : Русский биографический институт, Институт экономических стратегий, 2016.

³ Шарп Дж. От диктатуры к демократии: Стратегия и тактика освобождения / пер. сангл. Н. Козловской. М. : Новое издательство, 2005.

⁴ Бжезинский З. Великая шахматная доска: Господство Америки и его геостратегические императивы. М. : Междунар. отношения, 1998.

⁵ Хантингтон С. Столкновение цивилизаций. М. : АСТ, 2003.

⁶ National security strategy (february, 2015) // URL: https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/2015_national_security_strategy.pdf.

⁷ Хантингтон С. Третья волна. Демократизация в конце XX века : пер. с англ. М. : Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2003. С. 104—105.

⁸ Декларация о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами : принята резолюцией 2625 XXV Генеральной Ассамблеи ООН от 24 октября 1970 г. // URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/intlaw_principles.shtml.

⁹ Там же.

Ключевые принципы международного права (уважение прав человека и нерушимость границ) зафиксированы в Заключительном акте Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе¹ (Хельсинки, 1 августа 1975 г.).

Активное использование методов т.н. ненасильственных действий и их возможности были продемонстрированы при изменении политических режимов в Республике Сербия (2000), Тунисской Республике (2010—2011), Арабской Республике Египет (2011 и 2013), Йеменской Республике (2011—2012), Социалистической Народной Ливийской Арабской Джамахирии (2011), Киргизской Республике (2005 и 2010), Грузии (2003), на Украине (2014) и др.

Установлено, что большая часть организаторов проходила подготовку по программам Центра практического ненасильственного действия и стратегий (CANVAS), находящегося в г. Белграде. В настоящее время CANVAS работает с активистами из более чем 50 стран, в 12 из которых произошли смены режимов².

Правовое оформление принятия в Российскую Федерацию Республики Крым, осуществленное в соответствии с Уставом ООН и Хельсинкским Заключительным актом Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе, определило перегруппировку иностранными государствами приемов и способов реализации геополитических концепций.

Вопреки нормам международного права, Сенатом США были приняты акты от 1 мая 2014 г. № С. 2277 «О предотвращении дальнейшей российской агрессии по отношению к Украине и другим суверенным государствам в Европе и Евразии, а также для других целей»³ и от 11 декабря 2014 г.

№ 2828 «О введении санкций по отношению к Российской Федерации для обеспечения дополнительной помощи Украине, а также других целей»⁴, предусматривающие оказание военной и финансовой помощи Украине, подготовку и обучение сил безопасности⁵.

Данные документы приняты в развитие Соглашения между Правительством Украины и Правительством Соединенных Штатов Америки о гуманитарном и технико-экономическом сотрудничестве от 7 мая 1992 г.⁶, которое предполагало подписание дальнейших соглашений в отношении нормотворчества, правоохранительной, судебной, образовательной и иной деятельности⁷. Они были представлены общественности как средства «предотвращения российской агрессии» и «поддержания свободы Украины», оправдывая прямое вмешательство в виде вооруженного, материального и иного обеспечения оппозиционных сил, действующих на Украине.

Таким образом, меморандумы, принятые в интересах «поддержания развития правовых институтов в странах с неокрепшей демократией», создали правовые предпосылки антиконституционного переворота

⁴ URL: <https://www.congress.gov/bill/113th-congress/senate-bill/2828/text>.

⁵ Более подробно см.: Корякин В. М. Невоенные санкции против России: правовой аспект : монография. М. : Юрлитинформ, 2015.

⁶ URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/MU92168U.html.

⁷ Меморандум о взаимопонимании между Министерством юстиции Украины и Правительством Соединенных Штатов Америки (18 сентября 1996 г.); Меморандум о взаимопонимании между Правительством Украины и Правительством Соединенных Штатов Америки относительно помощи по правоохранительным вопросам (9 декабря 2002 г.); Меморандум о взаимопонимании между Министерством Украины по делам семьи, детей и молодежи и Агентством США по международному развитию о сотрудничестве в реализации проектов по преодолению торговли людьми в Украине и защиты уязвимых детей (10 декабря 2004 г.); Меморандум о взаимопонимании между Правительством Украины и Правительством Соединенных Штатов Америки относительно основных направлений и целей программы помощи со стороны Агентства США по международному развитию в 2012 году (3 августа 2012 г.) и др. // URL: <http://search.ligazakon.ua>.

¹ Заключительный акт Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (Хельсинки, 1 августа 1975 г.).

² Сундиев И. Ю., Смирнов А. А. Теория и технологии социальной деструкции (на примере «цветных революций»). М. : Русский биографический институт, Институт экономических стратегий, 2016. С. 258.

³ URL: <https://www.congress.gov/bill/113th-congress/senate-bill/2277/text>.

и вооруженного захвата власти на Украине и способствовали обеспечению организованной преступной деятельности транснационального характера с использованием новых технологий и коллективных субъектов.

Очевидно, что применение отработанных технологий по свержению действующего руководства будет способствовать дальнейшему распространению «организованного хаоса» с использованием самых опасных видов транснациональной организованной преступности на новых территориях.

Одним из самых опасных направлений организованной преступной деятельности является террористическая деятельность, основанная на деструктивном информационном воздействии. В числе решаемых задач террористической деятельности можно выделить:

— воздействие на реальных (потенциальных) сторонников (противников) террористических организаций, а также на прямых (косвенных) жертв террористических актов или международное сообщество в целом;

— установление транснациональных связей и отношений с лицами, наиболее подверженными целенаправленной пропаганде с учетом демографических, социальных и экономических факторов (вербовка);

— распространение информационных сообщений, призывающих к совершению террористических актов (подстрекательство к терроризму);

— проведение идеологической обработки завербованных неопитов в лиц, способных осуществлять насильственные действия на основе экстремистских идеологий (радикализация);

— оправдание террористической деятельности (доказательство ее успешности).

Исторический анализ показывает, что коалиция западных государств во главе с США последовательно осуществляет концепцию «Большого Ближнего Востока», направленную на политическое изменение богатых энергетическими ресурсами регионов.

На рубеже XX — начале XXI вв. на территории Российской Федерации отрабатывалась составная часть плана «Большого Ближнего Востока» — «Большой Кавказ».

Дестабилизация ситуации в Северо-Кавказском регионе была направлена на обеспечение глобального лидерства США и союзников по военно-политическому блоку НАТО¹. Она предусматривала совершение транснациональными преступными формированиями террористических преступлений, что позволяет сделать вывод о сложном организационном механизме противоправной деятельности.

Согласно заявлению директора ФСБ России А. В. Бортникова, органы безопасности располагают данными об участии представителей специальных служб в противоправной деятельности на территории страны. Установлены их контакты с эмиссарами «Аль-Каиды»², другими террористическими организациями, а также с представителями спецслужб иностранных государств, при участии которых осуществлялись первая и вторая чеченские кампании, направленные на изменение суверенитета и территориальной целостности России³.

Таким процессам присущи общие закономерности. Так, становление афганской оппозиции, а также Бен Ладена, произошло в 80-х годах XX столетия при поддержке ЦРУ США. Принадлежащие ему фирмы строили дороги и тоннели в интересах оппозиции. Через сеть «Мактаб аль-Кидамат» осуществлялась вербовка и обучение добровольцев, желающих принять участие в «джихаде» против СССР. В 1988 г. с участием афганских моджахедов им была создана транснациональная террористическая организация «Аль-Каида» («База»)⁴, целью которой было свержение светских режимов

¹ Бжезинский З. Выбор: мировое господство или глобальное лидерство. М. : Международные отношения, 2004.

² Террористическая организация, деятельность которой на территории Российской Федерации запрещена (Решение Верховного Суда Российской Федерации от 14 февраля 2003 г. № ГКПИ 03-116, вступило в силу 4 марта 2003 г.).

³ URL: <http://www.kavkaz-uzel.ru/>.

⁴ Террористическая организация, деятельность которой на территории Российской Федерации запрещена (Решение Верховного Суда Российской Федерации от 14 февраля 2003 г. № ГКПИ 03-116, вступило в силу 4 марта 2003 г.).

в исламских государствах и распространение ваххабитского учения.

После кардинального расхождения со спецслужбами США в феврале 1998 г. Бен Ладен объявил о формировании объединенной организации террористов — «Исламского мирового фронта борьбы против евреев и крестоносцев». Учредителями Фронта стали Айман аз-Завахири, Рифаи Ахмад Таха и пакистанские лидеры экстремистских организаций¹. В составе террористических организаций моджахеды принимали участие в военных конфликтах на территории Федеративной Республики Сомали, Боснии и Герцеговины, Республики Косово, Российской Федерации, Республики Таджикистан, других государств.

В 2006 г. на совещаниях в г. Карачи (Исламская Республика Пакистан) и г. Кандагаре (Исламская Республика Афганистан) представители движения «Талибан», Бен Ладен, специальные службы Пакистана, Саудовской Аравии, Кувейта и Омана подтвердили готовность продолжать оказание финансовой и иной помощи «борцам за торжество идей радикального ислама» и выработали план действий по проведению ширококомасштабных боевых операций в Центрально-Азиатском регионе с участием террористических организаций².

Данные факты подтверждают взаимодействие специальных служб и террористических организаций при совпадении стратегий в реализации целей на территории суверенного государства, в том числе посредством совершения особо опасных преступлений.

¹ Айман аз-Завахири считается приемником Бен Ладена, руководит деятельностью террористической организации «Аль-Каида» («База»); Рифаи Ахмад Таха — один из лидеров террористической организации «Джебхат ан-Нусра» («Фронт победы»), деятельность которой на территории Российской Федерации запрещена (Решение Верховного Суда Российской Федерации от 29 декабря 2014 г. № АКПИ14-1424С, вступило в силу 13 февраля 2015 г.).

² Мыльников А. Б. Новые вызовы: международный терроризм и иные проявления экстремизма, пути (направления) взаимодействия // Консолидация усилий правоохранительных органов стран СНГ — основа противодействия транснациональной преступности. М., 2008. С. 28, 31.

Как отмечал выдающийся политический деятель и ученый Е. М. Примаков, возникновение террористических организаций происходит с помощью и при поддержке Центрального разведывательного управления США³. Нельзя исключать, что такая поддержка является частью разведывательной деятельности США, а осуществляемые ЦРУ «тайные операции» имеют определенные процессуальные ограничения, если разведка осуществляет свою деятельность на территории собственного государства⁴.

Глобализация политических, экономических, информационных процессов способствует появлению новых форм прямого и косвенного нанесения ущерба безопасности личности, общества и государства. В результате развития научно-технического прогресса появились новые формы преступности, основанные на его достижениях, расширяющие логистические возможности по созданию новых каналов и связей участников организованной преступной деятельности, переводящей сегменты преступной деятельности в категорию латентных или легализующих их правовой статус.

Особенности теоретических и правовых подходов к формированию системы противодействия транснациональной организованной преступности в документах международных организаций⁵ свидетельствуют о повышенной опасности организованной преступной деятельности и необходимости разработки единых стандартов реагирования на модификацию организованной преступной деятельности транснационального характера.

В условиях интенсивного развития информационных технологий, перечень Дж. Шарпа пополняется новыми методами, которые используются и в геополитической борьбе между государствами и в транснациональной преступной деятельности. Использование информационно-

³ Примаков Е. М. Конфиденциально : Ближний Восток на сцене и за кулисами. М. : Центр-полиграф, 2016.

⁴ Дундуков М. Ю. Разведка в государственном механизме США. М. : Кучково поле, 2008. С. 35—36.

⁵ Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности от 15 ноября 2000 г.

телекоммуникационной сети Интернет существенно увеличивает ее латентную часть и позволяет заинтересованным субъектам решать через организованные преступные формирования задачи, связанные с продвижением своих представителей во власть, дискредитацией правоохранительных и иных государственных органов, оказанием им организованного сопротивления¹.

Стоит отметить, что характерная для транснациональной организованной преступности экстерриториальность нивелирует принципы административно-территориального деления, защиты и охраны государственной границы, обеспечения информационного суверенитета государства. Функционирование в информационном пространстве России социальных сетей («Facebook», «Instagram», «Twitter», «ВКонтакте» и «Одноклассники»), систем мгновенного обмена сообщениями (или «мессенджеров», таких как «Telegram», «WhatsApp», «Viber» и др.), специального программного обеспечения («Tor», «VPN Gate Client Plug-in», «I2P», «Advanced Onion Router», «JonDonym» и др.) определяет необходимость проработки особого правового режима и условий их использования на территории государства иностранными юридическими лицами, работающими в российской юрисдикции.

В настоящее время пути и средства противодействия новым формам противоправного поведения в сети Интернет сосредоточены на введении режима ограничения доступа к информационным ресурсам². Такая деятельность носит уведомительный характер, что не обеспечивает комплексное и системное реагирование на новые вызовы и угрозы в информационной сфере. Предусмотренная в Глобальной контртеррористиче-

ской стратегии ООН³ необходимость использования сети Интернет в качестве инструмента борьбы с распространением терроризма не нашла правового закрепления в федеральном законодательстве. Очевидно, что по мере расширения форм и методов транснациональной организованной преступности и иной противоправной деятельности, возрастает потребность выработки адекватных мер по противодействию технологиям «цветных революций»⁴ и «управляемого хаоса»⁵.

Подводя итог, следует подчеркнуть, что стратегия «управляемого хаоса» обеспечивает отстаивание конъюнктурных интересов без учета положений Устава ООН и санкции Совета Безопасности ООН, имеющего исключительные полномочия для определения существования угрозы миру, нарушения мира или акта агрессии⁶.

Методы государственных переворотов дифференцируются от силового изменения конституционного строя и территориальной целостности суверенных государств до инициирования внеочередного политического процесса.

Государственные перевороты имеют транснациональный характер, осуществляются с использованием специальных технологий и коллективных субъектов. При совпадении стратегий осуществляется взаимодействие специальных служб и организованных преступных формирований, в том числе террористической направленности.

В субъектном составе помимо транснациональных преступных формирований выделяются: физические и юридические лица, специальные службы и организации иностранных государств, некоммерческие организации, финансируемые за счет средств,

¹ Красинский В. В. Финансирование терроризма преступными организациями и осужденными исправительных учреждений // Современное право. 2016. № 4. С. 82—88; Красинский В. В., Машко В. В. Международная террористическая организация «Исламское государство»: история, современность : монография. М. : Инфра-М, 2017.

² Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации».

³ Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН № A/RES/60/288.

⁴ Исследование деструктивных технологий «цветных революций» и профилактика возможности их применения в Российской Федерации: пособие / И. Ю. Сундиев, А. А. Смирнов, А. И. Кундетов, Д. А. Трофимов. М. : ФГКУ «ВНИИ МВД России», 2014. С. 35—73.

⁵ См.: Бжезинский З. Великая шахматная доска: Господство Америки и его геостратегические императивы. М. : Междунар. отношения, 1998. С. 40—41.

⁶ Глава VII Устава ООН.

поступающих от иностранных государств и международных фондов¹. Так, Агентство США по международному развитию (USAID), деятельность которого на территории Российской Федерации запрещена с 1 октября 2012 г., продолжает осуществлять координацию и финансирование деструктивных процессов с использованием оппозиционных сил на территории Российской Федерации. По информации Минюста России только в 2015 г. было переведено 950 млн руб., в 2016 г. — более 800 млн руб. на счета юридических лиц, включенных в реестр некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента².

В силу объективных причин научная разработка технологии ответных мер значительно отстает от потребностей практики. Парадоксальность ситуации определяет объективное противоречие между транснациональным характером применения технологий «цветных революций» в рамках концепции «управляемого хаоса» и юрисдикционными ограничениями по их противодействию. В официальных формах государственного учета такая деятельность не находит объективного отражения.

Указанные обстоятельства актуализируют необходимость исследования процессов трансформации форм, технологий, механизмов и инструментов «создания хаоса» с использованием транснациональной организованной преступной и иной противоправной деятельности и определяют целесообразность их учета в интересах обеспечения безопасности государства³.

¹ Отчет ФАТФ «Риск незаконного использования некоммерческих организаций в террористических целях» // URL: <https://www.fatf-gafi.org>.

² URL: <https://www.vedomosti.ru/politics/articles/2016/05/11/640573-kritika-zakona-inostrannih-agentah-yavlyaetsya-povodom-priznaniya-organizatsii-agentom>; <https://www.vedomosti.ru/politics/articles/2017/05/02/688220-chislo-inostrannih-agentov>.

³ Дамаскин О. В. Правовые аспекты развития военной науки и профессионального образования в сфере обеспечения национальной безопасности // Вестник военного права. 2017. № 4. С. 18—23; Дамаскин О. В. Россия в современном мире: проблемы международной и национальной безопасности. М., 2016; Дамаскин О. В. Криминологические аспекты противодействия преступности. М. : Юрлитинформ, 2017.

Полагаем, что поиск путей противодействия современным угрозам безопасности России должен осуществляться на основе взаимодействия наук криминального цикла, что определяется как внутренней необходимостью развития теоретических и прикладных знаний о противодействии транснациональной организованной преступности, так и потребностями практики.

Криминологическое обеспечение предназначено для выявления, анализа, оценки и прогнозирования тенденций и процессов, обеспечивающих противоправную деятельность коллективных субъектов, и для организации системной работы по противодействию транснациональной организованной преступности. Формирование системы криминологического обеспечения оперативно-розыскной и уголовно-процессуальной деятельности специальных субъектов определяет необходимость диагностики деструктивных явлений и создание организационных моделей в интересах обеспечения безопасности Российской Федерации.

В соответствии с решаемыми задачами и условиями обстановки основным инструментом криминологического обеспечения является криминологический мониторинг — методика наблюдений за состоянием, тенденциями и закономерностями транснациональной организованной преступности, а также деятельностью компетентных органов по выявлению, предупреждению, пресечению, раскрытию, расследованию преступлений и наказанию виновных.

В качестве самостоятельного направления криминологического мониторинга необходимо выделить работу по выявлению причинного комплекса отдельных видов преступлений, для разработки и принятия своевременных управленческих решений по нейтрализации причинного комплекса преступности.

Полагаем, что понимание сущности происходящих процессов должно основываться на различных источниках, в том числе «историческом наследии» и методологических разработках «архитекторов» данных проектов, апробировавших их в различных регионах и временных периодах.

Следует учитывать институциональные формы международного сотрудничества¹ в сфере противодействия транснациональной организованной преступности, которые позволяют формировать всестороннюю базу данных о преступности, систематизировать количественные и качественные показатели, выявлять состояние, тенденции, причинный комплекс преступности в интересах построения эффективной системы противодействия самым опасным видам преступной деятельности и обеспечении безопасности на международном, региональном и национальном уровнях.

Библиография

1. Бжезинский, З. Великая шахматная доска: Господство Америки и его геостратегические императивы / З. Бжезинский. — М. : Междунар. отношения, 1998. — 112 с.
2. Василенко, И. А. Модель «управляемого хаоса» / И. А. Василенко // Наш современник. — 2003. — № 6.
3. Дамаскин, О. В. Правовые аспекты развития военной науки и профессионального образования в сфере обеспечения национальной безопасности / О. В. Дамаскин // Вестник военного права. — 2017. — № 4.
4. Дамаскин, О. В. Россия в современном мире: проблемы международной и национальной безопасности : монография / О. В. Дамаскин. — М., 2016. — 432 с.
5. Дамаскин, О. В. Криминологические аспекты противодействия преступности : научн.-практ. пособие / О. В. Дамаскин. — М. : Юрлитинформ, 2017. — 264 с.
6. Дундуков, М. Ю. Разведка в государственном механизме США / М. Ю. Дундуков. — М. : Кучково поле, 2008. — 448 с.
7. Исследование деструктивных технологий «цветных революций» и профилактика возможности их применения в Российской Федерации : пособие / И. Ю. Сундиев, А. А. Смирнов, А. И. Кундетов, Д. А. Трофимов. — М. : ФГКУ «ВНИИ МВД России», 2014. — 86 с.
8. Корякин, В. М. Невоенные санкции против России: правовой аспект : монография / В. М. Корякин. — М. : Юрлитинформ, 2015. — 272 с.
9. Красинский, В. В. Финансирование терроризма преступными организациями и осужденными исправительных учреждений / В. В. Красинский // Современное право. — 2016. — № 4.
10. Красинский, В. В. Международная террористическая организация «Исламское государство»: история, современность : монография / В. В. Красинский, В. В. Машко. — М. : Инфра-М, 2017. — 108 с.
11. Примаков, Е. М. Конфиденциально : Ближний Восток на сцене и за кулисами / Е. М. Примаков. — М. : Центр-полиграф, 2016. — 415 с.
12. Сундиев, И. Ю. Информационные технологии в деятельности террористических и экстремистских организаций / И. Ю. Сундиев // Научный портал МВД России. — 2011. — № 4.
13. Сундиев, И. Ю. Теория и технологии социальной деструкции (на примере «цветных революций») : монография / И. Ю. Сундиев, А. А. Смирнов. — М. : Русский биографический институт, Институт экономических стратегий, 2016. — 433 с.
14. Хантингтон, С. Столкновение цивилизаций / С. Хантингтон. — М. : АСТ, 2003. — 263 с.
15. Хантингтон, С. Третья волна. Демократизация в конце XX века : пер. с англ. / С. Хантингтон. — М. : Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2003. — 368 с.
16. Шарп, Дж. От диктатуры к демократии: Стратегия и тактика освобождения / пер. с англ. Н. Козловской / Дж. Шарп. — М. : Новое издательство, 2005. — 84 с.
17. Nye, J. Soft Power. The means to success in World Politics. — New York : PublicAffairs, 2004.

¹ Миланский план действий; Руководящие принципы в области предупреждения преступности и уголовного правосудия в контексте развития и нового международного экономического порядка; Неапольская политическая декларация и Глобальный план действий против организованной транснациональной преступности.

Modern features of realization of geopolitical projects and future directions criminological security Russian Federation

© Shablykina I. V.,

doctor of legal Sciences, associate Professor

© Sidorov V. V.,

lawyer

Abstract. Discusses the features of realization of geopolitical projects that affect the security of the Russian Federation and directions of development of criminologists-trusted security in the security interests of the state.

Key words: threats, crime, transnational organized crime, transformation, opposition, security.

Bibliography

1. Brzezinski Z. Great chess Board: Domination of America and its geostrategic imperatives / Zbigniew Brzezinski. — M. : Mezhdunar. relationship, 1998. — 112 p.
2. Vasilenko, I. A. a Model of «managed chaos» / I. A. Vasilenko // Our contemporary. — 2003. — № 6.
3. Damaskin, O. V. Legal aspects of development of military science and professional education in the field of national security / Damaskin O. V. // Bulletin of military law. — 2017. — № 4.
4. Damaskin O. V. Russia in the modern world: problems of international and national security : monograph / O. V. Damaskin. — M., 2016. — 432 p.
5. Damaskin, O. V. Criminological aspects of fighting crime : scientific.-pract. manual / O. V. Damaskin. — M. : Yurlitinform, 2017. — 264 p.
6. Dundukov, M. Y. Intelligence in the state mechanism of USA / M. U. Dundukov. — M. : Kuchkovo pole, 2008. — 448 p.
7. The study of destructive technology «color revolutions» and the prevention of their application in the Russian Federation : textbook / I. Yu Sundeev, A. A. Smirnov, A. I. Kundiev, D. A. Trofimov. — M. : FGKU «all-Russian research Institute of MIA of Russia», 2014. — 86 p.
8. Koryakin V. M. non-military sanctions against Russia: the legal aspect : monograph / V. M. Koryakin. — M. : Yurlitinform, 2015. — 272 p.
9. Krasinski, V. V. the Financing of terrorism, criminal organizations and prisoners correctional institutions / V. V. Krasinsky // Modern law. — 2016. — № 4.
10. Krasinski, V. V. international terrorist organization «Islamic state»: history and modernity : monograph / V. V. Krasinsky, V. V. Mashko. — M. : Infra-M, 2017. — 108 p.
11. Primakov, E. M. Confidential : the middle East on stage and behind the scenes / E. M. Primakov. — M. : Publishing Center-polygraph, 2016. — 415 p.
12. Sundiev, I. J. Information technology in the activities of terrorist and extremist organizations / I. J. Sundiev // Scientific portal of the Ministry of internal Affairs of Russia. — 2011. — № 4.
13. Sundiev, I. J. Theory and technology of social destruction (on the example of «color revolutions») : monograph / I. J. Sundeev, A. A. Smirnov. — M. : Russian bio-graphical Institute, the Institute of economic strategies, 2016. — 433 p.
14. Huntington, S. the Clash of civilizations / S. Huntington. — M. : AST Publishing, 2003. — 263 p.
15. Huntington, S. the Third wave. Democratization in the late XX century]. / S. Huntington. — M. : Russian political encyclopedia (ROSSPEN), 2003. — 368 p
16. Sharpe, George. From dictatorship to democracy: Strategy and tactics of liberation / per. from English. N. Kozłowski / John. Sharp. — M. : Novoe Izdatelstvo, 2005. — 84 p.
17. Nye, J. Soft Power. The means to success in World Politics. — New York : PublicAffairs, 2004.18. Spengler, O. decline of Europe: essays on the morphology of world history. World-historical perspective. — Minsk, 2009.

История военного права и военного законодательства

Влияние вещных прав дворян на землю на боеспособность русского войска в допетровский период

© Глухов Е. А.,

старший преподаватель Санкт-Петербургского военного института войск Национальной гвардии, подполковник юстиции, кандидат юридических наук

Аннотация. В статье анализируется развитие системы вознаграждения русского дворянства за ратный труд предоставлением земли, а также трансформация форм данного права. Кроме того, автор делает вывод о негативном влиянии трансформации служилых дворян в землевладельцев на состояние воинской дисциплины и мобильности войск того времени.

Ключевые слова: поместье, дворяне, военная служба, воинская дисциплина, дезертирство, право на землю, наместник, система кормления.

Рецензент — В. М. Корякин, доктор юридических наук, профессор.

Во главе Древнерусского государства стоял князь, который, по сути, являлся полновластным правителем на территории своего княжества, одновременно осуществляя высшие административные, судебные, внешнеполитические и военные функции. Власть князя опиралась на его дружину и Боярскую думу, которая также формировалась из родственников князя, высшего духовенства, близких князю дружинников. Несложные в то время функции государства осуществлял, в основном, сам князь и его дружина. Князь ходил на полюдье и собирал дань, судил население, отражал с дружиной нападение врагов, шел на них походом, заключал международные договоры¹.

Поскольку князь не вездесущ, а подвластная ему территория велика, то ему приходилось делегировать часть своих полномочий подчиненным. Во вверенных им областях они являлись его представителями, действующими от его имени и под его покровительством. Так, управление на местах осуществляли либо ставленники князя — посадники (с середины XII в. — наместники), либо удельные князья, а в сельской ме-

стности все дела осуществляли волостели. Они одновременно выполняли административные, судебные и военные функции на подведомственной территории.

В период становления Московского государства появился институт кормления государевых людей. Наместники царя (зачастую из числа бояр или воевод) направлялись управлять подчиненными городами или территориями, за что получали не жалование, а «корм» — продукты, одежду и пр. от местного населения. Наместник, получая территорию на некоторый срок, управлял ею, судил население и «кормился», взимая поборы в свою пользу. Как писал В. О. Ключевский, «Кормление — не вознаграждение за правительственный труд, а награда за службу придворную и военную. Управление городом или волостью не считалось службой. Такая награда была одним из средств содержания служилого человека и отличалась от должностного жалования тем, что получалась прямо с населения, которым правил кормленщик, а не выдавалась из общих доходов государственной казны»².

¹ Ерощкин Н. П. История государственных учреждений дореволюционной России. М., 1968. С. 22.

² Ключевский В. О. Курс русской истории. М. : АЛЬФА-КНИГА, 2009. С. 464.

Сперва наместники назначались туда, где прежние правители пропали — одни князья вымерли, не оставив потомства, другие пытались бунтовать и угодили на плаху. После силового присоединения к Московскому княжеству необъятных земель великого Новгорода таких мест появилось много. К тому же Иван III вел удачные войны против Литвы — и на новых землях тоже нужна была администрация. Тут уже посылали не князей (возможно и безземельных, но родовитых людей), а дьяков — государственных чиновников низкого происхождения. Потом и удельные князья, сохранившие свои территории, превращались просто в крупных землевладельцев, а судебные и финансовые дела решали дьяки¹. Не защищенные от княжеской немилости и не имеющие иного дохода, они максимально добросовестно выполняли свои функции.

До XVII в. не было четкого разделения военных и невоенных функций у знати того времени не существовало. Считалось, что познаний и опыта боярина вполне достаточно, чтобы с одинаковым успехом справляться с военными, дипломатическими, судебными и административными функциями. Вместе с тем, ввиду частых войн или к ним приготовлений военное дело стояло тогда на первом плане между всеми иными частями государственного управления, остальные отрасли управления являлись подчиненными, назначенными служить в интересах военной службы. Князья, бояре, окольничие, стольники и другие придворные чиновники были собственно военные люди, такая обязанность переходила на них по наследству. Не изменяло указанное положение и то, что они при дворе не носили военных знаков различия и могли некоторое время заниматься сугубо «гражданскими» делами.

И наоборот, близкий к государю чиновник, даже без военного опыта мог возглавить войско. Так, В. В. Голицын, опытный дипломат, но лишенный способностей военачальника, все же был поставлен во главе войск, участвовавших в двух неудачных

Крымских походах. Ратный человек XVII в. на склоне своей военной службы, считая, что он уже исчерпал силы на этом поприще, обращался с просьбой к царю перевести на службу гражданскую, чтобы «покормиться» в должности воеводы, нисколько не смущаясь отсутствием опыта².

Наместники при их назначении в какую-либо местность получали Царский наказ, в котором определялись их должностные обязанности. Вместе с тем, указы воеводам того времени были неопределенны и мало конкретны, с использованием усмотренческой терминологии: «как пригоже», смотря по «тамошнему делу», «как Бог вразумит». Это приводило к произволу московских чиновников, отождествлявших управление с ограблением населения³.

Отсутствие официального жалования наместников было одной из причин самоуправства, грабежа и коррупции. У наместников появились искушения: получить как можно больше приношений (от этого зависело, какое решение примет чиновник); ничего за просто так не делать, а если делать, то как можно больше с этого поиметь; за деньги «возможно» закрыть глаза на какое-то нарушение, обойти закон, по-разному его трактовать. Однако чтобы московские чиновники чрезмерно не обогатились и не закрепились у власти на местах, царь ограничивает их назначение определенным сроком, как правило, годом-двумя. При оставлении наместничества кормленщик обязан был созвать своих людей отовсюду, куда перед этим он их расставил, чтобы освободить корм людям нового наместника.

Центральная власть не препятствовала насилию и поборам своих наместников до окончания их службы. Властители не особенно заботились, устраивает ли система их правления само население. Да и русский на-

¹ Щербаков А. Ю. Особенности национальной бюрократии: с царских времен до эпохи Путина. М.: Алгоритм, 2017. С. 14.

² Платонов С. Ф. Очерки по истории Смуты в Московском государстве XVI—XVII вв. Опыт изучения общественного строя и сословных отношений в Смутное время. М.: Памятники исторической мысли, 1994.

³ Родионов К. Зарубежный опыт формирования эффективной мотивации у бюрократии // Мировой опыт борьбы с коррупцией. Можно ли его использовать в России? М.: Норма, 2010.

род, не избалованный личной свободой, в средневековье имел традицию высказывать претензии или пожелания царю (князю), падая при этом перед ним на колени. Но чтобы возвращающиеся из уральских и сибирских мест «откормленные» воеводы не оставляли себе чересчур много, на трактах выставались заставы, и стрельцы, без стеснения обыскивавшие воеводские подводы, изымали излишки в пользу казны¹. Довольно странным по представлениям современного человека было и то, что вельможи того времени не считали для себя бесчестьем, когда государь приказывал кого-то из них побить за какой-нибудь дурной проступок.

Московские князья вели политику поддержания не родовитых древних фамилий, а исполнительных и даровитых дворян, стремились дать им высшие места перед сынами боярскими. В то самое время, когда князья древних родов теряли свои вотчины, за исключением небольших участков, правительство хлопотало о мерах к обеспечению содержания низших служилых людей. По описаниям долгое время жившего в России барона Герберштейна, кому государь приказывал быть при дворе, а также отправлять посольскую или воинскую службу, тот должен был исполнять это за свой счет, исключая молодых детей боярских, которых государь содержал на жаловании.

Дворянское ополчение являлось основой вооруженных сил российского государства, за службу они получали на правах владения поместья. Поместьем называлась земля, данная во владение князем его служителю условно, то есть до тех пор, пока продолжалась его служба, как правило, военная. Специфическими признаками поместного владения являлись неотчуждаемость и пожизненность. В зависимости от статьи, чина (уровня должности) дворянам назначалось определенное количество земли с проживающими на ней крестьянами, обрабатываемыми поместную землю на условиях барщины. Однако после смерти дворянина такое поместье возвращалось в казну, а его

наследник (только по мужской линии) мог получить отеческий надел снова в свое пользование, лишь поступая на службу царю.

Поместья принципиальным образом отличались от вотчин удельных князей и московских бояр, являвшихся наследственной собственностью, владелец которой был свободен от обязанностей государственной службы. В отличие от поместья вотчину можно было делить между наследниками и продавать третьим лицам. Вотчина человека, не оставившего сыновей, оставалась в роду, но поместье в подобном случае возвращалось в царскую казну.

Отличались поместья и от земель, данных в кормление. В отличие от института кормления, где местность отдавалась служилому человеку на сравнительно небольшой срок с одновременным возложением обязанности исполнять на данной местности государственные функции (управлять войском, судить, обеспечивать порядок), институт надения дворянина поместьем имел другой правовой статус. Здесь земельный надел передавался дворянину в его распоряжение за другую службу государю, и на этом земельном участке его владелец не исполнял государственные функции.

Таким образом, введя поместную систему, центральная власть экономически стимулировала дворян служить самодержавию, иначе такой дворянин терял поместье, не обеспечивал средствами пропитания свою семью. Домосковская старина, основанная на добровольности служения «вотчинников-своеземцев» из вновь присоединенных к Москве земель-княжеств, завершилась вместе с утверждением Уложения о службе 1556 г. Им Иван Грозный провозгласил уклонение от служебного тягла решающим юридическим условием конфискации земель в казну².

Служилые люди провинциальных городов независимо от чинов выезжали на службу всем городом (например, новгородцы,

¹ Воротников А. А. Бюрократия в Российском государстве: историко-правовой аспект : дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2005. С. 83.

² Соколова Е. С. Соборное уложение 1649 г. и крепостное право: размышления о методологических истоках историко-правовой дискуссии второй половины XIX—XX в. // Российский юридический журнал. 2011. № 2. С. 207—219.

смоляне, дорогобужане, рязанцы и т.д.) по специальному государеву указу и проводили на военной службе половину года, потом возвращались в свои поместья, а на службу выезжали другие и т.д. Армия собиралась как ополчение служилых людей. Имевшие поместье и денежное жалованье должны были снабжать себя в поход всем необходимым¹.

В условиях господства хозяйства натурального земля была единственным средством существования, орудием производства. Поэтому свободные общинники брали у феодалов землю в пользование на условиях выполнения определенных повинностей. За пользование этим наделом его получатель обычно должен был платить оброк или в отдельных случаях выполнять барщину в пользу собственника земли.

В XVI в. все более происходит закабаление крестьян, проживающих на вотчинных и поместных землях. По царскому Указу 1591 г. крестьяне теряли прежнее право перехода с одной земли на другую. Согласно царскому Указу 1597 г. об урочных летах бывшие полусвободные люди (кабальные холопы, которые не были в состоянии вернуть землевладельцу долг) стали приравнены к прирожденным холопам, помещичьим рабам. Все это свидетельствовало о завершении процесса юридического закрепления крепостного рабства на Руси.

Уже при Иване Грозном допускался переход поместья к детям, годным к несению воинской службы. В течение всего XVII в. шел постепенный процесс трансформации временного характера владения поместьями в постоянный характер, передаваемый дворянами по наследству. В результате сложилась ситуация, когда дворянин из слуги царя превращается в частного землевладельца, собственника, имеющего собственные средства дохода, и, как следствие, формируется самостоятельный класс дворян-помещиков со своими собственными интересами. И в эти интересы более не входило посвящение

себя с риском для жизни служение царю на военном поприще.

Если изначально поместная система располагала к добротной ратной службе — необходимость занять земельный надел с крепостными людьми и желание прославления рода побуждала дворянина служить на благо государства, — то к концу XVII в. у русского дворянства стимул службы за поместье, ввиду превращения последнего в неотчуждаемую помещичью собственность, уже выветрился без следа. Также дворянин начисто был лишен военного честолюбия — одного из основных стимулов служебного рвения. На войну он отправлялся силой царского указа и боярского приговора. Очевидно, что как для любого нормального человека, война для него была испытанием, лихольем. Поэтому дворяне предпочитали за взятку отсидеться в поместье². Знаменитый публицист того времени И. Т. Посошков так описывает разговоры среди многих служилых дворян: «Дай де бог великому государю служить, а сабли б из ножен не вынимать. Да еще неплохо рану б нажать легкую, чтоб не гораздо от нее болеть, а от великого государя пожаловану за нее быть»³.

Служилые люди Московского государства, по отзывам наблюдателей, страдали недостатком мужества и военной чести. Они не считали предосудительным, пользуясь продажностью московских дьяков, дорогой ценой откупаться от похода или даже, в случае возможности, убежать домой из походного лагеря⁴. Не добавляло патриотизма и сплочения воинского коллектива и то обстоятельство, что многие войны того времени не носили освободительного характера для московского дворянства.

Подводя итог настоящей публикации, можно сделать вывод о том, что превращение служилых людей в класс собственников,

¹ Комягин Д. Л., Лебедев С. К., Лукоянов И. В., Ходяков М. В. Военный бюджет России: историко-правовое исследование // Публично-правовые исследования. Ежегодник Центра публично-правовых исследований. Т. 3. М., 2008. С. 379—499.

² Анучин И. А. Система мер воспитания личного состава русской армии в начале XVIII века // Сборник трудов студентов Исторического факультета Санкт-Петербургского университета. 2013. С. 64—73.

³ Анисимов Е. В. Императорская Россия. М.: Питер, 2011.

⁴ Korb G. Diarium itineris in Moscoviam etc. Viennae Austriae. 1700. P. 183.

наделение их правами на землю и пользование рабским трудом крестьян являлось негативным фактором в вопросе боеспособности русского войска. Как верно указал Макс Вебер, наделение землей приводит к тому, что солдаты не могут находиться в постоянном распоряжении властителя, а земледельческий труд ослабляет лояльность¹.

Одним из едва ли не самых важных слабых боеспособности вооруженных сил любого государства являются высокая дисциплина военнослужащих и мобильность войск. Ни того, ни другого поместная система не воспитывала. Власть, понимая указанную тенденцию, была вынуждена отменить наместничество и приняться за решение вопроса о повышении боеготовности войска, в том числе путем создания регулярной армии и введения военнослужащим денежного довольствия.

Библиография

1. Анучин, И. А. Система мер воспитания личного состава русской армии в начале XVIII века / И. А. Анучин // Сборник трудов студентов Исторического факультета Санкт-Петербургского университета. — СПб., 2013.
2. Анисимов, Е. В. Императорская Россия / Е. В. Анисимов. — М. : Питер, 2011.
3. Воротников, А. А. Бюрократия в Российском государстве: историко-правовой аспект : дис. ... д-ра юрид. наук / А. А. Воротников. — Саратов, 2005.
4. Ерошкин, Н. П. История государственных учреждений дореволюционной России / Н. П. Ерошкин. М., 1968.
5. Ключевский, В. О. Курс русской истории / В. О. Ключевский. — М. : АЛЬФА-КНИГА, 2009.
6. Комягин, Д. Л. Военный бюджет России: историко-правовое исследование / Д. Л. Комягин, С. К. Лебедев, И. В. Лукьянов, М. В. Ходяков // Публично-правовые исследования. Ежегодник Центра публично-правовых исследований. — Т. 3. — М., 2008.
7. Платонов, С. Ф. Очерки по истории Смуты в Московском государстве XVI—XVII вв. Опыт изучения общественного строя и сословных отношений в Смутное время / С. Ф. Платонов. — М., 1994.
8. Родионов, К. Зарубежный опыт формирования эффективной мотивации у бюрократии / К. Ро-

дионов / Мировой опыт борьбы с коррупцией. Можно ли его использовать в России? М. : Норма, 2010.

9. Соколова, Е. С. Соборное уложение 1649 г. и крепостное право: размышления о методологических истоках историко-правовой дискуссии второй половины XIX — XX в. / Е. С. Соколова // Российский юридический журнал. — 2011. — № 2.

10. Щербаков, А. Ю. Особенности национальной бюрократии: с царских времен до эпохи Путина / А. Ю. Щербаков. — М. : Алгоритм, 2017.

11. Вебер, М. Феодализм, «сословное государство» и патримониализм / пер. с нем. и комментарии А. Ю. Антоновского // Ойкумена: Альманах сравнительных исследований политических институтов, социально-экономических систем и цивилизаций / М. Вебер / Вып. 8. — Харьков, 2011.

¹ Вебер М. Феодализм, «сословное государство» и патримониализм / пер. с нем. и комментарии А. Ю. Антоновского // Ойкумена : Альманах сравнительных исследований политических институтов, социально-экономических систем и цивилизаций. Вып. 8. Харьков, 2011. С. 225—255.

The influence of the property rights of nobles on the land on the combat capability of the Russian army in the pre-Petrine period

© Glukhov E. A.,

senior lecturer of the St. Petersburg Military Institute of the National Guard troops, lieutenant colonel of justice, candidate of legal sciences

Abstract. The article analyzes the development of the system of rewarding the Russian nobility for labor with the provision of land, as well as the transformation of the forms of this right. In addition, the author draws a conclusion about the negative impact of the transformation of service noblemen to landowners on the state of military discipline and mobility of the troops of that time.

Keywords: estate, noblemen, military service, military discipline, desertion, land right, governor, feeding system.

Bibliography

1. Anuchin, I. A. A system of measures to educate the personnel of the Russian army in the beginning of the XVIII century / I. A. Anuchin // Collected works of students of the History Department of the St. Petersburg University. 2013. P. 64—73.
 2. Anisimov, E.V. Imperial Russia. / E. V. Anisimov. M. : Peter, 2011.
 3. Vorotnikov, A.A. Bureaucracy in the Russian State: Historical and Legal Aspect / A. A. Vorotnikov. diss ... doct. legal. sciences. — Saratov, 2005.
 4. Eroshkin, N. P. The history of state institutions of pre-revolutionary Russia / N. P. Eroshkin. — M., 1968.
 5. Klyuchevsky, V. O. Course of Russian History / V. O. Klyuchevsky. — M. : ALPHA-BOOK, 2009.
 6. Komyagin, D. L., Lebedev, S. K., Lukoyanov, I. V., Khodyakov M. V. The Military Budget of Russia: Historical and Legal Study // Public Law Studies. Yearbook of the Center for Public Law Research. Vol. 3. — M., 2008. — P. 379—499.
 7. Platonov, S. F. Essays on the history of the Troubles in the Moscow State of the XVI—XVII centuries. The experience of studying the social system and class relations in the Time of Troubles / S. P. Platonov. — M., 1994.
 8. Rodionov, K. Foreign experience of formation of effective motivation for bureaucracy / K. Rodionov / World experience of fighting corruption. Can it be used in Russia? M. : Norma, 2010.
 9. Sokolova, E. S. Sobornoye Ulozhenie 1649 and serfdom: thinking about the methodological origins of historical and legal discussion of the second half of the XIX—XX century / E. S. Sokolova // Russian legal journal. — 2011. — № 2. — P. 207—219.
 10. Shcherbakov, A. Yu. Features of the national bureaucracy: from tsarist times to the era of Putin / A. Yu. Scherbakov. — M. : Algorithm, 2017.
 11. Weber, M. Feudalism, «class state» and patrimonialism. Trans. with him. and A. Antonovsky's comments // Oikumena: Almanac of Comparative Studies of Political Institutions, Socio-Economic Systems and Civilizations / M. Veber / Issue. 8. — Kharkov, 2011. P. 225—255.
-

Применение военно-уголовного законодательства в годы Великой Отечественной войны

© Калинин А. А.,

старший преподаватель кафедры конституционного и административного права факультета (командного) Санкт-Петербургского военного института войск национальной гвардии Российской Федерации

Аннотация. Статья посвящена анализу некоторых особенностей применения военно-уголовного законодательства в годы Великой Отечественной войны.

Ключевые слова: военно-уголовное законодательство, Великая Отечественная война, отсрочка исполнения приговора.

Рецензент — Е. А. Глухов, кандидат юридических наук.

Предвоенные годы были обусловлены введением института согласования с вышестоящим командованием вопросов привлечения военнослужащих к уголовной ответственности, а при конструировании норм военно-уголовного процесса в начале Великой Отечественной войны был также введен институт утверждения командованием приговоров к высшей мере наказания в случаях, когда по условиям боевой обстановки невозможно соблюдение надзорной процедуры.

В соответствии с Указом Президиума Верховного Совета СССР от 14 декабря 1941 г. 15 января 1942 г. Секретарем Президиума Верховного Совета СССР было утверждено положение «О порядке снятия судимости Военными Советами фронтов (отдельных армий) и флотов с военнослужащих, отличившихся в боях с немецкими захватчиками, и о порядке представления постановлений Военных Советов на утверждение Президиума Верховного Совета СССР», в соответствии с которой снятие судимости с военнослужащих, отбывших меру наказания или досрочно освобожденных и отличившихся в боях с немецкими захватчиками, производилось от имени Президиума Верховного Совета СССР постановлениями Военных Советов фронтов (отдельных армий) и Военных Советов военноморских флотов по ходатайствам командиров (начальников) частей, кораблей, учреждений с последующим утверждением Президиума Верховного Совета СССР; хода-

тайство о снятии судимости с военнослужащего, отличившегося в боях с немецкими захватчиками, представлялось командиром (начальником) части, корабля, учреждения в Военный Совет фронта (отдельной армии), флота с указанием статьи Уголовного Кодекса и определенной по ней судом меры наказания; дата отбытия наказания или досрочного освобождения; по вынесении постановления Военного Совета о снятии судимости с военнослужащего Военным Советом фронта (отдельной армии), флота военнослужащему немедленно выдавалась справка о снятии судимости с печатью Военного Совета и за подписью секретаря Военного Совета или начальника отдела кадров, в случае невозможности вручения справки о снятии судимости военнослужащему за выбытием его из части (откомандирование, выбытие в случае ранения, смерти), а также по просьбе военнослужащего справка о снятии судимости высылалась семье военнослужащего.

Вместе с тем, названной инструкцией с военнослужащих, освобожденных от наказания в силу прим. 2 к ст. 28 УК РСФСР судимость не снималась. Такой пробел был решен 26 февраля 1943 г. принятием специального Указа Президиума Верховного Совета СССР¹, в соответствии с которым лица,

¹ Кузнецов И. Н. Законодательная и исполнительная деятельность высших органов власти. М. : Юрид. лит., 1955. С. 104—105.

осужденные с отсрочкой исполнения приговора в порядке прим. 2 к ст. 28 УК, проявившие себя стойкими защитниками Родины и в силу этого освобожденные от наказания военным трибуналом, признавались не имеющими судимости, о чем указывалось судом в определении об освобождении от наказания.

Институт отсрочки исполнения приговора в период Великой Отечественной войны характеризовался следующими элементами:

1) осужденным являлся военнослужащий, совершивший воинское или общеуголовное преступление;

2) приговор, присуждающий к наказанию в виде лишения свободы, исполнением отсрочивался;

3) отсрочка исполнения приговора давалась до окончания военных действий;

4) осужденный подлежал направлению в действующую армию;

5) от назначенного в приговоре наказания осужденный мог быть освобожден, если он в составе действующей армии проявлял себя стойким защитником СССР;

6) отсрочка исполнения приговора применялась только в военное время¹.

В годы войны порядок направления в действующую армию лиц, осужденных по прим. 2 к ст. 28 УК РСФСР предусматривал издание приказа о направлении осужденного в штрафную воинскую часть, а также то, что непосредственное исполнение судебного приговора о направлении виновного в действующую армию осуществлялось командованием воинской части, в которой служил осужденный (или начальником гарнизона).

Анализ судебной практики показывает, что действие законов военного времени распространялось на всю территорию страны, независимо от близости или удаленности места совершения преступления от фронта, а не только на те местности, которые были объявлены на военном положении Указом Президиума Верховного Совета

¹ Васильев Н. В. Применение к военнослужащим отсрочки исполнения приговора в военное время : дис. ... канд. юрид. наук. М., 1945. С. 66.

СССР от 22 июня 1941 г. Этот указ послужил основанием рассмотрения судами любых дел в отношении военнослужащих, находившихся по ранению или болезни в краткосрочных отпусках, либо на излечении в тыловых госпиталях именно с этой позиции².

Паникерство, трусость и сдача в плен представляли особую опасность, влиявшую на боеспособность армии. На 15 июля 1941 г. пленными насчитывалось 724 тыс. советских военнослужащих. Чтобы пресечь эти явления, принимались различные решительные меры³. Так, постановлением ГКО от 16 июля 1941 г. № 00381 «Об аресте и предании суду военного трибунала бывшего командующего Западным фронтом генерала армии Павлова Д. Г., бывшего начальника штаба Западного фронта генерал-майора Климовских В. Е. и других» предусматривалось, что: «Государственный Комитет Обороны признавал, что отдельные командиры и рядовые бойцы проявляли неустойчивость, паникерство, позорную трусость, бросали оружие и, забывая свой долг перед Родиной, грубо нарушали присягу, превращались в стадо баранов, в панике бегущих от обнаглевшего противника; воздавая честь и славу отважным бойцам и командирам, Государственный Комитет Обороны считал вместе с тем необходимым, чтобы были приняты строжайшие меры против трусов, паникеров, дезертиров; паникер, трус, дезертир хуже врага, ибо он порочил честь Красной Армии.

Исходя из этого, Государственный Комитет Обороны, по представлению главных командующих и командующих фронтами и армиями, арестовал и предал суду военного трибунала ряд военнослужащих...»⁴.

Таким образом, в условиях военного времени происходило развитие Особенной

² Кириченко М. Г. Советское законодательство и принципы его применения. М., 1953. С. 13.

³ Белозеров Б. П. Фронт без границ. 1941—1945 гг. (историко-правовой анализ обеспечения безопасности фронта и тыла северо-запада) : монография. СПб. : Агентство «РДК-принт», 2001. С. 165.

⁴ Васильев А. М. О классификации актов Верховного Совета СССР // Советское государство и право. 1953. № 18. С. 19.

части уголовного права. Общеизвестно, что в период войны институты Общей части не пересматривались¹. Только на практике применения статей Особенной части могли изменяться во время войны и институты Общей части. По-другому складывалось с Особенной частью уголовного права. Постановления ГКО, Указы Президиума Верховного Совета СССР уголовно-правового характера, а также приказы и разъяснения Прокуратуры СССР и НКЮ СССР уголовно-правового характера военного времени посвящены вопросам Особенной части. Введением новых составов преступлений, а также изменением квалификации действий, угрожающих интересам обороны, на основе действующего законодательства отвечало Советское уголовное право на новые формы преступности и на повышение во время войны опасности преступлений, предусмотренных в действующем законодательстве. Подчинение всего интересам фронта находило свое выражение и в сфере уголовного права путем внесения изменений и дополнений в Особенную часть. Определенные действия и бездействия, их оценка с точки зрения вреда для дела разгрома врага, установление уголовной ответственности за него, квалификация, наличие или отсутствие возможности охватить его предусмотренными в уголовном законодательстве составами преступлений, все это выступало формой, в которую облакались вопросы борьбы с преступностью и которые вставали перед законодателем.

Библиография

1. Белозеров, Б. П. Фронт без границ. 1941—1945 гг. (историко-правовой анализ обеспечения безопасности фронта и тыла северо-запада) : монография / Б. П. Белозеров. — СПб. : Агентство «РДК-принт», 2001. — 320 с.
2. Васильев, А. М. О классификации актов Верховного Совета СССР / А. М. Васильев // Советское государство и право. — 1953. — № 18.

3. Васильев, Н. В. Применение к военнослужащим отсрочки исполнения приговора в военное время : дис. ... канд. юрид. наук / Н. В. Васильев. — М., 1945.

4. Кириченко, М. Г. Советское законодательство и принципы его применения / М. Г. Кириченко. — М., 1953.

5. Кузнецов И. Н. Законодательная и исполнительная деятельность высших органов власти / И. Н. Кузнецов. М. : Юрид. лит., 1955.

6. Шеншин, В. М. Самовольное оставление части или места службы как преступление против порядка прохождения военной службы (уголовно-правовой и криминологический аспект) : дис. ... канд. юрид. наук / В. М. Шеншин. — СПб., 2006.

¹ Шеншин В. М. Самовольное оставление части или места службы как преступление против порядка прохождения военной службы (уголовно-правовой и криминологический аспект) : дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2006.

The application of military criminal law in the years The great Patriotic war

© Kalinin A. A.,

Senior lecturer in constitutional and administrative law of the faculty (team) Saint-Petersburg military Institute of national guard troops of the Russian Federation

Abstract. The Article is devoted to analysis of some aspects of the application of military criminal law applicable in the years of the great Patriotic war.

Keywords: military and criminal legislation, the Great Patriotic war, the reprieve.

Bibliography

1. Belozerov, B. P. the Front without borders. 1941—1945 (historical-legal analysis of the security of the front and rear of the North-West) : monograph. — SPb. : The Agency «RDK-print», 2001. 320 p.
 2. Vasiliev, A. M. On the classification of acts of the Supreme Soviet of the USSR // Soviet state and law. — 1953. — № 18.
 3. Vasilyev, N. I. Application to members of the suspended sentence in time of war : dis. kand. the faculty of law. sciences. — M., 1945.
 4. Kirichenko, M. G. Soviet law and the principles of its application. — M., 1953.
 5. Kuznetsov, I. N. Legislative and Executive activities of the Supreme bodies of power. M., 1955.
 6. Sensin, V. M. absence without leave or place of service as a crime against the order of passage of military service (criminal-legal and criminological aspects) : diss. kand. the faculty of law sciences. — SPb., 2006.
-

150-летию образования Московского окружного военного суда посвящается (историко-правовой очерк)

© Лужин К. Н.,

помощник председателя Московского окружного военного суда, государственный советник юстиции Российской Федерации 2 класса

© Снурницын Н. В.,

заместитель начальника отдела Московского окружного военного суда, советник юстиции 3 класса

Аннотация. В статье рассматриваются некоторые аспекты создания и функционирования Московского окружного военного суда на различных исторических этапах развития российского государства.

Ключевые слова: судебная власть, военные суды, военно-судебные органы, военное законодательство, Московский окружной военный суд.

Рецензент — А. Ф. Воронов, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации.

«Задача права вовсе не в том, чтобы лежащий во зле мир обратился в Царство Божие, а только в том, чтобы он — до времени не превратился в ад».

В. С. Соловьев, русский религиозный мыслитель, философ, публицист

Если сделать экскурс в историю, то следует отметить, что история военных судов насчитывает не один десяток веков. Еще в VII в. за проступки ратных людей учреждались уголовные наказания, и они подлежали суду. Новый виток развития военно-уголовное законодательство получило в XVI—XVII веках. Так, при царе Иване Грозном над провинившимися стрельцами чинили «суд и расправу» в «приказной избе».

По Соборному уложению царя Алексея Михайловича (1649 г.) стрельцы и пушкари имели свой суд. В допетровский период судебная власть находилась в руках командования. Низшей инстанцией в структуре военно-судебных органов являлся полковой суд, а высшей — генеральский суд. Кроме того, в военное время предусматривалось создание «скорорешительных судов», которые являлись прообразом военно-полевых судов.

Дальнейшее развитие и становление военных судов связано с Петровскими преобразованиями. В 1715—1716 гг. поэтапно был введен в действие написанный при личном участии Петра I Воинский устав,

который без преувеличения стал эпохой в деле становления российской государственности и армии, а также создания новых военных судов и военно-судебных актов.

Именно с Москвой связано и образование первого в России действующего на постоянной основе военного суда по первой инстанции, функционирующего в порядке, установленном гл. 50 этого Устава.

Первый гарнизонный суд был образован Указом Петра I для рассмотрения, преимущественно, дел о лицах, уклонявшихся от военной службы, задержанных в Москве.

В тот период преступлений подобной категории совершалось значительно больше именно в Московском гарнизоне. Официальной датой учреждения в Москве постоянного нижнего военного суда следует считать имеющийся в архивах Указ от 15 февраля 1723 г.

На первых порах обязанности военных судей выполняли не профессиональные юристы, а назначенные для рассмотрения конкретных дел обычные офицеры из войск. Но уже тогда в состав военных судов входили юристы — аудиторы, которые оказы-

вали этим офицерам необходимую помощь. Последнее слово по делам, рассматриваемым военными судами, оставалось за царем. Например, по делу в связи с дуэлью А. С. Пушкина и Дантеса военный суд на основании Воинского устава Петра I приговорил Дантеса к повешению. Однако царь с приговором не согласился и распорядился выслать осужденного «с жандармом за границу, отобрав офицерские патенты».

В таком виде военные суды просуществовали почти 150 лет, вплоть до военно-судебной реформы 1867 г.

В отчете Главного военно-судного управления от 23 ноября 1867 г. подписанном Главным военным прокурором В. Д. Философовым, указывается, что «... 15 мая 1867 г. государь Император соизволил утвердить проект нового Военно-судебного устава, а 1 сентября открыты уже в двух военных округах — Петербургском и Московском военно-судебные учреждения и Генерал-аудиториат преобразован в Главный военный суд»¹.

Указанный нормативный акт разрабатывался особой комиссией на базе утвержденных Александром II 25 октября 1865 г. «Основных положений преобразования военно-судебной части».

Вот почему 1 сентября 1867 г. можно считать днем создания Военно-окружного суда Московского военного округа.

В соответствии с указанным Уставом временные военно-судебные органы упразднились, а вместо них были созданы постоянные — полковые, военно-окружные суды и Главный военный суд. Суды признавались независимыми от административных органов. В построении новых органов военной юстиции были в известной мере заложены некоторые принципы буржуазного судоустройства, в том числе: принцип отделения и независимости суда от административных органов, принцип отделения и независимости органов обвинения от административных и судебных, принцип несменяемости судей, принцип максимального сокращения судебных инстанций.

Однако в действительности не все эти принципы были полностью воплощены в жизнь. При утверждении Военно-судебного устава 1867 г. порядок, время и условия введения его в действие конкретно определены не были. На практике Устав вводился в действие постепенно, по отдельным военным округам и начало его реального применения растянулось более чем на два десятилетия — с 1867 г. по 1889 г.

Если в Санкт-Петербургском и в Московском военных округах Устав был введен с 1 сентября 1867 г., то в Туркестанском, Омском, Иркутском и Приамурском округах новые органы военной юстиции были созданы с 1 октября 1889 г. после революционных волнений в стране 1879—1880 гг. Создавались они уже не по Уставу 1867 г., а по более позднему и потому менее радикальному Военно-судебному уставу 1883—1885 гг.

Такая система военных судов без крупных изменений просуществовала вплоть до Октябрьской революции.

Первым законодательным актом Советской власти в соответствии с задачами, поставленными в программных документах партии большевиков, был слом старого государственного аппарата, в том числе и судов.

В ст. 1 Декрета о суде № 1 предписывалось «упразднить донныне существующие общие судебные установления, ... в том числе военные и морские суды всех наименований»². В соответствии с этим законом Народный комиссариат по военным делам издал приказ о прекращении деятельности всех военных судов. Никаких иных органов, осуществляющих правосудие в армии, не создавалось. Это не было случайностью, поскольку каких-либо теоретических разработок по существу не было. Даже после прихода к власти большевики лишь в общих чертах говорили, что ставится задача добиться того, чтобы «всё трудящееся население поголовно привлекалось к отправлению судебских обязанностей»³. В отношении во-

¹ РГВИА. ф. 1 ОП. 1 Д. 27792. л. 114 и об.

² СУ РСФСР. 1917. № 4. Ст. 50.

³ См.: КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и Пленумов ЦК. 9-е изд. 1983. С. 81.

енных судов было конкретное решение: «военно-народных судов не учреждать, а все дела в отношении лиц военных передавать нарсудам»¹.

Однако ошибочность позиции в отношении судебной власти достаточно скоро была признана². П. И. Стучка, под непосредственным руководством которого проводилась ликвидация всей судебной системы, в связи с назначением его Председателем Верховного Суда РСФСР писал: «в 1918 г. мы могли думать, что роль правосудия сокращается, что правовая жизнь окончательно упрощается и что поэтому, в общем и целом, можно ее превратить в чисто местную фикцию, ... однако затем мы должны были считаться с новым осложнением жизни и в результате должны были перестроить весь судебный аппарат, всю юстицию в направлении централизации и единства»³. Характерно, что Н. В. Крыленко уже 8 октября 1922 г. заявил: «мы должны отказаться от того начала, что народным судьей может быть всякий»⁴.

В 1918 г. была издана единая для всех Инструкция военным трибуналам фронтов и армий. Согласно этому акту система военно-судебных органов состояла из Реввоен-трибунала Республики, реввоен-трибуналов фронтов и армий и их отделов при дивизиях и отдельных бригадах. При этом военные суды являлись органами соответствующих реввоенсоветов, все судьи назначались и были подотчетны в своей деятельности именно реввоенсоветам. Право приостановления исполнения приговора принадлежало как вышестоящему суду, так и реввоенсовету. Таким образом, можно сделать вывод о том, что военные суды создавались как специальные органы для борьбы с преступностью в армии и на флоте, были зависимы от командования в своей деятельности.

¹ ЦАМО РФ, ф.4, оп.6. ед.хр.9, л. 2-6

² Портнов В. П. Ленинские принципы правосудия во второй Программе партии // Советская юстиция. 1969. № 6. С. 3—4.

³ Стучка П. И. Мысли о нашем правосудии // Ежегодник советской юстиции. 1923. № 14. С. 314.

⁴ Бюллетень IV сессии ВЦИК 9 созыва. 1922. № 1. Ст. 24.

14 октября 1918 г. за подписью Л. Троцкого был опубликован приказ № 94, который гласил: «Сформировать Военно-Революционный трибунал при Революционном Совете Республики, под председательством т. Данишевского и членах т.т. Механошине и Аралове. Военно-Революционному Трибуналу создать соответствующие органы, штаты, коих представить на утверждение в РВСР», переименованный в ноябре 1918 г. в Революционный Военный Трибунал Республики (РВТР).

8 декабря 1918 г. РВТР провел первое распорядительное заседание. Эта дата и вошла в историю военных трибуналов как начало их организованной деятельности на правовых началах, как праздник военных судов Советского Союза и современной Российской Федерации.

В законодательном порядке вопросы организации и деятельности, вновь созданных судов впервые были закреплены в Положении о революционных военных трибуналах, утвержденном уже органом не военной власти, а Декретом ВЦИК от 20 ноября 1919 г., в котором тенденции в деятельности военных судов именно как органов судебной власти проявились еще более отчетливо.

Логическим продолжением процесса формирования системы военно-судебных органов, определения их компетенции, подсудности уголовных дел и процедуры судопроизводства, а также организации структуры стало принятие Положения о революционных трибуналах от 4 мая 1920 г. Анализ документа позволяет сделать вывод, что процедура рассмотрения дел военными трибуналами все более приближалась к судебной деятельности. Так, председателю Революционного военного трибунала Республики было предоставлено право в ревизионном порядке истребовать дела из всех революционных военных трибуналов и в случае необходимости отменять или изменять постановленные ими приговоры. Хотя определенная зависимость от военного командования и политических органов сохранялась (назначение на должности судей и подотчетность реввоенсоветам).

К 1920 г. система военно-судебных органов значительно расширилась в связи с созданием реввоенрибуналов внутренних войск (январь 1920 г.) и революционных военных железнодорожных трибуналов (май 1920 г.)¹: 29 декабря 1920 г. приказом командующего войсками Московского военного округа № 1236 Петряева Павла Александровича был создан Революционный Военный Трибунал Московского военного округа.

Революционный военный трибунал Московского военного округа (РВТ МВО) был вышестоящим трибуналом по отношению к своим отделам, в его компетенцию входило не только рассмотрение сложных уголовных дел по первой инстанции, но и приостановление исполнения «смертных приговоров», выносимых его отделами.

В состав РВТ МВО входили 6 отделов (Московский, Рязанский, Тверской, Тульский, Владимирский и Ярославский).

В мае 1921 г. в состав РВТ МВО на правах армейских трибуналов влились отдел РВТ МВО Архангельской губернии и Морских сил Северного моря (бывший РВТ Беломорского военного округа и Морских сил Северного моря), а также Вологодский отдел РВТ МВО (ранее — Вологодский отдел РВТ Беломорского военного округа).

Организационно РВТ МВО состоял из:

1) коллегии, в состав которой входили: председатель РВТ, заместитель председателя РВТ, 6 членов РВТ и порученец (всего 9 чел.);

2) следственной части, где кроме начальника, делопроизводителей, машинистов и писмоводителей, дополнительно входили 16 военных следователей (всего 24 чел.);

3) организационно-инструкторской части (всего 9 чел.);

4) части судебного надзора (всего 4 чел.);

5) секретариата, состоявшего из общей части, судебной-исполнительной части и комendantско-хозяйственной части (всего 37 чел.).

Первый состав коллегии был утвержден приказом командующего МВО от 29 декабря 1920 г. № 1236. В коллегию вошли: председатель — Эльтман (из состава резерва РВТР), члены РВТ: Акимов (член Главного реввоенрибунала ВМУС), Лакис (председатель РВТ ВМУС Московского военного округа), Миронов (начальник следственно-судебного отдела Московского округа), Горячев и Тернопольченко (члены РВТ За-волжского военного округа).

Первый председатель трибунала К. И. Эльтман занимал должность председателя РВТ почти до конца мая 1921 г., после чего был откомандирован в состав резерва РВТР.

Первоначально РВТ МВО располагался в городе Москве по адресу: Кречетниковский переулок, дом 9, в здании, не пригодном «не только для трибунала, но и для всякого учреждения», но уже 18 марта 1921 г. председатель РВТ МВО доложил о переезде суда в здание бывшего окружного суда, — Арбат, д. № 37. В этом здании РВТ МВО осуществлял свою деятельность вплоть до 2 июля 1921 г. Дальнейшее местонахождение РВТ МВО, уже как военного отдела при Московском губернском ревтрибунале, связано с адресом: улица Большая Лубянка, д. № 18, где находился этот трибунал.

При этом следует отметить, что согласно Положению от 4 мая 1920 г. подсудность дел реввоенрибуналам сократилась. По общему правилу они стали рассматривать дела только в отношении военнослужащих и в виде исключения в отношении гражданских лиц только по делам о бандитизме, остальные дела они рассматривали только в том случае, если в районе их действий не было гражданских судов.

С окончанием Гражданской войны с 1 августа 1921 г. были упразднены военные революционные трибуналы, а при губернских революционных трибуналах были созданы отделения по военным и крупным служебным преступлениям. Однако высшее командование РККА сочло подобное положение невозможным и стало добиваться восстановления военных трибуналов. В этом отношении несомненный интерес представляет резолюция, принятая военными делегатами на XI съезде РКП(б) 2 апреля

¹ Органы и войска МВД России. Краткий исторический очерк. М., 1966. С. 286.

1922 г., поддержавшая мнение о необходимости восстановления реввоен трибуналов до дивизии включительно. Делегаты мотивировали свое предложение, сославшись на положительные моменты в работе военных судов: непосредственная близость к армейской среде, гибкая судебная репрессия, оперативность, широкая практическая работа по предупреждению преступлений¹.

8 апреля 1922 г. Пленум Верховного Трибунала ВЦИК принял постановление, поручив Военной коллегии согласовать с Реввоенсоветом Республики и представить во ВЦИК предложения о повсеместной организации реввоен трибуналов для всех военных округов².

Весной 1922 г. после восстановления системы военных трибуналов приказом командующего войсками МВО от 19 мая 1922 г. № 650 было определено: «Все дела по преступлениям военнослужащих воинских частей и учреждений, подсудных Трибуналу, надлежит направлять в Революционный военный трибунал округа, Москва, Арбат 37».

Судебная реформа 1922 г. определяла место военных судов в судебной системе государства. Наряду с трехзвенной системой судов общей юрисдикции (народный суд, губернский суд, Верховный суд РСФСР) предусматривалось создание временных специальных судов:

а) по делам о преступлениях, угрожающих крепости и мощи Красной Армии — военные трибуналы;

б) по делам об особо значимых преступлениях угрожающих транспорту — военно-транспортные трибуналы, ввиду особой сложности таких дел и необходимости специальных знаний и навыков для их рассмотрения.

Постановлением ВЦИК от 11 ноября 1922 г. было принято специальное Положение «О специальных судебных учреждениях для рассмотрения дел особых категорий», в ст. 86 которого устанавливалась система военно-судебных органов: военные трибуналы округов (фронтов), военные трибуналы кор-

пусов и дивизионные отделы окружных военных трибуналов, каждый в составе председателя, его заместителя и четырех членов трибунала. Во главе системы находилась Военная коллегия Верховного Суда РСФСР в составе председателя, его заместителя и четырех членов Верховного Суда РСФСР.

С образованием СССР система военных судов была преобразована в соответствии с Положением о Верховном Суде СССР 1923 г. и Наказом Верховному Суду СССР 1924 г.³, а затем в соответствии с Основами судостроительства Союза ССР и союзных республик 1924 г.

К 1940 г. в состав военного трибунала Московского военного округа входили: военный трибунал Московского гарнизона, военные трибуналы 21, 57, 61 стрелковых корпусов и корпуса ПВО.

Во время Великой Отечественной войны компетенция военных трибуналов существенно расширилась, что непосредственно отразилось и на деятельности военного трибунала Московского военного округа, которому отводилась важная роль по обеспечению обороны и правопорядка на территории Москвы. В соответствии с Положением от 22 июня 1941 г. военные трибуналы действовали при военных округах, фронтах и морских флотах; при армиях, корпусах, иных воинских соединениях и военизированных учреждениях.

Линейные суды железнодорожного и водного транспорта реорганизовывались в военные трибуналы железных дорог и водных путей сообщения.

Особый период требовал и принятия нестандартных решений характера крайней необходимости. Так, в связи с объявлением в г. Москве осадного положения Государственный Комитет Обороны постановлением от 20 октября 1941 г. все гражданские суды (как и органы прокуратуры) столицы перестроил в военные трибуналы и военные прокуратуры.

В этот период военный трибунал МВО стал именоваться также и военным трибуналом Московской зоны обороны, предсе-

¹ ЦАМО РФ, ф.4, об.6, ед.хр. 9, л. 200.

² Там же. Л. 217.

³ Куликов В. В. Верховный Суд Союза ССР / Суд в СССР. М., 1977. С. 162.

дателем его был назначен Романовский Сергей Павлович.

За весь период войны на территории Московского военного округа и Московской зоны обороны было создано и функционировало более 100 различных военных трибуналов дивизий, бригад, корпусов и даже объединений (армий).

Помимо рассмотрения значительного количества судебных дел, военные трибуналы вели борьбу с дезертирами, шпионами, всеми теми, кто мешал общему делу разгрома фашизма.

В последующем подсудность дел военным трибуналам изменилась в направлении естественного сокращения и стала определяться общими для всех судов задачами осуществления правосудия, а также задачами по борьбе с посягательствами на боеспособность и боеготовность Вооруженных Сил СССР.

На 1953 год военному трибуналу МВО были подведомственны 19 военных трибуналов гарнизонов и различных воинских частей.

С принятием в 1958 г. нового Положения о военных трибуналах в устройство военных трибуналов, их компетенцию и порядок деятельности были внесены существенные изменения. В 1980 г. в Положение 1958 г. были внесены некоторые изменения и дополнения, и этот нормативный акт действовал в новой редакции до принятия в 1999 г. Федерального Конституционного закона «О военных судах Российской Федерации».

В настоящее время военные суды, являясь составной частью судебной системы страны, осуществляют правосудие в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках, воинских формированиях и федеральных органах исполнительной власти, в которых федеральным законом предусмотрена военная служба¹.

Правовые основы рассмотрения судебных дел военными судами заложены обще-

признанными нормами международного права, Конституцией РФ, Федеральными конституционными законами, а также отраслевым законодательством, регламентирующим порядок судопроизводства.

Право на справедливое судебное разбирательство гарантируется п. 1 ст. 6 Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод, который гласит: «Каждый ... при предъявлении ему любого уголовного обвинения имеет право на справедливое и публичное разбирательство дела в разумный срок независимым и беспристрастным судом, созданным на основании закона».

Указанные принципы, а также положения Конституции Российской Федерации о том, что каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод, лежат в основе деятельности каждого суда Российской Федерации, в том числе и Московского окружного военного суда.

Сегодня Московский окружной военный суд является самым крупным судом в военно-судебной системе российского государства.

Рассматривая предусмотренные законом наиболее значимые дела по первой инстанции, он в то же время является судом апелляционной и кассационной инстанций для 20 гарнизонных военных судов, расположенных на территории 19 субъектов Российской Федерации и в Приднестровском регионе Республики Молдова.

Как уже отмечалось выше, во все периоды своей деятельности в производстве Московского окружного военного суда находились наиболее сложные «громкие» дела, имевшие значительный общественный резонанс не только в нашей стране, но и далеко за ее пределами.

С 2003 г. к компетенции военных судов отнесено также рассмотрение дел об административных правонарушениях, совершенных военнослужащими.

Кроме того, с 1 января 2015 г. в Московском окружном военном суде рассматриваются уголовные дела о преступлениях, имеющих террористическую направленность, а также уголовные дела, связанные с захватом заложников, угонами воздушных судов, диверсионной деятельностью и неко-

¹ Более подробно о современной деятельности военных судов см.: Судебная защита прав военнослужащих : учебник / под ред. В. М. Корякина. М. : РГУП, 2017.

торые другие категории уголовных дел.

Структурно Московский окружной военный суд состоит из судебных коллегий по уголовным и административным делам, президиума суда, отделов и групп, а также персонала по обслуживанию и охране здания.

Деятельность Московского окружного военного суда неразрывно связана с жизнью различных воинских формирований, поскольку военные судьи не только разрешают уголовные, гражданские и административные дела, но и проводят значительное количество правос воспитательных мероприятий в воинских частях и воинских коллективах.

Таким образом, сегодня Московский окружной военный суд работает в новых условиях, введены новые информационные технологии, механизмы финансирования, постепенно решаются многие вопросы материально-технического обеспечения.

Исходя из 150-летнего исторического опыта, можно сделать вывод, что Москов-

ский окружной военный суд со своими богатыми традициями, интересной историей с честью решает возложенные на него задачи по отправлению правосудия.

Библиография

1. Куликов, В. В. Верховный Суд Союза ССР // Суд в СССР / В. В. Куликов. — М., 1977.
2. Органы и войска МВД России. Краткий исторический очерк. — М., 1966.
3. Портнов, В. П. Ленинские принципы правосудия во второй Программе партии / В. П. Портнов // Советская юстиция. — 1969. — № 6.
4. Смыкалин, А. С. Судебная реформа 1922 года / А. С. Смыкалин // Российская юстиция. — 1922. — № 4.
5. Стучка, П. И. Мысли о нашем правосудии / П. И. Стучка // Ежедневник советской юстиции. — 1923. — № 14.
6. Судебная защита прав военнослужащих : учебник / под ред. В. М. Корякина. — М. : РГУП, 2017.
7. Титов, Ю. П. Первые шаги губернских судов по судебной реформе 1922 г. / Ю. П. Титов // Вестник МГУ. — 1974. — № 1.

150 anniversary of the Moscow military district court is dedicated to (the historical and legal background)

© **Luzhin K. N.**

assistant to the Chairman of the Moscow district military court state counselor of justice of the Russian Federation, class 2

© **Snurnitsyn N. In.**

the Deputy chief of Department of the Moscow district military court adviser of justice 3 classes

Abstract. The article considers some aspects of the creation and evolution of the Moscow district military court on various historical stages of development of the Russian state.

Keywords: judiciary, military courts, military judiciary, military legislation, the Moscow district military court.

Bibliography

1. Kulikov, V. V. Supreme Court of the USSR // The Court in the USSR / V. V. Kulikov. — M., 1977.
2. Bodies and troops of the MIA of Russia. A brief historical sketch. — M., 1966.
3. Portnov, V. P. Leninist principles of justice in the second Program of the party / V. P. Portnov // The Soviet justice. — 1969. — № 6.
4. Smekalin, A. S. Judicial reform of 1922 / Stykalin A. S. // Russian justice. — 1922. — № 4.
5. Stuchka, P. I. Thoughts about our justice / P. I. Stuchka // Weekly of the Soviet justice. — 1923. — № 14.
6. Judicial protection of the rights of servicemen : the textbook / by ed. of V. M. Koryakina. — M., 2017.
7. Titov, Yu. P. The First steps of the provincial courts in judicial reform of 1922 / by Y. P. Titov // Vestnik MGU. — 1974. — № 1.

Об истории правового регулирования начальной военной подготовки в образовательных учреждениях нашего государства

© Харитонов В. С.,

студент Всероссийского государственного университета юстиции (РПА Минюста России)

Аннотация. В статье рассмотрено правовое регулирование получения начальных военных знаний обучающимися в школах до 1991 года.

Ключевые слова: школа, начальная военная подготовка.

Рецензент — В. М. Корякин, доктор юридических наук, профессор.

Создание или изменение нормативных актов, направленных на совершенствование правового регулирования складывающихся общественных отношений, затруднительно без изучения, анализа и учета правовых норм, регулировавших те или иные общественные отношения на различных исторических этапах развития нашего государства. Особенно полезно обращаться к нормативным источникам, которые ранее определяли мероприятия, направленные на укрепление обороны страны, обеспечения ее оборонного потенциала, который включает в себя не только какие-то материальные составляющие (вооружение, военные запасы и т.д.), но и навыки и умения по защите Родины.

Наверное, трудно поспорить с тезисом о том, что современный бой предъявляет высокие требования к боевым качествам, дисциплине, физической подготовке военнослужащего, умению владеть оружием и военной техникой. И традиционно основы военного дела закладывались при изучении начальной военной подготовки в школах.

Если обратиться к научным исследованиям о начальной военной подготовке, то автору не удалось найти специальные исследования юристов по этой теме. В то же время по теме подготовки молодежи к военной службе написано значительное количество исторических и педагогических работ¹.

В них авторы рассматривали вопросы подготовки молодежи к защите Отечества в концептуальном плане, используя общегосударственный опыт и подход, обосновывали принципы формирования у молодежи оборонного и правового сознания, привития необходимых умений и навыков для службы в армии.

Поэтому далее хотелось бы осветить некоторые нормативные акты, которые регулировали вопросы организации и проведения начальной военной подготовки.

Прежде всего, следует согласиться с В.А. Кутеповым, утверждающим, что истоки введения в школах обучения военному делу и гимнастике лежат еще в системе образования имперской России. Поражение в войне с Японией (1904—1905 гг.) заставило российское руководство заняться улучшением состояния Вооруженных Сил. С 1905 по 1912 г. в стране проводились важные военные реформы, которые охватили все стороны жизни русской армии. Не обошли вниманием реформы и вопросы подготовки молодых людей к военной службе. 8 января 1908 г. Николай II высказал Высочайшее пожелание о введении в народных школах обучения военному строю и гимнастике в

(1961—1991 гг.) : дис. ... д-ра ист. наук. М., 1994; Кужилин С. Ф. Деятельность государственных органов и общественных организаций по военно-патриотическому воспитанию допризывной и призывной молодежи СССР и РФ: вторая половина 1950-х — 2000 гг. : дис. ... д-ра ист. наук. Самара, 2006; Галдобина С. В. Военно-патриотическое воспитание населения СССР в 1946—1991 гг.: историографическое исследование : дис. ... д-ра ист. наук. СПб., 2008.

¹ См., например: Аронов А. А. Научно-педагогические основы управления системой военно-патриотического воспитания школьников : дис. ... д-ра пед. наук. М., 1990; Волков А. П. Деятельность государственных органов и общественных организаций СССР по подготовке молодежи к защите Родины

целях физического развития молодежи и подготовки ее к военной службе. Высочайшее повеление приказом по военному ведомству № 299 от 28 июня 1910 г. довели до всех воинских начальников. Еще ранее, 29 мая, МНП (Министерство народного просвещения) циркуляром оповестило все учебные округа о введении в школах обучения военному строю и гимнастике. С этого времени подготовка к военной службе вводилась как обязательный предмет в начальных и средних учебных заведениях всех ведомств. На нее отводилось не менее 2 часов в неделю. Учителя выбирались из действующих военнотружущих или состоящих в запасе и в отставке¹.

После 1917 г. в советской период начальной военной подготовке то придавалось исключительное значение (с 1918 года было введено всеобщее обязательное военное обучение — всеобуч), то о ней вообще забывали (в 1962 г. допризывная военная подготовка в школах была отменена).

Автор солидарен с выводами Ю. В. Трубина, что полную системность и высокую эффективность подготовка учащейся молодежи к военной службе в СССР приобрела с принятием в 1939 г. Закона «О всеобщей воинской обязанности», в котором были определены две ее ступени:

— начальная военная подготовка учащихся 5—7 классов всех школ;

— допризывная военная подготовка учащихся 8—10 классов, техникумов, рабфаков, а также студентов вузов.

Подготовка учащейся молодежи в СССР к военной службе в 1939—1947 гг.

— во-первых, являлась частью военно-патриотического воспитания молодых людей,

— во-вторых, осуществлялась на базе специально созданной для этого общественно-политической оборонной организации Общество содействия обороне, авиационному и химическому строительству (ОСО-

АВИАХИМ), сформированной в 1927 г. на основе Общества содействия обороне СССР и добровольного общества друзей авиационной и химической промышленности (АВИАХИМ),

— в-третьих, в систему подготовки учащейся молодежи к военной службе включалась активная пропаганда военных знаний в школах,

— в-четвертых, система подготовки граждан к военной службе строилась в непосредственной связи с потребностями Вооруженных Сил и при их участии,

— в-пятых, подготовка молодежи к военной службе носила массовый характер.²

Через определенный период времени государство пришло к выводу о необходимости возрождения военного обучения в школах. В соответствии с Постановлением Совета Министров СССР от 29 апреля 1968 г. № 289 «О сроках и порядке введения начальной военной подготовки молодежи» было предписано постепенно, в течение 1968—1972 годов, ввести начальную военную подготовку молодежи в общеобразовательных школах.

Занятия по начальной военной подготовке, включая подготовку по гражданской обороне, проводились в общеобразовательных школах в IX и X (XI) классах.

С девушками — учащимися общеобразовательных школ занятия по основам военного дела и гражданской обороны проводились в учебные часы, отводимые на начальную военную подготовку, совместно с юношами, а по программе подготовки санитарных дружинниц — отдельно. В этих целях предусматривалось деление классов на группы юношей и девушек.

Также было установлено, что на начальную военную подготовку в школах необходимо отводить 140 часов, включая 35 часов, в течение которых в то время изучался курс гражданской обороны.

В целях закрепления знаний и навыков, приобретенных юношами на занятиях по начальной военной подготовке, рекомендо-

¹ Кутепов В. А. Начальная военная подготовка молодежи в общеобразовательных школах Западной Сибири (1968—1991): опыт и проблемы // Вестник Челябинского государственного университета. 2010. № 30 (211). История. Вып.42. С. 54.

² Трубин Ю. В. Педагогическая система подготовки молодежи к военной службе : дис. ... канд. пед. наук. Омск, 2015. С. 32—33.

валось широко практиковать проведение с ними тактических занятий, военизированных походов и игр в военно-спортивных и оздоровительных лагерях.

В штаты школ были введены должности военного руководителя, на которые назначались, как правило, офицеров запаса, имеющих высшее или среднее военное образование. При этом должностные оклады военрукам были установлены в размерах должностных окладов заместителей директоров школ по учебной работе.

Для проведения занятий по начальной военной подготовке в каждой школе оборудовались военный кабинет (класс) и кладовая (комната), специально оснащенная для хранения учебного оружия и малокалиберных винтовок.

В развитии данного Постановления Совета Министров СССР было утверждено Положение о начальной военной подготовке молодежи.

Как справедливо указывает Н. Ю. Кнител в своем научном исследовании, в последующие несколько десятилетий была проведена значительная работа по совершенствованию содержания, методики и материальной базы начального военного обучения. Системно были введены в действие учебные программы 1968, 1971, 1974, 1981, 1987 гг. и положение о начальной военной подготовке молодежи. В них с учетом опыта улучшалась тематика, усиливалась военно-прикладная направленность, изменялось распределение времени на изучение ряда разделов. Начальной военной подготовке и формированию патриотических качеств личности, учащихся способствовала внеклассная и внешкольная работа. Формы и методы ее оказались весьма разнообразными: военно-спортивные игры «Зарница» и «Орленок», оборонно-спортивные лагеря, оборонные кружки, отряды юных друзей Советской Армии и Флота, движение «Красных следопытов», клубы юных танкистов, авиаторов, моряков, вечера воинской славы, встречи с ветеранами, воинами армии и флота, торжества по случаю памятных дат, Всесоюзные вахты памяти молодежи и пионеров, открытие музеев и комнат боевой славы и т.д. Начальная военная под-

готовка вместе с проведением военно-патриотического воспитания способствовала усилению дисциплины, возрастанию организованности, улучшению их подготовки к службе в рядах Советской Армии¹.

В 1991 г. предмет «начальная военная подготовка» (НВП) был заменен на ОБЖ — «основы безопасности жизнедеятельности». Изучение военных дисциплин сократилось до минимума, а сам предмет стал факультативным для изучения.

Таким образом, с высокой степенью уверенности можно утверждать, что на протяжении достаточно короткого в историческом плане промежутка времени в государстве сложилась качественная система подготовки обучающихся в школах к военной службе, и этот опыт может быть востребован при решении задач военной подготовки молодежи в общеобразовательных организациях сегодня.

В заключении возможно привести мнение Министра обороны Российской Федерации С. К. Шойгу, который, выступая на «правительственном» часе в Государственной Думе, сказал, что «... если говорить о начальной военной подготовке, то, наверное, она должна быть факультативной больше. Мы не должны милитаризировать страну бесконечно. Мы должны заниматься патриотическим воспитанием»².

Библиография

1. Кнител, Н. Ю. Педагогические пути совершенствования подготовки молодежи к военной службе в образовательных организациях : дис. . канд. пед. наук / Н. Ю. Кнител. — М., 2015. — 178 с.
2. Кутепов, В. А. Начальная военная подготовка молодежи в общеобразовательных школах Западной Сибири : дис. ... канд. ист. наук / В. А. Кутепов. — Тюмень, 2011. — 234 с.
3. Трубин, Ю. В. Педагогическая система подготовки молодежи к военной службе : дис. ... канд. пед. наук / Ю. В. Трубин. — Омск., 2015. — 223 с.

¹ Кнител Н. Ю. Педагогические пути совершенствования подготовки молодежи к военной службе в образовательных организациях : дис. ... канд. пед. наук. М., 2015. С. 35—36.

² <https://www.bfm.ru/news/347419>, дата доступа 07.11.2017.

On the history of the legal regulation of initial military training in the educational institutions of our state

© Kharitonov V. S.,

student of the All-Russian State University of Justice (RPA
of the Ministry of Justice of Russia)

Abstract. The article deals with the legal regulation of the acquisition of initial military knowledge by students in schools until 1991.

Keywords: school, initial military training

Bibliography

1. Knittel, N. [Pedagogical ways to improve the preparation of youth for military service in educational institutions : dis. ... candidate of ped. sciences / N. Yu. Knitel. — M., 2015. — 178 p.
 2. Kutepov, V. A. Initial military training of youth in secondary schools of Western Siberia : dis. kand. ist. Sciences / V. A. Kutepov. — Tyumen, 2011. — 234 p.
 3. Trubin, Yu. V. Pedagogical system of preparation of youth for military service : dis. kand. PED. Sciences / Yu. V. Trubin. — Omsk, 2015. — 223 p.
-

Военные аспекты административного, финансового и трудового права

Проблемы правового регулирования мер административного принуждения, применяемых военнослужащими войск национальной гвардии Российской Федерации

© Герман Е. С.,

кандидат юридических наук, Новосибирский военный институт имени генерала армии И. К. Яковлева войск национальной гвардии Российской Федерации, г. Новосибирск.

Аннотация. В статье рассматриваются теоретические и практические проблемы применения военнослужащими войск национальной гвардии Российской Федерации мер административного принуждения, регламентированных Федеральным законом «О войсках национальной гвардии Российской Федерации».

Ключевые слова: административное задержание, доставление, привод, войска национальной гвардии.

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

В 2016 г. вступил в силу Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 226-ФЗ «О войсках национальной гвардии Российской Федерации», пришедший на смену Федеральному закону «О внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации». В новом законе достаточно внимания уделено правовой регламентации административно-принудительных мер, право на применение которых предоставлено военнослужащим (сотрудникам) войск национальной гвардии Российской Федерации.

В соответствии со ст. 8 Федерального закона № 226-ФЗ войска национальной гвардии в целях выполнения возложенных на них задач осуществляют следующие полномочия:

1) общие полномочия;

2) специальные полномочия (меры принуждения): задержание; вскрытие транспортного средства; входение (проникновение) в жилые и иные помещения, на земельные участки и территории (акватории); оцепление (блокирование) участков местности (акваторий), жилых и иных помещений,

строений и других объектов; формирование и ведение банков данных о гражданах;

3) полномочия по обеспечению режимов чрезвычайного положения, военного положения и правового режима контртеррористической операции и полномочия, связанные с участием в контртеррористической операции;

4) иные полномочия, предусмотренные федеральными конституционными законами, настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Однако, анализ п. 1, 3 ст. 8 и ст. 9 указанного Закона свидетельствует о том, что перечисленные в них полномочия по своему содержанию также могут быть отнесены к мерам принуждения. Например, в ст. 9 «Общие полномочия войск национальной гвардии» указаны следующие полномочия:

— требовать от граждан соблюдения общественного порядка;

— требовать от граждан и должностных лиц прекращения противоправных действий;

— пресекать преступления, административные правонарушения и противоправные действия;

— проверять документы, удостоверяющие личность граждан, если имеются данные, дающие основания подозревать их в совершении преступления или полагать, что они находятся в розыске, либо если имеется повод к возбуждению в отношении этих граждан дела об административном правонарушении, либо если имеются основания для их задержания в случаях, предусмотренных федеральным законом.

Практически все из указанных в данной статье мер в полном объеме могут быть отнесены к мерам административного принуждения наряду с полномочиями войск национальной гвардии Российской Федерации по обеспечению режимов чрезвычайного положения, военного положения и правового режима контртеррористической операции.

На основании вышеизложенного представляется целесообразным расширить существующую в рассматриваемом Федеральном законе классификацию полномочий войск национальной гвардии Российской Федерации, разграничив их в зависимости от оснований применения административно-принудительных мер на следующие группы.

1) административно-предупредительные меры, применяемые военнослужащими войск национальной гвардии Российской Федерации:

— общие полномочия;

— специальные полномочия (полномочия по обеспечению режимов чрезвычайного положения, военного положения, контртеррористической операции);

2) административно-пресекательные меры, применяемые военнослужащими войск национальной гвардии Российской Федерации:

— общие полномочия;

— специальные полномочия (применение физической силы, оружия, специальных средств, боевой и специальной техники, приостановление действия лицензии и др.)¹.

Указанная классификация разграничивает правовые основания, по которым военнослужащие войск национальной гвардии Российской Федерации вправе применять меры административного принуждения, а также разделяет все полномочия войск национальной гвардии на общие и специальные, где в качестве специальных выступают полномочия, осуществляемые в исключительных случаях (например, в условиях режимов чрезвычайного положения, военного положения, контртеррористической операции).

Определенный интерес представляет сравнительный анализ таких административно-принудительных мер, как доставление и административное задержание, право на применение которых предоставлено военнослужащим войск национальной гвардии Российской Федерации.

Необходимо отметить, что нормативная регламентация указанных мер в КоАП РФ противоречит порядку и целям их применения, предусмотренных Федеральным законом «О войсках национальной гвардии Российской Федерации».

Так, согласно ст. 27.2 КоАП РФ *доставление* — это мера обеспечения производства по делу об административном правонарушении, которая состоит в принудительном препровождении физического лица в целях составления протокола об административном правонарушении при невозможности его составления на месте выявления правонарушения (если составление этого протокола является обязательным). Данная мера связана с кратковременным ограничением свободы действий и передвижения физического лица, которое доставляется в специальное служебное помещение. Составление протокола — единственная цель доставления физического лица в служебное помещение.

Статья 27.2 КоАП РФ закрепляет широкий перечень должностных лиц, имеющих право осуществлять доставление. К ним в

¹ Калинин С. И., Корякин В. М. Применение специальных средств военнослужащими внутренних

войск, сотрудниками полиции МВД России и военнослужащими военной полиции: сравнительно-правовой анализ // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2015. № 2. С. 2—8.

соответствии с п. 2 и 3. ч. 1 ст. 27.2 КоАП РФ относятся, в том числе, военнослужащие и сотрудники федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции в сфере деятельности войск национальной гвардии Российской Федерации, должностные лица ведомственной охраны федеральных органов исполнительной власти и организаций, военизированных и сторожевых подразделений организации, подведомственной федеральному органу исполнительной власти, осуществляющему функции в сфере деятельности войск национальной гвардии Российской Федерации (таким органом является Федеральная служба войск национальной гвардии — Росгвардия).

Указанные лица вправе осуществлять доставку при выявлении административных правонарушений, связанных с причинением ущерба охраняемым ими объекту или вещам либо с посягательством на такие объект или вещи, а равно с проникновением в охраняемую ими зону, в служебное помещение органа внутренних дел (полиции), служебное помещение охраны или в служебное помещение подразделения воинской части либо органа управления войск национальной гвардии Российской Федерации.

В соответствии с п. 3 ст. 27.2 КоАП РФ военнослужащие войск национальной гвардии Российской Федерации также вправе осуществлять доставку при выявлении административных правонарушений, предусмотренных ст. 19.3, 20.1—20.3, 20.5, 20.8, 20.13, 20.17—20.22 КоАП РФ, в служебное помещение органа внутренних дел (полиции), служебное помещение территориального органа Росгвардии, или в помещение органа местного самоуправления сельского поселения. Кроме того, ч. 2. и 3 ст. 27.2 КоАП РФ содержит указание на то, что доставка должна быть осуществлена в возможно короткий срок, о чем составляется протокол либо делается соответствующая запись в протоколе об административном правонарушении или в протоколе об административном задержании.

Таким образом, доставка согласно КоАП РФ выступает в качестве одной из мер процессуального обеспечения производства по делам об административных

правонарушениях, целью которого, в соответствии с ч. 1. ст. 27.2 КоАП РФ является составление протокола об административном правонарушении при невозможности его составления на месте выявления административного правонарушения, если составление протокола является обязательным.

Под *административным задержанием* в соответствии со ст. 27.3 КоАП РФ понимается принудительное кратковременное ограничение свободы физического лица, который содержится в специальном помещении. Применяется в исключительных случаях, если это необходимо для обеспечения правильного и своевременного рассмотрения дела об административном правонарушении, исполнения постановления по делу об административном правонарушении.

Административное задержание, наряду с другими должностными лицам органов исполнительной власти, вправе осуществлять старшее в месте расположения охраняемого объекта должностное лицо Росгвардии, ведомственной охраны федеральных органов исполнительной власти и организаций, военизированных и сторожевых подразделений организации, подведомственной Росгвардии, военнослужащие войск национальной гвардии Российской Федерации при выявлении административных правонарушений, связанных с причинением ущерба охраняемым ими объекту или вещам либо с посягательством на такие объект или вещи, а равно с проникновением в охраняемую ими зону.

Что касается правовой регламентации административного задержания и доставки в Федеральном законе «О войсках национальной гвардии Российской Федерации», то обратившись к ч. 2 ст. 10 указанного закона можно увидеть, что в ней содержится лишь небольшая оговорка о доставлении: «лицо, подвергнутое задержанию, в сопровождении военнослужащих (сотрудников) войск национальной гвардии и с соблюдением условий, исключающих угрозу их жизни и здоровью, подлежит доставлению в ближайший орган внутренних дел в кратчайший срок, но не позднее трех часов с момента задержания».

Кроме того, в п. 7 ч. 1 ст. 9 указанного Федерального закона указано, что войска национальной гвардии наделены полномочиями доставлять граждан в служебное помещение органа внутренних дел (полиции) в целях решения вопроса о задержании гражданина; установления личности гражданина, если имеются основания полагать, что он находится в розыске, а в п. 1 ст. 27.2 КоАП РФ указано, что доставление представляет собой принудительное препровождение физического лица в целях составления протокола. Очевидно, цели осуществления доставления в разных нормативных актах сформулированы по-разному.

Таким образом, нормативная регламентация доставления и задержания в КоАП РФ и Федеральном законе «О войсках национальной гвардии Российской Федерации» различается по целям и основаниям их применения, процессуальным срокам, и моментом, с которого начинает исчисляться данный срок.

Выявленная коллизия затрудняет правоприменительный процесс, формируя у военнослужащих войск национальной гвардии размытое представление о последовательности применения указанных мер принуждения в процессе выполнения служебно-боевых задач.

Определенные трудности правоприменения вызывает и другая законодательная новелла. Так, с приятием Федерального закона «О войсках национальной гвардии Российской Федерации» в КоАП РФ добавлена ст. 23.85, согласно которой законодатель предоставил право Росгвардии рассматривать дела об административных правонарушениях, предусмотренных ч. 1, 3, 4, 4.1 и 5 ст. 20.8, ст. 20.10—20.12, 20.14, ч. 1, 3 и 4 ст. 20.16 (в отношении частной охранной деятельности), ч. 1 и 2 ст. 20.20, ст. 20.21, ч. 1 ст. 20.23, ст. 20.24 (в отношении частной охранной деятельности) КоАП РФ.

При этом законодатель не внес никаких изменений в ст. 27.15 КоАП РФ, определяющую порядок осуществления привода физического лица либо законного представителя юридического лица, а также перечень федеральных органов исполнительной власти, имеющих право осуществлять при-

вод. Указанная статья не содержит указаний на военнослужащих войск национальной гвардии Российской Федерации как на должностных лиц, имеющих право принимать решение о приводе в случае неявки лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, на рассмотрение дела. Для решения задач производства по делу об административных правонарушениях, указанных в ст. 24.1. КоАП РФ, представляется целесообразным наделить военнослужащих войск национальной гвардии Российской Федерации правом осуществления привода, и с этой целью ч. 2 ст. 27.15 КоАП РФ изложить в следующей редакции: «Привод осуществляется органом внутренних дел (полицией) и войсками национальной гвардии Российской Федерации на основании...».

Кроме того, в п. 2 ст. 27.3 КоАП РФ определен перечень должностных лиц (в том числе военнослужащих войск национальной гвардии Российской Федерации), имеющих право осуществлять административное задержание за нарушения, связанные с проникновением на охраняемый объект и причинением ущерба охраняемым объектам или вещам, однако правом рассматривать дела по административному правонарушению, предусмотренному ст. 20.17 КоАП РФ (нарушение пропускного режима охраняемого объекта), должностные лица войск национальной гвардии Российской Федерации в соответствии со ст. 23.85 КоАП РФ не наделены.

Статья 28.3 КоАП РФ и приказ Росгвардии от 6 октября 2016 г. № 286 «О полномочиях должностных лиц войск национальной гвардии Российской Федерации по составлению протоколов об административных правонарушениях и административному задержанию», закрепляя перечень должностных лиц войск национальной гвардии Российской Федерации, имеющих право составлять протоколы, не содержат всех составов административных правонарушений, указанных в ст. 23.85 КоАП РФ, по которым военнослужащие войск национальной гвардии вправе рассматривать дела об административных правонарушениях. Складывает-

ся ситуация, в которой должностные лица войск национальной гвардии Российской Федерации осуществляют меры процессуального обеспечения (например, административное задержание) по одним статьям КоАП РФ, составляют протоколы об административных правонарушениях по другим статьям КоАП РФ, а рассматривают дела об административных правонарушениях по третьим.

Устранение указанной коллизии видится в нормативном расширении ст. 23.85 КоАП РФ, содержащей перечень составов административных правонарушений, дела о которых вправе рассматривать должностные лица Росгвардии, включив в нее составы, по которым военнослужащие войск национальной гвардии осуществляют задержание и доставку, регламентированное КоАП РФ, а также составы, предусмотренные п. 78 и 103 ч. 2 ст. 28.3 КоАП РФ (должностные лица, уполномоченные составлять протоколы об административных правонарушениях). При этом главным критерием отбора соответствующих статей и их включения в

ст. 23.85 КоАП РФ должен быть критерий объекта — административные правонарушения, посягающие на общественный порядок и общественную безопасность.

Представляется, что последовательная и обоснованная корректировка законодательства, в части правового регулирования мер административного принуждения, применяемых войсками национальной гвардии Российской Федерации, сегодня необходима, поскольку отсутствие единого подхода в законодательном регулировании указанных мер может отрицательно сказаться на правоприменительной практике, а в конечном итоге — на формировании режима законности.

Библиография

Калинин, С. И. Применение специальных средств военнослужащими внутренних войск, сотрудниками полиции МВД России и военнослужащими военной полиции: сравнительно-правовой анализ / С. И. Калинин, В. М. Корякин // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2015. — № 2.

Problems of legal regulation of administrative forces measures applied by military servicemen Rosgvarda

© German E. S.,

candidate of law., Novosibirsk military Institute named after General of the army I. K. Yakovlev of national guard troops of the Russian Federation, Novosibirsk.

Abstract. The article deals with theoretical and practical problems of the use of administrative coercion measures by the servicemen of the troops of the National Guard of the Russian Federation, regulated by Federal Law № 226-FZ «On the troops of the national guard of the Russian Federation».

Keywords: administrative detention, delivery, drive, the troops of the National Guard.

Bibliography

Kalinin, S. I. Use of special means military personnel of internal troops, police, interior Ministry and servicemen of the military police: a comparative legal analysis / S. I. Kalinin, V. M. Koryakin // Law in the Armed Forces — military legal review. — 2015. — № 2.

Изменения грядут: статус работников военных организаций ожидают перемены

© Зайков Д. Е.,

кандидат юридических наук

Аннотация. В статье автором проводится анализ правового статуса работников военных организаций в связи с включением их в число субъектов антикоррупционных отношений, а также рассматриваются законопроекты по вопросам совершенствования правового регулирования отношений по противодействию коррупции с участием работников.

Ключевые слова: противодействие коррупции, работники, военные организации, обязанности, запреты, ограничения.

Рецензент — В. М. Корякин, доктор юридических наук, профессор.

Статус работников военных организаций¹ в свете проводимой государственной политики по совершенствованию правового регулирования противодействия коррупции находится в постоянном процессе модификации. При этом уклон данного процесса в основном репрессивный, направленный практически только на ужесточение правового положения указанной категории лиц, не предусматривающий встречное предоставление каких-либо преимуществ.

Так, именно работники военных организаций явились одними из первых участников трудовых отношений, которые фактически приобрели статус субъектов законодательства о противодействии коррупции². Приказом Министра обороны Российской Федерации от 17 сентября 2012 г. № 2855 «О распространении на работников, замещающих отдельные должности на основании трудового договора в организациях, созданных для выполнения задач, поставленных перед Министерством обороны Российской Федерации, ограничений, запретов и обязанностей, установленных для федеральных государственных гражданских

служащих»³ на основании ст. 12.2 Закона о противодействии коррупции на работников военных организаций были распространены ограничения, запреты и обязанности, установленные данным законом в отношении лиц, замещающих должности федеральной государственной службы, и ст. 17, 18 и 20 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (далее — Закон о гражданской службе)⁴.

Несмотря на то, что указанный приказ Министра обороны Российской Федерации не имел правовых оснований для своего издания, он применялся в Вооруженных Силах, что влекло за собой нарушение прав работников военных организаций. В данном случае были грубо нарушены такие основные принципы противодействия коррупции в Российской Федерации, как законность и признание, обеспечение и защита основных прав и свобод человека и гражданина⁵.

Только после дополнения ТК РФ статьей 349.2⁶, а также принятия постановления

³ В настоящее время утратил силу.

⁴ Немногим ранее были урегулированы отношения по противодействию коррупции с участием работников государственных корпораций и государственных компаний (постановление Правительства Российской Федерации от 21 августа 2012 г. № 841 «О соблюдении работниками государственных корпораций и государственных компаний положений статьи 349.1 Трудового кодекса Российской Федерации»).

⁵ Подробнее см.: Зайков Д. Е. Недостатки правового регулирования противодействия коррупции // Законодательство. 2014. № 5. С. 31—33.

⁶ Федеральный закон от 3 декабря 2012 г. № 231-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием

¹ Имеются в виду организации (государственные учреждения и государственные предприятия), подведомственные Минобороны России.

² Соответствующие изменения, касающиеся участников трудовых отношений, были внесены в Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (далее — Закон о противодействии коррупции) статьей 21 Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 329-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупции».

Правительства Российской Федерации от 5 июля 2013 г. № 568 «О распространении на отдельные категории граждан ограничений, запретов и обязанностей, установленных Федеральным законом «О противодействии коррупции» и другими федеральными законами в целях противодействия коррупции» можно стало говорить о наличии оснований для наделения работников военных организаций статусом субъектов антикоррупционных отношений.

Дальнейшее развитие правового положения работников военных организаций осуществлялось в двух направлениях:

— на ведомственном уровне — посредством увеличения числа коррупционно-опасных должностей в военных организациях¹;

— на федеральном уровне — путем увеличения числа ограничений, запретов и обязанностей, налагаемых на работников военных организаций, замещающих коррупционно-опасные должности².

Стоит указать, что отдельные послабления в части либерализации статуса работников военных организаций все же имели место быть.

Например, частичная отмена ограничения на осуществление трудовой деятельности ранее введенного в целях противодей-

ствия nepoтизму³, в результате чего большинство коррупционно-опасных должностей, замещаемых работниками военных организаций, были выведены из-под действия правила о противодействии nepoтизму⁴. Однако на деле подобная либерализация оказалась во многом формальной, по существу не затронувшей запрет на совместную работу родственников⁵.

В качестве позитивного момента все же стоит отметить приказ Министра обороны Российской Федерации от 7 июня 2017 г. № 369 «О внесении изменений в приказы Министра обороны Российской Федерации по вопросам профилактики коррупционных и иных правонарушений», в соответствии с которым из перечня коррупционно-опасных должностей⁶ были исключен ряд должно-

Федерального закона «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам».

¹ См., напр.: приказы Министра обороны Российской Федерации от 24 ноября 2014 г. № 865, от 30 марта 2015 г. № 156, от 4 апреля 2016 г. № 175.

² См., напр.: ст. 12 Федерального закона от 22 декабря 2014 г. № 431-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции»; ст. 10 Федерального закона от 5 октября 2015 г. № 285-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления обязанности лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц сообщать о возникновении личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов, и принимать меры по предотвращению или урегулированию конфликта интересов», постановление Правительства Российской Федерации от 28 июня 2016 г. № 594 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации по вопросам предотвращения и урегулирования конфликта интересов».

³ Nepoтизм — это одна из форм проявления коррупции, при которой личные интересы лица, основанные на родственных связях (свойстве), противопоставляются общественным, государственным и иным интересам посредством злоупотребления им своим должностным (служебным) положением. (См.: Глухов Е.А., Корякин В. М. Nepoтизм как форма проявления коррупции в системе военной службы // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2016. № 5; Зайков Д. Е. Противодействие nepoтизму в трудовых отношениях: правовое регулирование и проблемы правоприменения // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2017. № 2).

⁴ См.: постановление Правительства Российской Федерации от 15 февраля 2017 г. № 187 «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 5 июля 2013 г. № 568».

⁵ Подр. см.: Зайков Д. Е. Развитие правового регулирования противодействия коррупции в трудовых отношениях // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2017. № 5. С. 6

⁶ Перечень воинских должностей, должностей федеральной государственной гражданской службы в Министерстве обороны Российской Федерации, должностей в организациях, создаваемых для выполнения задач, поставленных перед Министерством обороны Российской Федерации, при замещении которых военнослужащие, федеральные государственные гражданские служащие, работники, а также граждане при назначении на должности в организациях, создаваемых для выполнения задач, поставленных перед Министерством обороны Российской Федерации, обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних

стей работников военных организаций (экономист, бухгалтер, инспектор по охране труда и техники безопасности и др.).

Вместе с тем, общую картину развития правового статуса работников военных организаций, замещающих коррупционно-опасные должности, радужной не назовешь. Законодатель, формируя свое представление о правовом положении указанной категории лиц, как субъектов антикоррупционных отношений, пошел по самому простому для него и негативному для работников военных организаций пути — во многом приравнял их статус к статусу федеральных государственных гражданских служащих, но исключительно в части ограничений, запретов и дополнительных обязанностей¹.

Однако введению для работников военных организаций указанных ограничений правового статуса должно было корреспондировать одновременное установление для них соответствующих гарантий и компенсаций, возмещающих тот объем негативных факторов для прав и свобод, который возникнет после такого их «приравнивания» к гражданским служащим. Ничего подобного не произошло, каких-либо привилегий для работников военных организаций в связи с введением для них соответствующих ограничений, запретов и обязанностей установлено не было. Данная ситуация привела к дискриминации трудовых прав указанной категории лиц и нарушению конституционного принципа равенства.

Свою позицию по данному вопросу неоднократно выражал Конституционный Суд Российской Федерации, признавая необходимым предоставление привилегий за установленную законом дополнительную ответственность, обязанности и ограничения.

Законодательство исходит из интересов гражданских служащих, компенсируя предъявляемые к ним повышенные по сравнению с лицами, работающими по трудовому договору, требования и ответственность предоставлением ряда государственных га-

рантий. В частности, для гражданских служащих установлены такие государственные гарантии, как права на дополнительный оплачиваемый отпуск за выслугу лет, государственное пенсионное обеспечение в порядке и на условиях, установленных федеральным законом, получение единовременной субсидии на приобретение жилого помещения в порядке и на условиях, определяемых Правительством Российской Федерации, медицинское страхование, продолжение служебных отношений при ликвидации государственного органа и др.²

К сожалению, указанная позиция, правильность которой даже не вызывает сомнений, к работникам военных организаций, замещающим коррупционно-опасные должности, так и не была применена. Одной из основных причин этого, безусловно, являются проблемы финансово-экономического характера, что, однако, не может служить оправданием.

Стоит указать, что предпринимаются разнонаправленные попытки изменить имеющееся положение дел — как максимально распространить статус субъекта антикоррупционных отношений на работников военных организаций и увеличить объем ограничений, запретов и обязанностей, обусловленных противодействием коррупции, так и установить антикоррупционные стандарты для работников³.

Так, внесенным на рассмотрение в Государственную Думу 5 сентября 2013 г. проектом федерального закона № 3387596 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части расширения перечня должностных лиц в государственных (муниципальных) учреждениях и предприятиях, обязанных представлять сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного

детей, утвержденный приказом Министра обороны Российской Федерации от 4 апреля 2016 г. № 175.

¹ См.: ст. 12.2 и 12.4 Закона о противодействии коррупции.

² Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 19 января 2011 г. № 48-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Рахманиной Светланы Михайловны на нарушение ее конституционных прав частью 1 статьи 30 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

³ Во исполнение требований п. 5 ст. 7 Закона о противодействии коррупции.

характера», предусматривалось отнесение к коррупционно-опасным всех без исключения должностей в государственных (муниципальных) учреждениях и предприятиях.

Пояснительная записка к вышеуказанному законопроекту безосновательно относилась к потенциальным правонарушителям законодательства о противодействии коррупции всех работников указанных учреждений (предприятий), а повышение эффективности такого законодательства обуславливалось исключительно расширением круга субъектов антикоррупционной деятельности.

Данный законопроект был снят с рассмотрения в связи с тем, что он не отвечал критериям формальной определенности, ясности и недвусмысленности, устанавливал чрезмерно расширительный, без учета специфики замещаемых должностей и служебных (должностных) обязанностей круг коррупционно-опасных должностей¹.

Другой пример.

Во исполнение подп. «к» п. 1 Национального плана противодействия коррупции на 2016—2017 годы, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 1 апреля 2016 г. № 147², Минтрудом России в октябре 2016 г. был подготовлен законопроект «О внесении изменений в отдельные законодательные акты (в части совершенствования ограничений, запретов и обязанностей, установленных в целях противодейст-

вия коррупции для работников организаций)».

Одним из важнейших изменений, предлагаемых законопроектом, является изменение ст. 12.2 Закона о противодействии коррупции в новой редакции, в соответствии с которой для всех работников, с некоторыми изъятиями, устанавливается единая система запретов, ограничений и обязанностей:

1) работник не вправе:

а) принимать без письменного разрешения работодателя (его представителя) от иностранных государств, международных организаций награды, почетные и специальные звания (за исключением научных званий);

б) входить в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций и действующих на территории Российской Федерации их структурных подразделений, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации;

в) заниматься без письменного разрешения работодателя (его представителя) оплачиваемой деятельностью, финансируемой исключительно за счет средств иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации;

2) работнику запрещается:

а) участвовать в деятельности органов управления и контроля коммерческой организации, за исключением участия с согласия работодателя или высшего органа управления организацией;

б) быть поверенным или представителем по делам третьих лиц в организации, в которой осуществляется трудовая деятельность, за исключением осуществления такой деятельности с согласия работодателя;

в) создавать в организации структуры политических партий, других общественных объединений (за исключением профессиональных союзов, ветеранских и иных орга-

¹ Заключение Комитета Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по конституционному законодательству и государственному строительству на проект федерального закона № 338759-6.

² Задача состояла в рассмотрении вопросов, в том числе, об унификации антикоррупционных стандартов для работников государственных корпораций (компаний), внебюджетных фондов, иных организаций, созданных на основании федеральных законов, организаций, созданных для выполнения задач, поставленных перед федеральными государственными органами, и о распространении на работников заказчиков, осуществляющих закупки в соответствии с Федеральным законом от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», запретов, ограничений и требований, установленных в целях противодействия коррупции.

нов общественной самодеятельности) и религиозных объединений или способствовать созданию указанных структур;

г) использовать должностные полномочия в интересах политических партий, других общественных объединений, религиозных объединений и иных организаций, не являющихся объектом деятельности той организаций, в которой осуществляется трудовая деятельность;

д) получать в связи с исполнением трудовых обязанностей вознаграждения от физических и юридических лиц (подарки, денежное вознаграждение, ссуды, услуги, оплату развлечений, отдыха, транспортных расходов и иные вознаграждения). Запрет не распространяется на случаи получения работником подарков в связи с протокольными мероприятиями, со служебными командировками, с другими официальными мероприятиями и иные случаи, установленные федеральными законами и иными нормативными правовыми актами, определяющими особенности правового положения и специфику трудовой деятельности работника;

е) осуществлять трудовую деятельность в случае близкого родства или свойства (родители, супруги, дети, братья, сестры, а также братья, сестры, родители, дети супругов и супруги детей) с работником организации, если осуществление трудовой деятельности связано с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому;

ж) использовать в неслужебных целях информацию, средства материально-технического, финансового и информационного обеспечения, предназначенные для осуществления трудовой деятельности;

з) разглашать или использовать сведения, отнесенные законодательством Российской Федерации к сведениям конфиденциального характера, или служебную информацию, а также сведения, ставшие ему известными в связи с исполнением трудовых обязанностей;

и) осуществлять предпринимательскую деятельность;

3) работник обязан:

а) представлять в установленном порядке сведения о своих доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей;

б) уведомлять работодателя (его представителя), органы прокуратуры или другие государственные органы об обращении к ним каких-либо лиц в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений;

в) принимать меры по недопущению любой возможности возникновения конфликта интересов и урегулированию возникшего конфликта интересов;

г) уведомлять работодателя в порядке, определенном работодателем в соответствии с нормативными правовыми актами Российской Федерации, о личной заинтересованности при исполнении трудовых обязанностей, которая может привести к конфликту интересов, как только ему станет об этом известно;

д) в целях предотвращения конфликта интересов передавать принадлежащие им ценные бумаги (доли участия, паи в уставных (складочных) капиталах организаций) в доверительное управление в соответствии с гражданским законодательством Российской Федерации;

е) уведомлять работодателя (его представителя) о получении подарка в случаях, предусмотренных законодательством, и передавать указанный подарок по акту по месту работы.

Таким образом, законопроект устанавливает ограничения, запреты и обязанности в целях противодействия коррупции в отношении всех работников военных организаций, разделяя их на две группы:

— работники, замещающие коррупционно-опасные должности, на которых распространяются все указанные ограничения, запреты и обязанности¹;

¹ За исключением запрета, предусмотренного подп. «а» п. 2, который распространяется только на работников, замещающих должности в государственных корпорациях (компаниях).

— работники, замещающие должности, не относящиеся к коррупционно-опасным.

В дополнение к имеющимся ограничениям правового статуса работников военных организаций, замещающих коррупционно-опасные должности, законопроект вводит новые запреты (подп. «а»—«г», «ж» и «з» п. 2).

Для работников военных организаций, замещающих должности, не относящиеся к коррупционно-опасным, законопроект в целях противодействия коррупции вводит ограничения (подп. «а»—«в» п. 1), запреты (подп. «в», «г», «ж» и «з» п. 2) и обязанности (подп. «в» и «г»).

Анализ таких нововведений свидетельствует о наличии ряда проблемных вопросов, требующих своего разрешения.

Во-первых, создается ситуация, при которой все без исключения работники военных организаций становятся субъектами антикоррупционных отношений. При этом на работников, не замещающих коррупционно-опасные должности, возлагается усеченный объем ограничений, запретов и обязанностей, что обуславливает возникновение проблем по определению особенностей статуса указанных лиц и специфики применения к ним требований антикоррупционного законодательства.

Во-вторых, все предлагаемые законопроектом ограничения правового статуса работников военных организаций в зависимости от основания возникновения можно классифицировать на три группы:

- 1) непосредственно направленные на противодействие коррупции¹;
- 2) обусловленные работой в военной организации²;
- 3) относящиеся к общим обязанностям работника³.

Например, неужели запрет работникам на создание в военной организации структуры политических партий, на использование должностных полномочий в интересах политических партий имеет отношение к антикоррупционной деятельности и его сле-

дует устанавливать в Законе о противодействии коррупции? Особенно учитывая то обстоятельство, что подобный запрет давно законодательно закреплен⁴.

А каким образом запрет на использование в неслужебных целях информации, средств материально-технического, финансового и информационного обеспечения, предназначенных для осуществления трудовой деятельности, или запрет на разглашение или использование конфиденциальной или служебной информации, ставшей известной в связи с исполнением трудовых обязанностей, относится к деятельности по противодействию коррупции? Непонятно.

Наличие таких запретов видится обоснованным и необходимым, но они имеют универсальный характер и должны распространяться на всех работников независимо от их статуса и статуса их работодателей. С указанной целью целесообразно внести соответствующие положения в ст. 21 ТК РФ. И не имеется никаких оснований для их закрепления в Законе о противодействии коррупции.

В-третьих, запрет работникам военных организаций, замещающим коррупционно-опасные должности, на участие в деятельности органов управления и контроля коммерческой организации, за исключением участия с согласия работодателя или высшего органа управления организацией, создает существенные ограничения в реализации права на труд. Кроме того, данное положение фактически означает запрет осуществлять предпринимательскую деятельность, используя большинство применяе-

⁴ Согласно п. 2 и 3 ст. 24 Федерального закона от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ «Об обороне» в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках, воинских формированиях и органах запрещается ведение любой политической пропаганды и агитации, в том числе предвыборной. Запрещается использование штатных должностей и финансовых средств Вооруженных Сил, других войск, воинских формирований и органов для создания структур и осуществления деятельности политических партий, а также других общественных объединений, преследующих политические цели.

¹ Подп. «а», «б», «д» и «е» п. 2, подп. «а»—«е» п. 3.

² Подп. «а»—«в» п. 1, подп. «в» и «г» п. 2.

³ Подпункт «ж» и «з» п. 2.

мых для этого форм¹, что противоречит позиции разработчика проекта Закона, исключившего применение запрета на осуществление предпринимательской деятельности (подп. «и» п. 2) в отношении, в том числе, работников военных организаций.

В-четвертых, возникают вопросы об ответственности за нарушение указанных обязанностей. В каком порядке будет привлекаться к дисциплинарной ответственности работник военной организации, замещающий коррупционно-опасную должность, например, за нарушение обязанности, предусмотренной подп. «ж» п. 2²: как за коррупционное правонарушение (в особом порядке³) или как за невыполнение возложенной на него обязанности (в общем порядке)? А работник, не замещающий коррупционно-опасную должность? А это же лицо, но за нарушение обязанности, предусмотренной, например, подп. «г» п. 3⁴?

Следующее важнейшее положение, предусматриваемое законопроектом, стоит отметить как определение позитивного вектора развития порядка определения перечня коррупционно-опасных должностей в военных организациях: перечень должностей в организациях, создаваемых для выполнения задач, поставленных перед федеральными государственными органами, определяется нормативными правовыми актами федеральных государственных органов и включает должности руководитель, заместитель руководителя, главный бухгалтер, а также иные должности, исполнение должностных обязанностей по которым предусматривает осуществление постоянно, временно или в соответствии со специальными полномочиями организационно-распорядительных или административно-хозяйственных функций, подготовку и принятие решений о рас-

пределении бюджетных ассигнований, субсидий, межбюджетных трансфертов, а также распределение ограниченного ресурса (квоты, частоты, участки недр и др.), осуществление государственных закупок, хранение и распределение материально-технических ресурсов. В нормативных правовых актах федеральных государственных органов указание наименования организации является обязательным.

Таким образом, предусматриваются следующие критерии перечня коррупционно-опасных должностей военной организации:

1. К коррупционно-опасным должностям всегда относятся (постоянный критерий):

- руководитель военной организации;
- заместитель руководителя военной организации;
- главный бухгалтер военной организации.

2. К коррупционно-опасным должностям относятся должности, исполнение должностных обязанностей по которым предусматривает наличие соответствующих коррупционных рисков (оценочный критерий).

Наличие такого критерия позволит включать соответствующую должность в перечень коррупционно-опасных только после проведения необходимой оценки имеющихся коррупционных рисков применительно к конкретной должности.

А возлагаемая на Минобороны России обязанность указывать в соответствующем перечне наименование военной организации должна привести к тому, что оцениваться должна не некая общность должностей с одинаковым наименованием, а конкретная должность конкретной военной организации, что позволит исключить необоснованное и опасное обобщение и обеспечить индивидуальность подходов⁵.

¹ Например, учредитель (участник), единоличный исполнительный орган, член коллегиального исполнительного органа хозяйственного общества.

² Например, за использование в неслужебных целях офисной техники, предназначенной для осуществления трудовой деятельности.

³ Подробнее см. далее.

⁴ Обязанность по уведомлению работодателя о личной заинтересованности при исполнении трудовых обязанностей, которая может привести к конфликту интересов.

⁵ Каким образом это будет реализовываться в Вооруженных Силах, непонятно. Скорее всего, учитывая значительное число военных организаций и должностей, имеющих коррупционные риски, предлагаемый подход в практике применен будет формально, что не позволит достичь заявленные цели.

Еще один интересный вопрос, ставший предметом регулирования законопроекта — привлечение работников к дисциплинарной ответственности за коррупционные правонарушения¹.

Разработчики законопроекта решили идти проторенным путем — применить в отношении работников такой же механизм привлечения к ответственности за коррупционные правонарушения, который уже установлен в отношении иных категорий субъектов антикоррупционной деятельности². Однако непонятно, почему виды взысканий за несоблюдение ограничений, запретов и неисполнение обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции, предлагается внести в ТК РФ, а порядок привлечения работников к ответственности за коррупционные правонарушения — в Закон о противодействии коррупции³.

Указанная ситуация противоречит ч. 3 ст. 5 ТК РФ, в силу которой нормы трудового права, содержащиеся в иных федеральных законах, должны соответствовать ТК РФ.

Отсутствие соответствующего правового регулирования в ТК РФ повлечет применение ч. 5 ст. 5 ТК РФ, согласно которой если вновь принятый федеральный закон, содержащий нормы трудового права, противоречит ТК РФ, то этот федеральный закон

применяется при условии внесения соответствующих изменений в ТК РФ.

Таким образом, указанное правовое регулирование должно быть закреплено исключительно в ТК РФ.

Изложенное свидетельствует об актуальности проблем ограничений правового статуса работников военных организаций в целях противодействия коррупции и необходимости проведения работы не только по вопросам совершенствования регламентации ограничений, запретов и обязанностей, но и установления корреспондирующих им прав и социальных гарантий.

Библиография

1. Глухов, Е. А. Непотизм как форма проявления коррупции в системе военной службы / Е. А. Глухов, В. М. Корякин // *Право в Вооруженных Силах* — военно-правовое обозрение. — 2016. — № 5.
2. Зайков, Д. Е. Недостатки правового регулирования противодействия коррупции / Д. Е. Зайков // *Законодательство*. — 2014. — № 5.
3. Зайков, Д. Е. Проблемы привлечения к дисциплинарной ответственности работников военных организаций за нарушение требований антикоррупционного законодательства / Д. Е. Зайков // *Право в Вооруженных Силах* — военно-правовое обозрение. 2017. — № 1.
4. Зайков, Д. Е. Противодействие nepoтизму в трудовых отношениях: правовое регулирование и проблемы правоприменения / Д. Е. Зайков // *Право. Журнал Высшей школы экономики*. — 2017. — № 2.
5. Зайков, Д. Е. Развитие правового регулирования противодействия коррупции в трудовых отношениях / Д. Е. Зайков // *Право в Вооруженных Силах* — военно-правовое обозрение. — 2017. — № 5.

¹ Актуальность подобного правового регулирования крайне высока. См.: Зайков Д. Е. Проблемы привлечения к дисциплинарной ответственности работников военных организаций за нарушение требований антикоррупционного законодательства // *Право в Вооруженных Силах* — военно-правовое обозрение. 2017. № 1. С. 66—73.

² См., например: ст. 59.1 и 59.3 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

³ При этом соответствующие отношения применительно к иным субъектам антикоррупционной деятельности урегулированы только в соответствующих специальных законах. См., например: ст. 41.10 Федерального закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации», ст. 51.1 Федерального закона от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Changes are coming: employee status military organizations expect changes

© Zaikov D. E.,
PhD

Abstract. The author analyzes the legal status of employees of military organizations in connection with their inclusion in the number of subjects of anti-corruption relations, and also considers draft laws on improving the legal regulation of anti-corruption relations with workers.

Keywords: counteraction to corruption, workers, military organizations, duties, bans, restrictions.

Bibliography

1. Glukhov, E. A. Nepotism as a form of manifestation of corruption in the system of military service / E. A. Glukhov, Koryakin V. M. // Law in the Armed Forces — military legal review. — 2016. — № 5
 2. Zaykov, D. E. Lacks of legal regulation of counteraction of corruption / D. E. Zaykov // Legislation. — 2014. — № 5.
 3. Zaykov, D. E. The problems of disciplining employees of military organizations for violating the requirements of anti-corruption legislation / D. E. Zaykov // Law in the Armed Forces — military legal review. — 2017. — № 1.
 4. Zaykov, D. E. Counteraction to nepotism in labor relations: legal regulation and problems of law enforcement / D. E. Zaykov // Right. Journal of Higher School of Economics. — 2017. — № 2.
 5. Zaykov, D. E. Development of legal regulation of anti-corruption in labor relations / D. E. Zaykov // Law in the Armed Forces — military legal review. — 2017. — № 5.
-

Коррупционные риски наставничества: постановка вопроса

© Ключиков И. А.,

заместитель председателя Уральского окружного
военного суда

Аннотация. В статье автор исследует правовой институт наставничества как одного из правовых институтов профессиональной доподготовки гражданских служащих. Анализирует проблемы наставничества как деятельности, обеспечивающей эффективную передачу знаний и навыков в процессе адаптации и профессионального становления лиц, замещающих должности государственной гражданской службы.

Ключевые слова: государственная служба, противодействие коррупции, наставничество.

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

Разработка теоретической проблемы обоснования юридической конструкции модели государственной гражданской службы, рациональной по своим социально-экономическим параметрам, способной результативно противодействовать проявлениям коррупции, а также полноценно обеспечивать исполнение полномочий федеральными государственными органами и государственными органами субъектов Российской Федерации, имеет и научное и практическое значение.

По отношению к наставничеству, как одному из правовых институтов профессиональной доподготовки гражданских служащих, проблема приобретает особую научную и правовую значимость, поскольку именно наставничество является тем процессом, который обеспечивает эффективную передачу знаний и навыков в процессе адаптации и профессионального становления лиц, замещающих должности государственной гражданской службы.

Наука уделяет значительное внимание изучению наставничества. Поисковый запрос на сайте научной электронной библиотеки eLIBRARY.RU выдает перечень из 855 статей в журналах, книг, материалов конференций, депонированных рукописей и диссертаций, включенных в Российский индекс научного цитирования (РИНЦ), в названиях которых, аннотациях или ключевых словах присутствует слово «наставничество».

Для оценки степени научной разработанности наставничества как юридической категории в ходе изучения указанного перечня была проведена субъективно-авторская группировка публикаций с последовательной дифференциацией. Сначала — по укрупненным видам применительно к сферам общественных отношений, где осуществляется наставничество. Затем каждая сформированная по этому критерию системная группа классифицировалась по другому критерию — по отраслям науки, которые изучают наставничество.

При всей условности и определенном упрощении (некоторые публикации имеют междисциплинарный характер и (или) охватывают несколько сфер общественных отношений) использованная методика деления результатов выборки на сайте eLIBRARY.RU, представляется достаточно репрезентативной.

Поскольку некоторые публикации перечня были посвящены персоналиям выдающихся наставников, литературным персонажам, либо наставничеству в религии, 116 таких публикаций не были включены ни в одну из групп.

Таким образом, оставшиеся 739 работ «окончательной» выборки из первоначального перечня по первому критерию были систематизированы с включением в отдельную системную группу работ посвященных наставничеству: 1) в педагогических кол-

лективах; 2) в сфере частного предпринимательства и бизнеса; 3) на государственной службе; 4) в медицине. Работы, включенные в самостоятельную системную группу, были далее классифицированы по отраслям науки, которые изучают наставничество.

Окончательно в группу публикаций, изучающих наставничество в учительских и профессорско-преподавательских коллективах, отнесено 318 работ, в сфере частного предпринимательства и бизнеса — 245 работ, на государственной службе — 145 работ, в медицине — 31 работа¹.

Из приведенных выше количественных показателей видно, что объектом изучения в подавляющем большинстве выступают общественные отношения, регулирующие наставничество как педагогическую технологию реализуемую, прежде всего, внутри учительских и профессорско-преподавательских коллективов — 318 публикаций или 43,62% от общего количества. Наставничеству собственно на государственной службе посвящено 145 публикаций (19,9%) — существенно меньше, чем наставничеству в сфере частной предпринимательской деятельности и бизнесе (33,15%), но больше, чем наставничество в медицине — 4,19%.

Из 145 публикаций, освещающих наставничество на государственной службе, специфику педагогических задач наставничества и особенности его организации в прокуратуре и ФСИН России освещают по 7 публикаций, в МВД России — 18 работ, в сфере социальной работы — 13, а в сфере военной организации государства — 10 публикаций. Остальные 90 работ посвящены общим вопросам повышения эффективности связанных с наставничеством кадровых технологий и иным институциональным аспектам наставничества на государственной службе.

В ходе работы с публикациями «окон-

¹ Опыт наставничества конкретных медицинских учреждений и наставничество в конкретных областях медицины анализируется в 10 работах (по 5 публикаций соответственно), наставничество среди отдельных категорий медицинских работников — в 9 работах. Одна публикация посвящена опыту наставничества в зарубежной медицине.

чательной» выборки выявлен значительный интерес к изучению зарубежного опыта наставничества — 80 статей и материалов (10,8% от общего количества) посвящены методикам наставничества, заимствованным из практики «западных» стран. Особенностью этой категории исследований является отсутствие в русском языке адекватного синонима особенностей взаимодействия наставников и воспитанников вестернизированного общества, вследствие чего предмет изучения обозначается в статьях, как правило, дословной калькой с английского включая *ing*-овые окончания: тимбилдинг², коучинг³, сэмпл-технология⁴, менторинг⁵, тьюторство⁶, HR-брендинг⁷, сторрителлинг⁸, баддинг⁹, шедоунг¹⁰, скаффолдинг, ё-

² Демьянченко Н. В., Шевченко О. П. Тимбилдинг как современный метод командного менеджмента организаций сферы услуг // Сфера услуг: инновации и качество. 2011. № 2. С. 2.

³ Семенов М. С. Коучинг как инновация современного менеджмент-консалтинга // Образование, экономика, общество. 2013. № 5—6. С. 58—62.

⁴ Берсенев М. Н. Сэмпл-технология как «последняя миля» непрерывного профессионального образования // Среднее профессиональное образование. 2010. № 1. С. 2—3.

⁵ Дмитров А. И., Бажин А. С. Менторинг как инструмент развития персонала современной организации // Студент. Аспирант. Исследователь. 2016. № 3(9). С. 111—119.

⁶ Сметанина Н. В., Сорокопуд Ю. В. Современные формы сопровождения образовательного процесса в вузе: «Наставничество-тьюторство-коучинг» // Журнал гуманитарных наук. 2015. № 10. С. 45—49.

⁷ Шорохова Н. В., Колесникова С. С. HR-брендинг: привлечение и удержание молодых талантов, или проект развития молодых специалистов Nissan Graduates Program «Раскрути свою карьеру!» // Управление развитием персонала. 2016. № 1. С. 8—11.

⁸ Ермолаева Ж. Е., Лапухова О. В. Сторрителлинг как педагогическая техника конструирования учебных задач в вузе // Научно-методический электронный журнал Концепт. 2016. № 6. С. 128—137.

⁹ Покрышкина А. В. Баддинг как современный метод адаптации молодых сотрудников // Управление развитием персонала. 2016. № 4. С. 310—315.

¹⁰ Клищ Н. Н., Январев В. А. Наставничество на государственной службе — новая технология профессионального развития государственных служащих (зарубежный и российский опыт наставничества на государственной службе) : Препринт WP8/2014/01. М. : Изд. дом ВШЭ, 2014.

лётинг¹, секондмент². Как правило, перечисленные «неформальные» методики противопоставляются традиционному наставничеству с пиететом. Однако очевидно, что активное прямое заимствование иноязычных формулировок применительно к наставничеству вносит путаницу и порождает терминологическую неопределенность. Большинство из перечисленных выше терминов заимствуются без опоры на необходимый понятийный аппарат, сходны или дублируют друг друга.

Некоторые авторы утверждают, что западные технологии наставничества, отражая определенные организационные особенности иностранных структур, «... представляют специфику, которую не всегда можно или даже следует внедрять в отечественную практику»³. Все это во многом девальвирует западные концепции наставничества и делает их малоприспособленными для функционирования в институтах государственной гражданской службы.

Определенное представление о научной ценности научных разработок имеют сведения об оценке значимости и популярности журналов в научной среде, в которых были размещены статьи по тематике наставничества. Так, только 51 публикация из 145 работ, посвященных наставничеству на государственной службе, состоялась в журналах, входящих в перечень рецензируемых науч-

ных изданий, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук, на соискание ученой степени доктора наук.

Из числа этой 51 публикации всего лишь 20 статей были опубликованы в 17 изданиях, отнесенных в eLIBRARY.RU к рубрике «Государство и право. Юридические науки». Средний импакт-фактор указанных изданий составляет 0,407.

В то же время 34 работы (23,4% от общего числа публикаций по наставничеству на государственной службе) были опубликованы в изданиях, которые или имеют нулевой импакт-фактор Российского индекса научного цитирования, или же вообще не учитываются в аналитическом инструментарии РИНЦ.

Еще одной особенностью исследовательской активности по теме наставничества является незначительная (менее 1%) доля в общем массиве публикаций собственно научных работ на соискание ученых степеней. По научным специальностям педагогических⁴ и психологических⁵ наук защищено соответственно по три диссертации. В 2008 г. выполнена близкая с психолого-педагогическим научным контекстом диссертация доктора исторических наук на тему «Иностранные наставники в дворянском домашнем воспитании в России».

По научной специальности экономиче-

¹ Мугинова И. М., Илюхина Л. А. Роль электронного обучения (E-LEARNING) в современной системе подготовки кадров // Сб.: Проблемы развития предприятий: теория и практика : Материалы 14-й Межд. науч.-практ. конф. : в 3 ч. Ч. 2: Проблемы методологии статистического исследования бизнес-процессов. Теория и практика управления трудом в условиях инновационной экономики. Оптимизация товародвижения предприятий на основе развития логистики, коммерции, маркетинга и сервиса Реализация проектов и программ импортозамещения в АПК. М., 2015. С. 103.

² Чуланова О. Л., Мезенцева Е. И. Секондмент как современная технология обучения и развития персонала организации: проблемы, возможности актуализации, риски // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. 2016. № 2—3. С. 108—115.

³ Панфилова А. П. Наставничество и обучение на рабочем месте: терминологический анализ зарубежных методов // Современные технологии управления. 2016. № 2(7). С. 11—19.

⁴ Антипин С. Г. Традиции наставничества в истории отечественного образования : дис. ... канд. пед. наук. Н. Новгород, 2011; Фомин Е. Н. Компетентностно-ориентированное наставничество студенческой молодежи на современном предприятии как ресурс качества профессиональной подготовки : дис. ... канд. пед. наук. М. : МГТУ, 2013; Круглова И. В. Наставничество как условие профессионального становления молодого учителя : дис. ... канд. пед. наук. М. : МПГУ, 2007.

⁵ Злобина А. А. Психологические особенности наставничества в операторской деятельности : дис. ... канд. психол. наук. М. : РНОУ, 2016; Черникова Е. А. Наставничество как средство сопровождения профессионально-личностного становления специалиста социальной службы : дис. ... канд. психол. наук. Волгоград, 2013; Колесниченко К. В. Профессионально-важные качества личности наставника молодых специалистов : на примере педагогической деятельности : дис. ... канд. психол. наук. СПб., 2012.

ских наук защищено два диссертационных исследования¹.

С философских же позиций наставничество осмысливалось и обобщалось на уровне докторской диссертации последний раз почти тридцать лет назад — в работе Н.С. Стрельниковой².

В этом же 1984 г. по теме «Наставничество как форма предупреждения преступлений и иных правонарушений несовершеннолетних» выполнено диссертационное исследование Б. С. Сахина, по ученой специальности 12.00.08 «Уголовное право и криминология; уголовно-исполнительное право»³.

Научных диссертационных исследований о наставничестве государственных гражданских служащих, защищенных по научным специальностям юридических наук, не выявлено. Отсутствуют ссылки на такие работы и в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет». Буквально единицы из публикаций выборки списка eLIBRARY.RU в прямой постановке вопроса затрагивают юридическую тематику организации наставничества⁴.

Во многом вследствие этого теоретическая база юридической конструкции наставничества разработана недостаточно полно. В федеральной компоненте законодательства о государственной гражданской службе нормативный акт, регулирующий наставничество, не создан. Единое понимание того, что представляет собой юридическая категория «наставничество» и связанные с ней подкатегории, отсутствует. Дефиниции «на-

ставник», «прохождение наставничества», «лицо, в отношении которого осуществляется наставничество», «профессиональная адаптация» современному российскому законодательству не известны.

В результате эффективность наставничества, системность в передаче корпоративных ценностей, знания и опыта, сохранение и накопление компетенций, наиболее продуктивное использование на государственной службе профессионального потенциала лица, в отношении которого осуществляется наставничество, могут зависеть не только от личных качеств наставника или лица, в отношении которого осуществляется наставничество, но и определяться пробелами в теории.

Все это подтверждает научно-практическую актуальность теоретического обоснования понятийных категорий «наставник», «лицо, в отношении которого осуществляется наставничество», их прав и обязанностей, определения системы оценки эффективности наставничества и его влияния на результаты работы государственного органа в целом.

Существенный научно-практический интерес представляет и разработка юридической конструкции правового механизма назначения наставника и его стимулирования, поскольку нормативные дефекты такого механизма могут создавать коррупционные риски⁵.

В настоящее время единственным руководящим документом федерального уровня, регламентирующим систему наставничества на государственной гражданской службе, принципы организации, цели и задачи наставничества, основы статуса наставника и лица, в отношении которого осуществляется наставничество, является «Методический инструментарий по применению наставничества на государственной гражданской службе» (далее Инструментарий). Указанный документ, утвержденный 18 ноября

¹ Вылегжанина А. О. Коуч-технологии как способ обеспечения конкурентоспособности предпринимательских структур : дис. ... канд. экон. наук. Тюмень, 2007; Джиоева Ф. А. Формирование механизма наставничества для молодых специалистов в нефтегазовых компаниях : дис. ... канд. экон. наук. М., 2014.

² Смольникова Н. С. Наставничество как социальный институт коммунистического воспитания : дис. ... канд. философ. наук. Свердловск, 1984.

³ Сахин Б. С. Наставничество как форма предупреждения преступлений и иных правонарушений несовершеннолетних : дис. ... канд. юрид. наук. Л., 1984.

⁴ Лобин М. А. Состояние и проблемы нормативно-правового обеспечения сохранения и подготовки кадрового потенциала для ОПК // Инновации. 2013. № 4. С. 18—21.

⁵ О коррупционных рисках пробелов в юридической конструкции некоторых государственных должностей Российской Федерации см.: Аулов В. К., Туганов Ю. Н. Некоторые пробелы в правовом регулировании дисциплинарной ответственности судей // Современное право. 2010. № 12. С. 39—42.

2013 г. размещен на официальном сайте Минтруда России в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» по адресу: <http://www.rosmintrud.ru/ministry/programms/gossluzhba/16/7> в открытом для неопределенного круга лиц доступе.

Формально документ ни по форме (Методический инструментарий), ни по источнику опубликования (официальный сайт федерального органа исполнительной власти), ни по порядку принятия не отвечает критериям нормативных правовых актов, которые содержатся в Правилах подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009, в Разъяснениях указанных Правил, утвержденных приказом Минюста России от 4 мая 2007 г. № 88, в постановлении Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 11 ноября 1996 г. № 781-П ГД «Об обращении в Конституционный Суд Российской Федерации».

Однако изучение Инструментария показывает, что этот документ дополняет законодательство о государственной гражданской службе положениями, адресованными неопределенному кругу лиц и направленными на изменение существующих и установление новых правовых норм путем закрепления дополнительных обязанностей и дополнительного основания дисциплинарной ответственности. В частности Инструментарий изменяет существующие правовые нормы, предусматривая дополнительные обязанности: руководителя государственного органа (заместителя руководителя государственного органа (п. 1.2.2. Инструментария); кадровой службы государственного органа (п. 1.2.3. Инструментария), (п. 20 и 29 приложения № 2 Инструментария); руководителя структурного подразделения, в котором осуществлялось наставничество (п. 4.3, 18, 19 и 27 приложения № 2 Инструментария); государственного гражданского служащего, назначенного наставником, (п. 22 и 27 приложения № 2 Инструментария); лица, в отношении которого осуществляется

наставничество (п. 25 приложения № 2 Инструментария).

Изменением существующих правовых норм является и предусмотренное Инструментарием дополнительное основание дисциплинарной ответственности государственного гражданского служащего, назначенного наставником (п. 24 приложения № 2 Инструментария).

Новые правовые нормы Инструментарий устанавливает путем закрепления видов поощрений наставника (п. 31 и 32 приложения № 2 Инструментария) и прав руководителя государственного органа по выплате премий за выполнение особо важного и сложного задания или выплате материальной помощи наставникам, в том числе и из числа лиц, уволенных с государственной гражданской службы в связи с достижением предельного возраста пребывания на гражданской службе.

Концептуальные подходы Инструментария положены путем полного или частичного воспроизведения его текста рядом подзаконных актов субъектов Российской Федерации, государственных органов субъектов Российской Федерации, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти.

К примеру, виды поощрений наставника и права руководителя государственного органа по выплате премий за выполнение особо важного и сложного задания или выплате материальной помощи наставникам, в том числе и из числа лиц, уволенных с государственной гражданской службы в связи с достижением предельного возраста пребывания на гражданской службе, закреплены в:

— положении о наставничестве в Федеральной службе судебных приставов (утвержденном приказом Директора Федеральной службы судебных приставов — главного судебного пристава Российской Федерации от 30 января 2015 г. № 35);

— положении о наставничестве на государственной гражданской службе Карачаево-Черкесской Республики, утвержденном указом Главы Карачаево-Черкесской Республики от 22 сентября 2015 г. № 192;

— положении о наставничестве на государственной гражданской службе Республики Саха (Якутия), утвержденном указом Президента Республики Саха (Якутия) от 16 мая 2013 г. № 2061);

— положении о наставничестве на государственной гражданской службе Республики Тыва, утвержденном указом Главы Республики Тыва от 31 декабря 2013 г. № 261;

— типовым положением о наставничестве на государственной гражданской службе Оренбургской области в органах исполнительной власти Оренбургской области, утвержденном указом Губернатора Оренбургской области от 17 октября 2014 г. № 665-ук;

— положении о наставничестве в органах исполнительной власти Курской области и органах, обеспечивающих деятельность Администрации Курской области, утвержденном постановлением Губернатора Курской области от 18 февраля 2016 г. № 32-пг;

— порядке осуществления наставничества на государственной гражданской службе области в администрации области и исполнительных органах государственной власти области, утвержденный постановлением главы администрации Тамбовской области от 19 ноября 2004 г. № 1433;

— положении о наставничестве в администрации области, утвержденном Губернатором Владимирской области от 28 октября 2016 г. № 960;

— положении о наставничестве в администрации Ленинградской области, утвержденном Губернатором Ленинградской области — Председателем Правительства Ленинградской области от 20 апреля 2015 г. № 112;

— положении о наставничестве в Министерстве труда и социального развития Республики Адыгея, утвержденном приказом Министра труда и соцразвития Республики Адыгея от 6 августа 2015 г. № 231;

— положении о наставничестве в Министерстве труда и социального развития Краснодарского края, утвержденном приказом Министра труда и социального развития Краснодарского края от 20 января 2016 г. № 23;

— положении о наставничестве в Избирательной комиссии Брянской области, ут-

вержденном распоряжением Председателя Избирательной комиссии Брянской области от 21 января 2014 г. № 07-ЛС).

Согласно перечисленным нормативным правовым актам, наставничество в целях материального поощрения наставника должно расцениваться руководителем государственного органа (заместителем руководителя государственного органа) как выполнение особо важного и сложного задания (с соответствующим премированием) или как событие, обуславливающее материальную помощь наставнику — в обоих случаях без ограничения размера выплат.

Что же касается иных подзаконных актов министерств и ведомств, которые также регулируют наставничество, но в отличие от Инструментария, не ставят знак равенства между наставничеством и выполнением особо важного и сложного задания или событием, обуславливающим материальную помощь наставнику, тот их общее количество не значительно и приняты они, в своем большинстве, еще до издания Инструментария. Например, положение об организации наставничества в системе Следственного комитета Российской Федерации (утверждено приказом Председателя Следственного комитета Российской Федерации от 29 марта 2011 г. № 42), типовое положение об организации наставничества в органах прокуратуры Российской Федерации (утверждено приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 27 декабря 2012 г. № 467).

Таким образом, как буквальный смысл Инструментария, так и смысл, придаваемый этому документу сложившейся нормотворческой практикой, дают основания полагать, что Инструментарием опосредованно, через нормотворческую деятельность соответствующих должностных лиц и органов устанавливаются новые и изменяются существующие правовые нормы, которые порождают правовые последствия, что, в конечном счете, определяет высокую общественную значимость документа.

Поэтому Инструментарий может быть квалифицирован в качестве нормативного правового предписания, изданного федеральным органом исполнительной власти,

уполномоченным осуществлять функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере государственной гражданской службы.

Делая такую оценку, следует также учитывать правовые позиции, выраженные в постановлении Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 30 июля 2013 г. № 58 «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при рассмотрении арбитражными судами дел об оспаривании нормативных правовых актов», согласно которым, если акт «... содержит положения нормативного характера, нарушения требований к форме нормативного правового акта, порядку его принятия и (или) введения в действие, не являются основанием для прекращения производства по делу, поскольку такой акт может применяться заинтересованными лицами».

Сходные оценки правовых ситуаций, связанных с формальным несоответствием по форме акта государственного органа, присутствуют в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 31 марта 2015 г. № 6-П «По делу о проверке конституционности пункта 1 части 4 статьи 2 Федерального конституционного закона “О Верховном Суде Российской Федерации” и абзаца третьего подпункта 1 пункта 1 статьи 342 Налогового кодекса Российской Федерации в связи с жалобой открытого акционерного общества “Газпром нефть”».

С учетом изложенного Инструментарий может быть проанализирован на наличие в этом документе коррупциогенных факторов, в той мере, в какой на основе Инструментария в действующей системе правового регулирования разрешается вопрос о наделении руководителя государственного органа (заместителя руководителя государственного органа) правом назначения наставника и его материального стимулирования. В рамках антикоррупционной экспертизы такой анализ мог бы стать примером реализации в Российской Федерации практики, направленной на предупреждение коррупции (п. 2 ст. 5 Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции).

Библиография

1. Антипин, С. Г. Традиции наставничества в истории отечественного образования : дис. ... канд. пед. наук / С. Г. Антипин. — Н. Новгород, 2011.
2. Аулов, В. К. Некоторые пробелы в правовом регулировании дисциплинарной ответственности судей / В. К. Аулов, Ю. Н. Туганов // Современное право. — 2010. — № 12.
3. Берсенов, М. Н. Сэмпл-технология как «последняя миля» непрерывного профессионального образования / М. Н. Берсенов // Среднее профессиональное образование. — 2010. — № 1.
4. Вылегжанина, А. О. Коуч-технологии как способ обеспечения конкурентоспособности предпринимательских структур : дис. ... канд. экон. наук / А. О. Вылегжанина. — Тюмень, 2007;
5. Джиоева, Ф. А. Формирование механизма наставничества для молодых специалистов в нефтегазовых компаниях : дис. ... канд. экон. / Ф. А. Джиоева. — М., 2014.
6. Дмитров, А. И. Менторинг как инструмент развития персонала современной организации / А. И. Дмитров, А. С. Бажин // Студент. Аспирант. Исследователь. — 2016. — № 3(9).
7. Демьянченко, Н. В. Тимбилдинг как современный метод командного менеджмента организаций сферы услуг / Н. В. Демьянченко, О. П. Шевченко // Сфера услуг: инновации и качество. — 2011. — № 2.
8. Злобина, А. А. Психологические особенности наставничества в операторской деятельности : дис. ... канд. психол. наук / А. А. Злобина. — М., 2016;
9. Ермолаева, Ж. Е. Сторрителлинг как педагогическая техника конструирования учебных задач в вузе / Ж. Е. Ермолаева, О. В. Лапухова // Научно-методический электронный журнал Концепт. — 2016. — № 6.
10. Клищ, Н. Н. Наставничество на государственной службе — новая технология профессионального развития государственных служащих (зарубежный и российский опыт наставничества на государственной службе) : Препринт WP8/2014/01 / Н. Н. Клищ, В. А. Январев. Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». — М. : Изд. дом ВШЭ, 2014. — 64 с.
11. Колесниченко, К. В. Профессионально важные качества личности наставника молодых специалистов : на примере педагогической деятельности : дис. ... канд. психол. наук / К. В. Колесниченко. — СПб., 2012.
12. Круглова, И. В. Наставничество как условие профессионального становления молодого учителя : дис. ... канд. пед. наук / И. В. Круглова. — М., 2007.
13. Лобин, М. А. Состояние и проблемы нормативно-правового обеспечения сохранения и подготовки кадрового потенциала для ОПК / М. А. Лобин // Инновации. — 2013. — № 4.
14. Мугинова, И. М. Роль электронного обучения (E-LEARNING) в современной системе подго-

товки кадров / В сб.: Проблемы развития предприятий: теория и практика: Материалы 14-й Междунар. науч.-практ. конф. : в 3 ч. Ч. 2: Проблемы методологии статистического исследования бизнес-процессов. Теория и практика управления трудом в условиях инновационной экономики. Оптимизация товародвижения предприятий на основе развития логистики, коммерции, маркетинга и сервиса Реализация проектов и программ импортозамещения в АПК / И. М. Мугинова, Л. А. Илюхина. — М., 2015.

15. Панфилова, А. П. Наставничество и обучение на рабочем месте: терминологический анализ зарубежных методов / А. П. Панфилова // Современные технологии управления. — 2016. — № 2(7).

16. Покрышкина, А. В. Баддинг как современный метод адаптации молодых сотрудников / А.В.Покрышкина // Управление развитием персонала. — 2016. — № 4.

17. Сахин, Б. С. Наставничество как форма предупреждения преступлений и иных правонарушений несовершеннолетних : дис. ... канд. юрид. наук / Б. С. Сахин. — Л., 1984.

18. Семенов М.С. Коучинг как инновация современного менеджмент-консалтинга / М. С. Семенов // Образование, экономика, общество. — 2013. — № 5—6 (39—40).

19. Сметанина, Н. В. Современные формы сопровождения образовательного процесса в вузе: «Наставничество-тьюторство-коучинг» / Н. В. Сметани-

на, Ю. В. Сорокопуд // Журнал гуманитарных наук. — 2015. — № 10.

20. Смольникова, Н. С. Наставничество как социальный институт коммунистического воспитания : дис. ... канд. философ. наук / Н. С. Смольникова. — Свердловск, 1984.

21. Фомин, Е. Н. Компетентностно-ориентированное наставничество студенческой молодежи на современном предприятии как ресурс качества профессиональной подготовки : дис. ... канд. пед. наук / Е. Н. Фомин. — М., 2013.

22. Черникова, Е. А. Наставничество как средство сопровождения профессионально-личностного становления специалиста социальной службы : дис. ... канд. психол. наук / Е. А. Черникова. — Волгоград, 2013

23. Чуланова, О. Л. Секондмент как современная технология обучения и развития персонала организации: проблемы, возможности актуализации, риски / О. Л. Чуланова, Е. И. Мезенцева // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. — 2016. — № 2—3.

24. Шорохова Н. В. HR-брендинг: привлечение и удержание молодых талантов, или проект развития молодых специалистов Nissan Graduates Program «Раскрути свою карьеру!» / Н. В. Шорохова, С. С. Колесникова // Управление развитием персонала. — 2016. — № 1.

Corruption risks of mentoring: formulation the question

© Klyuchikov I. A.,

Deputy Chairman The Ural district military court

Abstract. In article the author investigates legal mentoring as one of the legal institutions of professional additional training of civil servants. Analyzes the problem of how mentoring activities, ensuring efficient transfer of knowledge and skills in the process of adaptation and professional development of individuals holding the posts of state civil service.

Keywords: public service, corruption, and mentoring.

Bibliography

1. Antipin, S. G. the tradition of mentoring in the history of education: dis. kand. PED. Sciences / S. G. Antipin. — Nizhny Novgorod, 2011.
2. Aulov, V. K., Tuganov J.N. Some gaps in the legal regulation of disciplinary liability of judges / V. K. Aulov, J. N. Tuganov // Modern law. — 2010. — № 12. — P. 39—42.
3. Bersenev M. N. Sample technology as the «last mile» of continuing professional education / M. N. Bersenyev // Secondary professional education. — 2010. — № 1. — С. 2—3.
4. Vylegzhanin A. O. Coach technology as a way to ensure competitiveness of business organizations: dis. kand. Ekon. Sciences / A. O. Vylegzhanina. — Tyumen, 2007;
5. Dzhioeva F. A. Formation of the mechanism of mentoring for young professionals in oil and gas companies : dis. kand. ekon. / F. A. Dzhioeva. — М., 2014.
6. Dmitrov A. I., Bazhin A. S. Mentoring as a tool for development of personnel of modern organizations / A. I. Dimitrov, A. S. Bazhin // Student. Post-graduate student. Explorer. — 2016. — № 3(9). — S. 111—119.

7. Demyanchenko N. In. Shevchenko O. P. team building as a modern method of team management services / N. In. Demyanchenko, O. P. Shevchenko // Sphere of services: innovations and quality. — 2011. — № 2. — P. 2.
8. Zlobin A. A. Psychological characteristics of mentoring in operating activities: dis. kand. the course of studies. sciences. / A. A. Zlobin. — M., 2016;
9. Ermolaeva J. E., Lopukhova O. V. Storytelling as a pedagogical technique of designing learning tasks in high school / J. E. Ermolaeva, O. V. Lopukhova // Scientific-methodical electronic journal Concept. — 2016. — № 6. — P. 128—137.
10. Clis, N. N. Mentoring in the public service — the new technology of professional development of civil servants (foreign and Russian experience of mentoring in the public service): Preprint WP8/2014/01] / N. N. Clis, V. A. Yanvarev ; NAT. issled. University «Higher school of Economics». — M. : Publishing House. the house of the HSE, 2014. — 64 с.
11. Kolesnichenko K. V. Professionally important qualities of a mentor for young professionals : the example of teaching activities : dis. kand. the course of studies. sciences / K. V. Kolesnichenko. — SPb., 2012.
12. Kruglova I. V. Mentoring as a condition of professional formation of the young teacher : dis. ... kand. ped. sciences. / I. V. Kruglova. — M., 2007.
13. Lobin, M. A. Status and problems of legal support of preserving and preparing the workforce for the defense industry / M. lobin // Innovations. — 2013. — № 4. — P. 18—21.
14. Muginova, I. M. the Role of electronic learning (E-LEARNINING) in the modern system of training. In collection: problems of enterprise development: theory and practice: Material 14-th Intern. scientific.-pract. Conf.: in 3 parts. Part 2: Problems of methodology of statistical research of the business processes. Theory and practice of labor management in the innovation economy. Optimization of product distribution enterprises on the basis of the development of logistics, Commerce, marketing, and service Implementation of projects and programmes of import substitution in agriculture / I. M. Muginova, L. A. Ilyukhin. — 2015. — P. 103.
15. Panfilova, A. P. Mentoring and training in the workplace: a terminological analysis of the international methods / A. P. Panfilova // Modern technologies of management. — 2016. — № 2(7). — P. 11—19.
16. Pokryshkin, A. V. Badding as a modern method of adaptation of young employees / V. A. Pokryshkina // development Management staff. — 2016. — № 4. — P. 310—315.
17. Sahin B. S. Mentoring as a form of prevention of crimes and other offences by minors : dis. ... kand. the faculty of law. sciences / B. S. Sahin. — L., 1984.
18. Semenov, M. S. Coaching as an innovation of the modern management consulting services / V. S. Semenov // Education, economy, society. — 2013. — № 5—6 (39—40). — P. 58—62.
19. Smetanina, N. I. Modern forms of maintenance of educational process in high school: «Mentoring-tutoring-coaching» / N. I. Smetanin, Yu. V. Sorokopud // Journal of the Humanities. — 2015. — № 10. — S. 45—49.
20. Smolnikova, N. With. Mentoring as a social institution of Communist education : dis. kand. philosopher. sciences. / N. With. Smolnikova. — Sverdlovsk, 1984.
21. Fomin, E. N. Competence-oriented mentoring of students in the modern enterprise as a resource of quality training : dis. ... kand. ped. sciences / E. N. Fomin. — M., 2013.
22. Chernikova, E. A. Mentoring as a means to support professional and personal development specialist social services : dis. ... kand. the course of studies. sciences / E. A. Chernikova. — Volgograd, 2013.
23. Chulanova, O. L. Secondment as modern technology training and staff development of the organization: challenges, opportunities of updating and risks / O. L. Chulanova, E. I. Mezentseva // Actual problems of humanitarian and natural Sciences. — 2016. — № 2—3. — P. 108—115.
24. Shorokhova, N. I. Employer branding: attracting and retaining young talent or draft the young professional's development of Nissan's Graduates Program «to Promote your career!» / N. I. Shorokhova, S. S. Kolesnikova // Development Management staff. — 2016. — № 1. — P. 8—11.

Организационно-правовые основы деятельности пограничного отделения (пограничной заставы)

© Скоробогатов М. В.,

сотрудник Цента исследования проблем российского права «Эквитас»

Аннотация. В статье исследуются правовой статус и организационно-правовые основы деятельности пограничного отделения (пограничной заставы) в соответствии с законодательством Российской Федерации. А также затрагиваются некоторые проблемы деятельности пограничных отделений (пограничных застав). Проведен краткий обзор законодательства Российской Федерации, регламентирующего деятельность пограничного отделения, связанную с охраной Государственной границы Российской Федерации.

Ключевые слова: государственная граница, охрана, пограничное отделение, пограничная служба, правовое регулирование.

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

Охрана Государственной границы является частью системы государственной безопасности и реализации государственной политики Российской Федерации, для обеспечения которой предназначены пограничные органы ФСБ России.

Российская Федерация граничит более чем с восемнадцатью государствами, такими как США, Япония, КНДР, КНР, Монголия, Грузия, Казахстан, Азербайджан, Белоруссия, Украина, Польша, Латвия, Литва, Эстония, Норвегия, Финляндия и др.

Следует отметить, что действующее законодательство Российской Федерации не дает точного определения, что относится к пограничному отделению (пограничной заставе).

Исходя из специфики деятельности, под пограничным отделением (пограничной заставой) понимается основное подразделение пограничных органов ФСБ России, которое выполняет задачи по непосредственной и непрерывной охране определенного участка Государственной границы Российской Федерации.

Правовые основы деятельности пограничных отделений (пограничных застав) определены совокупностью нормативно-правовых актов Российской Федерации, которые направлены на регулирование и охрану общественных отношений в сфере защиты и охраны государственной границы государства, а также охрану внутренних

морских вод, территориального моря, исключительной экономической зоны, континентального шельфа и их природных ресурсов.

К основным таким источникам, регулирующим пограничную деятельность, относятся:

— Федеральный закон от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ «О федеральной службе безопасности»;

— Закон Российской Федерации от 1 апреля 1993 г. № 4730-1 «О Государственной границе Российской Федерации»;

— Указ Президента Российской Федерации от 12 марта 1996 г. № 371 «О совершенствовании порядка пересечения государственной границы Российской Федерации»;

— приказ ФСБ России от 15 октября 2012 г. № 515 «Об утверждении Правил пограничного режима»;

— Устав внутренней службы Вооруженных Сил Российской Федерации;

— Временные уставы пограничных войск Российской Федерации;

— иные правовые акты Российской Федерации.

Основными целями деятельности пограничных отделений (пограничных застав) являются:

1) охрана Государственной границы России и обеспечение соблюдения физиче-

скими и юридическими лицами режима границы;

2) охрана территориального моря, внутренних морских вод, континентального шельфа и исключительных экономических зон Российской Федерации, а также природных ресурсов с целью их сохранения и рационального использования, а также для защиты экономических и морских интересов России.

Государственные рубежи Российской Федерации охраняются пограничными отделениями (пограничными заставами) при помощи специальной техники, кораблей, вертолетов и другой техники.

На вооружении многих пограничных отделений (пограничных застав) состоит современное оружие и боевая техника. При охране границы пограничные отделения (пограничные заставы) используют самые современные технологии и многие участки уже оборудованы аппаратурой тепловизионного и радиолокационного наблюдения. Несмотря на современные приборы наблюдения, не теряет своей актуальности и применение в пограничных отделениях (пограничных заставах) для охраны границы служебных собак. И это не удивительно, ведь ни один, даже самый суперсовременный датчик не заменит собачьего носа, а при возникновении внештатных ситуаций применение пограничных собак просто необходимо. Их используют как при поиске наркотиков, так и при выслеживании и задержании нарушителей границы.

Некоторые пограничные отделения (пограничные заставы) охраняют биоресурсы в территориальных водах России и осуществляют государственный контроль в данной сфере. На них возложены задачи борьбы с контрабандистами и незаконными мигрантами. Для совершенствования своей деятельности пограничные отделения (пограничные заставы) участвуют в совместных операциях с аналогичными зарубежными структурами по пресечению терроризма и пиратства.

Создание организационно-правовых основ деятельности пограничных отделений (пограничных застав) неразрывно связано с механизмом правового регулирования.

Одним из условий создания эффективного механизма правового регулирования деятельности пограничных отделений (пограничных застав) является развитое правосознание военнослужащих. Можно согласиться с профессором И. А. Иванниковым, который отмечает: «На государственной службе нужны законопослушные профессионалы. Эти люди должны иметь государственное правосознание, а значит, признавать огромную роль государства в обеспечении государственной безопасности. При этом само понятие «государственная безопасность» должно ими пониматься адекватно существующей форме государства»¹.

Профессиональная подготовка специалистов-пограничников в учебных заведениях самым существенным образом влияет на эффективность деятельности по охране государственной границы².

Следует отметить, что сегодня военная служба в пограничных отделениях (пограничных заставах) осуществляется на контрактной основе. Обучение квалифицированных кадров производится в пограничных институтах, многие выпускники которых затем становятся слушателями пограничной академии. Все это говорит о высоком профессионализме сотрудников пограничных отделений (пограничных застав).

Особое значение в реализации деятельности пограничных отделений (пограничных застав) имеют Уставы пограничных войск, которые относятся к официальным нормативным правовым документам, регламентирующим повседневную деятельность военнослужащих в пограничных отделениях (пограничных застав) при охране Государственной границы, а также определяют основы служебно-боевых действий в пограничных отделениях (пограничных заставах).

¹ Иванников И. А. Роль политической и правовой культуры в системе обеспечения государственной безопасности // Актуальные проблемы государственной безопасности Российской Федерации. Сборник трудов научной конференции. Ростов н/Д, 2008. С. 20.

² Олефиренко Е. А. Сущность и содержание профессионально-правовой культуры пограничников // Вестник университета. 2013. № 10.

Уже более десяти лет в пограничных органах проходит реформирование, проводятся структурные преобразования, выстраивается отлаженная, стройная система обеспечения безопасности в пограничной сфере Российской Федерации.

С точки зрения теории управления вообще и государственного управления в частности, ключевой позицией здесь следует считать развитие системы пограничной безопасности Российской Федерации, то есть системный подход в решении всех пограничных проблем. Для эффективного функционирования механизма обеспечения пограничной безопасности создана и постоянно совершенствуется нормативно-правовая база.

В ее основе лежат более 150 федеральных законов и иных нормативных правовых актов, 136 международных договоров и соглашений, множество нормативных актов субъектов Российской Федерации, а также межведомственных и ведомственных документов. За последнее время в органах ФСБ России издано более 500 нормативных правовых актов, регламентирующих деятельность пограничных органов¹.

Многие важные проблемы правового регулирования пограничной службы нуждаются в научно-правовом исследовании, к их числу следует отнести, например, вопросы уголовной ответственности военнослужащих пограничных отделений (пограничных застав) за нарушение правил несения службы по охране государственной границы, ответственность за нарушение правил несения боевого дежурства, нарушение законности при применении мер административного пресечения.

Общезаконодательное законодательство, регулирующее привлечение граждан к участию в защите Государственной границы Российской Федерации, не является совершенным. Региональное законодательство, в свою очередь, не отражает необходимость решения поставленной в Военной доктрине Российской Федерации задачи².

Одним из ключевых факторов достижения успеха в пограничной деятельности и формирования на приграничной территории благоприятной обстановки, которая способствовала бы решению задач обеспечения пограничной безопасности, является привлечение потенциала местного населения и добровольных народных (казацких) дружин.

На границе по-прежнему актуальными остаются проблемы провоза наркотических средств, террора и диверсий. Требуется постоянное внимание незаконная миграция на территорию Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства, использующих территорию приграничных районов в качестве транзитной. И здесь, как обоснованно отмечают Ю. Н. Туганов и В. А. Коляда «... необходимо построить такую систему охраны внутренних границ с государствами, являющимися членами Единого таможенного союза, и такую систему контроля легально ввозимых грузов, которые исключают возможность перемещения наркотических средств через государственную границу с этими государствами»³.

Защита государственных, общественных интересов, интересов личности и ее прав является моральной и правовой обязанностью военнослужащих в пограничных отделениях (пограничных заставах), выполняющих задачи по охране Государственной границы Российской Федерации. Невыполнение этими лицами обязанностей по охране государственных, общественных и личных интересов граждан рассматривается как правонарушение, а при определенных обстоятельствах и условиях считается даже преступлением и может быть основанием для привлечения указанных лиц к уголовной ответственности⁴.

Основания и порядок применения мер административного пресечения строго регламентируются административным законодательством. В настоящее время действуют

ницы Российской Федерации // Юридическая наука и правоохранительная практика. 2016. № 1 (35).

³ Туганов Ю. Н. Коляда В. А. О некоторых особенностях защиты и охраны Государственной границы Российской Федерации // Самоуправление. 2013. №3. С. 15—17.

⁴ Никольский А. Указ. соч. С. 207.

¹ Никольский А. Укрепляя безопасность // Пограничник. 2013. № 3. С. 79.

² Федотова Ю. Г. Проблемы правового регулирования участия граждан в защите Государственной гра-

следующие основные нормативные акты: КоАП РФ; приказы, инструкции, наставления нормативного характера, издаваемые федеральными органами исполнительной власти Российской Федерации.

В этой связи особое правовое значение приобретает федеральная целевая программы «Государственная граница Российской Федерации (2012—2020 годы)»¹ в части организации охраны и защиты Государственной границы и применения мер административного пресечения, в которой предусмотрены и иные меры, связанные с применением современных технологий и усилением оперативных подразделений пограничных органов; внедрением в оперативно-служебную деятельность автоматизированных систем технического контроля обстановки, современных средств вооружения, военной и специальной техники.

Таким образом, меры административного пресечения, применяемые пограничными органами, имеют важное значение в системе мероприятий, осуществляемых пограничными отделениями (пограничными заставами) в процессе охраны Государственной границы. Применение этих мер способствует предупреждению и пресечению нарушений границы, пограничного режима и режима в пунктах пропуска через границу, своевременному выявлению в потоке лиц, следующих в пограничную зону и через Государственную границу Российской Федерации, нарушителей границы, преступников, лиц, объявленных в розыск, и другого преступного элемента.

Пограничный режим преследует двукратную цель: с одной стороны, затруднить проникновение в пограничную зону нарушителей границы, а с другой — обеспечить пограничным органам дополнительные возможности по выявлению, предупреждению и пресечению разведывательно-подрывной и иной преступной деятельности на Госу-

дарственной границе Российской Федерации².

В целом применение мер административного принуждения служит делу охраны границы, повышению ее надежности и эффективности.

К сожалению, военно-правовая наука не располагает необходимым уровнем специальных исследований, в которых рассматривались бы правовые аспекты ответственности за нарушение порядка и правил применения мер административного пресечения в пограничной службе.

В заключение следует отметить, организационно-правовая основа деятельности пограничных отделений (пограничных застав) в Российской Федерации включает систему нормативных правовых актов, положения которых направлены на обеспечение безопасности граждан, общества и государства, защиту и охрану границ Российской Федерации.

Несмотря на существующую организационно-правовую систему существует ряд проблем. Недостаточная конкретизация полномочий каждого сотрудника пограничного отделения (пограничной заставы) вызывает определенные проблемы в эффективности исполнения сотрудниками служебных обязанностей в пограничной сфере. Законодателями недостаточно разработана сфера ответственности сотрудников пограничной службы при применении мер административного пресечения правонарушений на границе, что вызывает сложности в судебной практике при рассмотрении дел о нарушении правовых норм при использовании мер административного пресечения.

Библиография

1. Иванников, И. А. Роль политической и правовой культуры в системе обеспечения государственной безопасности / И. А. Иванников // Актуальные проблемы государственной безопасности Российской Федерации : сб. трудов научной конференции. — Ростов н/Д, 2008.

2. Надарин Э. С. Административно-правовые режимы, устанавливаемые в сфере защиты и охраны государственной границы // Транспортное дело России. 2014. № 4.

¹ Федеральная целевая программа «Государственная граница Российской Федерации (2012—2020 годы)», утвержденная Правительством Российской Федерации 5 июня 2012 г.

2. Надарин, Э. С. Административно-правовые режимы, устанавливаемые в сфере защиты и охраны государственной границы / Э. С. Надарин // Транспортное дело России. — 2014. — № 4.

3. Никольский, А. Укрепляя безопасность / А. Никольский // Пограничник. — 2013. — № 3.

4. Олефиренко, Е. А. Сущность и содержание профессионально-правовой культуры пограничников / Е. А. Олефиренко // Вестник университета. — 2013. — № 10.

5. Туганов Ю. Н. О некоторых особенностях защиты и охраны Государственной границы Российской Федерации / Ю. Н. Туганов, В. А. Коляда // Самоуправление. — 2013. — № 3.

6. Федотова, Ю. Г. Проблемы правового регулирования участия граждан в защите Государственной границы Российской Федерации / Ю. Г. Федотова // Юридическая наука и правоохранительная практика. — 2016. — № 1.

Organizational-legal bases of activity of the border Department of the Russian Federation

© Skorobogatova M. V.

employee of the center of research of problems Russian law
Equitas

Abstract. The article examines the legal status and organizational-legal bases of activity of the border departments (border outposts) on the law of the Russian Federation, as well as the main issues of activity of the border departments (outposts). In addition, a brief review of the current legislation of the Russian Federation concerning the activities of the border Department of the Russian Federation on protection of state border of the Russian Federation.

Keywords: state border guard, border Department, border patrol, legal regulation.

Bibliography

1. Ivannikov, I. A. the Role of political and legal culture in the system of state security / I. A. Ivannikov // Actual problems of state security of the Russian Federation. Proceedings of the scientific conference. — Rostov-on-Don, 2008.

2. Nadarin, E. S. Administrative regimes established in the field of protection and state border protection / E. S. Nadarin // Transport case of Russia. — 2014. — № 4.

3. Nikolsky, A. Strengthening the security / A. Nikolsky // The border guard. — 2013. — № 3.

4. Olefirenko, E. A. Essence and content of professional legal culture of the border guards / E. A. Olefirenko. - Bulletin of the University. — 2013. — № 10.

5. Tuganov, Yu. N. Some features of the protection of the State border of the Russian Federation / Yu.N. Tuganov, V. A. Kolyada // Government. — 2013. — № 3.

6. Fedotova, Yu. G. Problems of legal regulation of participation of citizens in protection of State border of the Russian Federation / Yu. G. Fedotova // Legal science and law enforcement practice in. — 2016. — № 1.

Теоретические основы финансовой правосубъектности военных организаций

© Трофимов М. В.,

кандидат юридических наук,

сотрудник Центра исследования проблем российского права «Эквитас»

Аннотация. В статье автор на основе положений теории права и государства, теории финансового права, а также теории государственных органов формулирует теоретические основы финансовой правосубъектности военных организаций как фактора, детерминирующего их участие в бюджетных, налоговых и иных финансовых правоотношениях.

Ключевые слова: финансовая правосубъектность государства, финансовая правосубъектность государственных органов, финансовая правосубъектность военных организаций.

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

Актуальность статьи обусловлена потребностью формирования в военно-правовой науке однозначного и полного представления о финансовой правосубъектности в качестве фактора, детерминирующего участие военных организаций в бюджетных, налоговых и иных финансовых правоотношениях. Следует отметить, что изучению финансово-правовых аспектов деятельности военных организаций посвящены отдельные работы, наиболее концептуальной из которых представляется исследование А. И. Землина, в котором автором разработаны теоретико-правовые основы финансовой деятельности в Вооруженных Силах Российской Федерации¹. Диссертация С. А. Ковбасы является первым систематическим исследованием финансово-правового статуса пограничных органов². Вместе с тем, сами теоретические основы финансовой правосубъектности военных организаций остаются слабоизученными. В литературе имеются попытки охарактеризовать финансовую правосубъектность военных организаций как разновидности юридических лиц³. Автор предлагает опираться на

иной теоретический подход, согласно которому в основе правосубъектности военных организаций лежит теория государственных органов⁴. В этой связи применительно к данной работе под военными организациями предлагается понимать те из них, которые обладают признаками государственных органов: органы военного управления, объединения, соединения и воинские части. Особенности финансовой правосубъектности учреждений и предприятий в системе военных организаций предполагается посвятить отдельное исследование.

В самом общем виде современная теория права (как в отечественной, так и в зарубежной науке) определяет правосубъектность как возможность быть участником правоотношений, как общую способность к обладанию и реализации прав и обязанностей⁵. При этом категория «правосубъектность» самым тесным образом связана с понятием «субъект права». Как представляется, общетеоретическое определение правовых понятий, категорий должно быть положено в основу их отраслевого толкования.

Правовое положение органов федеральной службы безопасности как казенных учреждений. М., 2012; Туганов Ю. Н. Финансово-правовой статус федеральных учреждений военной организации государства. М., 2016.

⁴ Трофимов М. В. Концептуальные подходы к определению правосубъектности военных организаций // Военное право. 2017. № 4. С. 93.

⁵ Ястребов О. А. Юридическое лицо публичного права : вопросы теории. М., 2010. С. 333.

¹ Землин А. И. Правовое регулирование финансовой деятельности в Вооруженных силах Российской Федерации : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2006.

² Ковбаса С. А. Финансово-правовой статус пограничных управлений ФСБ России : дис. канд. юрид. наук. М., 2011.

³ Бараненков В. В. Юридические лица как субъекты гражданского права. М., 2010; Бараненкова И. В.

Так, Н. И. Химичева, впервые сформулировавшая понятие субъекта финансового права¹, отмечает, что «субъект финансового права — это лицо, обладающее правосубъектностью, т.е. потенциально способное быть участником финансовых правоотношений, поскольку оно наделено необходимыми правами и обязанностями»².

В новейший период развития юридической науки к наиболее фундаментальным исследованиям проблемы субъекта финансового права и соответственно финансовой правосубъектности следует отнести работу Л. Н. Древалю³. Ученый приходит к выводу, что финансовая правосубъектность как особое юридическое свойство дает возможность субъектам участвовать в различных финансовых правоотношениях. Финансовая правосубъектность обладает самостоятельностью, наполнена конкретным содержанием, границы которого установлены законодателем, в связи с чем ее предпосылками не могут выступать гражданская, административная, конституционная и другая правосубъектность. Финансовую правосубъектность необходимо рассматривать в качестве обязательного условия (предпосылки) финансово-правового статуса⁴. В целом, следует согласиться с предлагаемой Л. Н. Древалю общей теорией финансовой правосубъектности и взять ее за основу при дальнейшем ее рассмотрении применительно к военным организациям. Однако, прежде целесообразно раскрыть общие вопросы становления и развития финансового права, а также базовые юридические категории, определяющие отраслевую самостоятельность финансового права. Это необходимо в целях формирования представлений об области общественных отношений, с которой связана реализация прав и обязанностей военными организациями в качестве субъектов финансового права.

¹ Химичева Н. И. Субъекты советского бюджетного права. Саратов, 1979. С. 41—42.

² Химичева Н. И. Финансовое право : учебник. М., 2008. С. 80.

³ Древалю Л. Н. Субъекты финансового права : теоретико-правовое исследование : дис. ... д-ра юрид. наук. Хабаровск, 2009.

⁴ Древалю Л. Н. Указ соч. С. 16—17.

Наука финансового права первоначально формировалась в рамках камеральных наук (вторая половина XVI — конец XVIII в.), науки полиции, политической экономии, а затем выделившейся из нее финансовой науки. Как поясняет В. А. Лебедев, камеральные науки «касаются извлечения государственных доходов из разных источников» (*camera* (нем.) — свод, казна)⁵. По мнению И. Т. Тарасова, до второй половины XVIII в. финансы были предметом науки о полиции, тем самым объясняется тесная связь науки финансового права с науками полицейского и административного права. Политическая экономия, как указывал Э. Н. Берендтс, «старается выяснить те законы, которые управляют хозяйственной жизнью вообще»⁶, т.е. представляла собой науку о народном хозяйстве. Из политической экономии выделилась наука о государственном хозяйстве (наука о финансах, финансовая наука). На обособление финансового права в рамках финансовой науки определенное влияние оказал Университетский устав 1863 г., который предписывал юридическим факультетам иметь кафедры финансового права⁷. Финансовое право обретает свой предмет: «исследует хозяйство государства с точки зрения правовой»⁸.

Следует отметить, что в литературе имеются и иные теоретические подходы к становлению и развитию финансового права. В частности, на полной самостоятельности финансового права настаивает С. В. Запольский⁹. М. И. Пискотин утверждал, что финансовое право исторически выросло из административного права¹⁰. Однако, следует констатировать, что к 1917 г. в отечественном правоведении сложилось устойчивое мнение о финансовом праве как самостоя-

⁵ Лебедев В. А. Финансовое право : лекции. Т. 1. СПб., 1882. С. 13, 32.

⁶ Берендтс Э. Н. Русское финансовое право. СПб., 1914. С. 6.

⁷ Университетский устав 1863 г. // URL: <http://letopis.msu.ru/documents/2760> (дата обращения 8 октября 2017 г.).

⁸ Берендтс Э. Н. Указ. соч. С. 10.

⁹ Запольский С. В. Дискуссионные вопросы теории финансового права. М., 2007. С. 16.

¹⁰ Пискотин М. И. Советское бюджетное право (основные проблемы). М., 1971. С. 3—69.

тельной науке и отрасли права. В советское время статус финансового права в качестве самостоятельной отрасли права был подтвержден (1941)¹ и в дальнейшем на официальном уровне не оспаривался.

Далее раскроем базовые юридические категории, определяющие отраслевую самостоятельность финансового права. На наш взгляд, таковыми являются «финансы» и «финансовая деятельность государства».

Происхождение слова «финансы» исследовал, в частности, И. И. Янжул². Слово «финансы» происходит от средневекового латинского «*finatio*», употреблявшегося в XIII—XIV вв. в смысле обязательной уплаты денег. Термин «финансы» в значении «средства, необходимые для удовлетворения потребностей государства» употребляется с XVI в. во Франции, а затем вследствие повсеместного распространения французского языка внедряется в научный оборот европейских государств. В системе камеральных наук учение о финансах занимало второстепенное место, поскольку государственное хозяйство в те времена держалось преимущественно на частно-правовых источниках дохода — доменах (государственные имущества). Приемы и способы ведения государственного и частного хозяйства совпадали и изучались в рамках политической экономии. С развитием общественных отношений в качестве основного источника удовлетворения государственных потребностей утверждаются налоги и займы, значение науки о финансах возрастает. Определенный интерес представляют взгляды на понятие финансов ученых — основоположников российского финансового права. В. А. Лебедев указывал: «неправильно понимать под словом финансы только деньги; услуги, которых государство требует от граждан, ... запасы, материалы, например, военные и пр., — все это должно быть подведено под понятие финансов»³. Д. Львов

под финансами (финансовым хозяйством) понимал хозяйственную деятельность государства или правительства⁴. По мнению С. И. Иловайского, «когда речь идет о финансах государства, следует понимать его доходы и расходы, одним словом, его хозяйство»⁵. Таким образом, в дореволюционный период развития правовой науки базовой юридической категорией, определяющей отраслевую самостоятельность финансового права, следует считать «финансы». Предмет финансового права составляли доходы и расходы государства, а также управление ими⁶.

Советская наука финансового права категорически отрицает какую-либо преемственность с предшествующим периодом⁷. Под финансами теперь понимают фонд денежных средств, т.е. финансовым отношениям придается исключительно денежный характер⁸. В современный период развития юридической науки финансы рассматриваются в двух аспектах. Финансы (в материальном выражении) — это денежные фонды государства (Российской Федерации, субъектов Российской Федерации), муниципальных образований, а также предприятий, учреждений и иных организаций, используемые для обеспечения их деятельности⁹. Примечательно, что термин «финансы» не совпадает по содержанию с понятием «деньги». Во втором случае за основу берется предмет правового регулирования, определяющий отраслевую самостоятельность финансового права — экономические отношения, возникающие при функционировании финансов. В таком аспекте финансы — это отношения по формированию, распределению и использованию фондов денежных средств государства, муниципальных образований, а также предприятий,

¹ Система советского социалистического права (тезисы). Институт права Академии наук СССР. М., 1941.

² Янжул И. И. Основные начала финансовой науки. Учение о государственных доходах. СПб. 1904. С. 10—11.

³ Лебедев В. А. Указ. соч. С. 5—6.

⁴ Львов Д. Курс финансового права. Казань. 1887. С. 2.

⁵ Иловайский С. И. Учебник финансового права. Одесса, 1904. С. 4.

⁶ Тарасов И. Т. Указ. соч. С. 4.

⁷ Финансовое право / под ред. М. А. Гурвича. М., 1940. С. 7.

⁸ Гурвич М. А. Советское финансовое право. М., 1952. С. 4—5.

⁹ Трофимов М. В. Финансовое право. Чебоксары, 2012. С. 9.

учреждений и иных организаций, необходимых для обеспечения их деятельности¹. Однако, категория «финансы» уже не выделяется в качестве основной.

Термин «финансовая деятельность государства» в качестве базовой юридической категории, определяющей отраслевую самостоятельность финансового права, был введен в научный оборот в 1952 г. М. А. Гурвичем², как представляется, в качестве замены финансам. В настоящее время под финансовой деятельностью государства (муниципальных образований) понимается процесс образования (формирования), распределения и использования фондов денежных средств, необходимых для обеспечения деятельности государства (муниципальных образований), в целях выполнения стоящих перед ними задач и реализации их функций³. Следует отметить, что современное понимание финансовой деятельности государства во многом и соответствует дореволюционному определению финансов (за исключением исключительно денежного характера отношений). К примеру, в 1898 г. В. Г. Яроцкий определял финансовое хозяйство как финансовую деятельность государства, т.е. деятельность государства, направленную на добывание материальных средств для осуществления функций и задач и планомерное расходование этих средств⁴. Итак, «финансовая деятельность государства» является в настоящее время той областью общественных отношений, с которой связано осуществление прав и исполнение обязанностей военными организациями в качестве субъектов финансового права.

Дальнейшее исследование финансовой правосубъектности военных организаций предполагает рассмотрение развития представлений о государстве как субъекте финансового права. По общепринятому мнению ученых — основоположников финансово-правовой науки, особым свойством государства как субъекта государственного хозяйства является принудительный харак-

тер финансовой деятельности⁵. Из этого вытекает основная проблема, которую призвано решить именно финансовое право. Эта проблема четко сформулирована И. Т. Тарасовым. «Государство поставлено в неизбежную необходимость брать у граждан доли их имущества и возлагать на них некоторые тягости, граждане естественно стремятся ничего не дать, или, по крайней мере, уделить государству, возможно меньшую часть своих имущественных благ, вследствие рождается борьба двух различных интересов, примиряемых правом»⁶. Как показывает исследование И. И. Янжула, обозначенная проблема стояла перед государством не всегда. Так, в Древнем мире «государственные доходы не основывались на правовых началах, а вытекали из случайных, произвольных и часто даже антигражданских по своему характеру источников вроде конфискации, дани, поборов с покоренных провинций». В Средние века государство существует за счет преимущественно частных правовых источников доходов, налоги встречаются редко, при этом отличаются временным, скоротечным характером. Право требования принудительных сборов основывалось в каждом отдельном случае на действительной нужде государства и могло быть принято лишь по общему согласному решению всех сословий⁷. По всей видимости, в силу незначительной актуальности обозначенной проблемы практически отсутствуют систематические исследования о финансах и финансовом праве в античной и средневековой литературе.

С конца XV в. до 2 половины XVIII в. формируются крупные централизованные государства, развивается абсолютизм, существенно растут государственные потребности, которые кроме принудительных платежей (налогов) нечем покрывать. В этот период «финансовые вопросы разрабатываются с юридической точки зрения, т.е. объектом изучения является преимущественно вопрос о том, на какие источники доходов

¹ Трофимов М. В. Финансовое право. Чебоксары, 2012. С. 10—11.

² Гурвич М. А. Указ соч. С. 17.

³ Трофимов М. В. Указ соч. С. 17.

⁴ Яроцкий В. Г. Финансовое право. СПб. 1898. С. 4.

⁵ Тарасов И. Т. Указ соч. С. 3; Яроцкий В. Г. Указ соч. С. 6; и др.

⁶ Тарасов И. Т. Указ соч. С. 8.

⁷ Янжул И. И. Указ соч. С. 26—35.

распространяется монаршее право самостоятельного распоряжения, где пределы этого права и как должно им пользоваться для чести государя, для блага всего государства и поданных»¹. В результате утверждается неограниченное право монарха на установление всякого рода налогов, происходит ужесточение налогового бремени, что приводит в конечном итоге к изменению в отдельных странах установившегося порядка насильственным путем, возникновению и распространению доктрины правового государства. В эпоху правового государства (Новое и Новейшее время) финансы характеризуются преобладанием налоговых платежей в системе доходов, что и является непосредственной причиной бурного развития науки финансового права как средства достижения баланса частных и публичных интересов при осуществлении финансовой деятельности государства.

Как отмечает И. Т. Тарасов, выработке понятия о финансах предшествовало понятие о фиске, означавшем казну, т.е. государство как субъект имущественных прав². Напомним, уже в римском праве выделяли двойственный характер участия государства в правоотношениях. Во-первых, как властвующего субъекта, навязывающего свою волю иным субъектам права. Во-вторых, государство рассматривалось как участник имущественных отношений (фиск). Таким образом, государство в качестве субъекта права как бы раздваивалось. Такое «раздвоение» было следствием господства в обществе теории патримониального государства, отождествлявшей монарха и государство как носитель власти. В этих условиях идея фиска (казны) как отдельного от государя юридического лица позволяла решить возникающие на практике проблемы, связанные с оборотом государственных имуществ.

В Российской империи подати, пошлины и разного рода сборы, доход казны составляющие, были включены в состав госу-

дарственных имуществ³. Однако с развитием финансовых отношений стало понятно, что конструкция фиска не пригодна для применения в имущественных отношениях публичного характера (налогообложение). Это проявилось на практике, прежде всего, в неподсудности этих отношений на основе гражданского законодательства, что повлекло за собой безуспешные попытки ученых сформировать теорию субъекта имущественных прав публичного характера, отличного от фиска — субъекта имущественных гражданских прав⁴. В результате проблема государства как субъекта финансового права была разрешена следующим образом. Утверждалось, что «податная обязанность ... есть такая же естественная и бесспорная обязанность как обязанность повиноваться закону и велениям власти; ... все сборы, взимаемые в пользу государственной казны, устанавливаются не на основании сделок с гражданами, а односторонними волеизъявлениями власти и взимаются, если то окажется необходимым, принудительным путем»⁵. Следовательно, несмотря на имущественный характер отношений, конструкция фиска фактически не применялась, государство как субъект финансового права приравнивало себя в правах к носителю публичной власти.

Следует отметить, что наряду с государственными существовали также местные финансы, которые «исторически развивались вместе с государственными, выражаются в тех же самых формах, в каких выражается государственное финансовое хозяйство»⁶. Существование государственных и местных финансов вытекало из теории разделения государства, которую подробно исследовал, в частности, Г. Еллинек⁷. Считалось, что «выполнение общественных

³ Свод законов Российской империи : т. X : ст. 407 // URL:

<http://civil.consultant.ru/reprint/books/211/38.html#img3>
9 (дата обращения 08.10.2017).

⁴ Лазаревский Н. Ответственность за убытки, причиненные должностными лицами. СПб., 1905. С. 30—35.

⁵ Берендтс Э. Н. Указ соч. С. 45

⁶ Львов Д. Указ. соч. С. 504—507.

⁷ Еллинек Г. Общее учение о государстве. СПб. 1908. С. 461—488.

¹ Берендтс Э. Н. Указ соч. С. 13

² Тарасов И. Т. Указ соч. С. 3.

функций местными средствами есть результат передачи государством местным властям некоторых своих прав для удобнейшего их выполнения местными силами»¹.

После революции 1917 г. в правовой науке побеждает представление о том, что казна и государство как субъект публичной власти — это две стороны одного и того же явления — государства², тем самым была решена проблема фиска в имущественных отношениях. Финансовые правоотношения теперь определяются как властно-имущественные, одним из субъектов которых всегда выступает государство³. Вместе с тем подчеркивается, что государство как целое является самостоятельным субъектом права «только по поводу государственного имущества, которым оно распоряжается в процессе исполнения бюджета»⁴. Остальное государственное имущество закреплялось на праве оперативного управления за государственными органами⁵. По этой причине финансовые правоотношения приобретают исключительно денежный характер. Кроме того, в советский период налоги больше не являются основным источником доходов бюджетов, их место заняли отчисления от прибыли государственных предприятий⁶, следовательно ядром финансового права становится право бюджетное (во времена Российской империи — налоговое). Появляются первые теоретические работы, рассматривающие государство как субъект финансового права, наиболее концептуальными из которых представляются исследования Е. А. Ровинского, Н. И. Химичевой⁷.

¹ Яроцкий В. Г. Указ. соч. С. 290.

² Трофимов М. В. Концептуальные подходы к определению правосубъектности военных организаций // Военное право. 2017. № 4. С. 94.

³ Ровинский Е. А. Основные вопросы теории советского финансового права. М., 1960. С. 135—137.

⁴ Братусь С. Н. Юридические лица в советском гражданском праве. М., 1947. С. 175.

⁵ Генкин Д. Оперативное управление как институт гражданского права // Советская юстиция, 1963, 9 мая.

⁶ В частности, в бюджете СССР на 1949 г. удельный вес доходов от хозяйства составлял 87% // Ровинский Н. Н. Государственный бюджет СССР. Ч. 2. М., 1950. С. 6.

⁷ Ровинский Е. А. Основные вопросы теории советского финансового права. М., 1960; Химичева Н.И.

Также в советский период появляется дополнительное звено в системе государственных финансов — бюджеты республик в составе СССР. Их выделение обосновывалось принципом демократического централизма — «централизованное планирование СССР финансовых ресурсов и руководство финансовым делом при одновременном учете своеобразия и потребностей каждой республики и предоставление максимальной самостоятельности республикам в осуществлении бюджета»⁸. В результате государство как субъект финансового права начинает выступать в трех лицах (именуемых общественно-территориальными образованиями, у каждого свои доходы и расходы). Правовое положение различных бюджетов (бюджет СССР, бюджеты республик, местные бюджеты) подробно рассмотрел Н. Н. Ровинский⁹. Полномочия общественно-территориальных образований в качестве субъектов финансового права впервые комплексно исследует Н. И. Химичева (в том числе право на бюджет)¹⁰. Теоретические основы финансовой правосубъектности государства, сформулированные советскими учеными, сохраняют актуальность и в современный период развития юридической науки. В законодательство введен термин «публично-правовое образование», под которым понимаются Российская Федерация, субъекты Российской Федерации, муниципальные образования (ст. 6 БК РФ). Вместо принципа демократического централизма теперь говорят о «принципе федерализма в бюджетном праве»¹¹.

Сформированные представления о государстве как субъекте финансового права позволяют перейти к рассмотрению непосредственно финансовой правосубъектности военных организаций. При этом, по нашему мнению, следует опираться на сформулиро-

Субъекты советского бюджетного права. Саратов, 1979. 411 с.

⁸ Гурвич М. А. Указ. соч. М., 1952. С. 17.

⁹ Ровинский Н. Н. Государственный бюджет СССР. М., 1944.

¹⁰ Химичева Н. И. Субъекты советского бюджетного права. Саратов, 1979.

¹¹ Крохина Ю. А. Бюджетное право и российский федерализм. М., 2001.

ванные ранее теоретические выводы относительно их общей правосубъектности¹. Как отмечалось, в российской дореволюционной науке господствовала германская теория государственных органов, согласно которой орган есть такое же правовое понятие как государство². Так, В. А. Лебедев, раскрывая финансовую власть государства, перечисляет права и обязанности органов финансового управления³. Советская юридическая наука в лице Я. М. Маганизера⁴ сформулировала теорию государственного органа — представителя государства, в соответствии с которой орган государства есть субъект права, но субъект права особого рода: он является частью другого субъекта права, государства. Следовательно, между государством и его органами возможно правоотношение, как возможно оно и между разными органами государства. Данная теория на практике применялась к предприятиям и учреждениям, которые в советский период относились к государственным органам. Однако, как отмечалось выше, в отношении бюджета правосубъектность признавалась исключительно за государством. Следовательно, советская финансово-правовая наука утверждает: «субъектом финансового права выступает государство в лице уполномоченного органа»⁵.

Современная наука финансового права относит государственные органы к коллективным субъектам финансового права⁶, отличным от государства, при этом, однако, исчерпывающего обоснования такому разграничению в литературе не приводится. В то же время действующее бюджетное законодательство (например, ст. 7—9, 31, 153, 154 БК РФ) полномочия публично-правовых образований и государственных органов в

основном отождествляет. Налоговые органы в ст. 30 НК РФ упоминаются как «уполномоченные» по контролю за исполнением налогового законодательства. По нашему мнению, с учетом выводов, сформулированных автором относительно общей правосубъектности военных организаций, сущность военных организаций как субъектов финансового права заключается в том, что они юридически неотделимы от государства. Военные организации в связи с исполнением ими финансово-властных полномочий наделяются статусами администратора доходов бюджета, распорядителя бюджетных средств. Вывод автора также подтверждается при рассмотрении финансовой правосубъектности военных организаций, не связанной с исполнением ими финансово-властных полномочий (в статусе получателя бюджетных средств). Так, они вступают в имущественные отношения: 1) оплата труда; 2) государственные закупки; 3) уплата налогов, страховых взносов, иных обязательных платежей; 4) возмещение вреда (ст. 70 БК РФ). Во всех перечисленных случаях государственные органы принимают и исполняют обязательства от имени публично-правового образования (ст. 6 БК РФ).

Как представляется, наиболее проблемным в плане теоретического осмысления является участие военных организаций в финансовых правоотношениях в качестве налогоплательщиков, плательщиков страховых взносов и иных обязательных платежей в бюджетную систему Российской Федерации (далее — налогоплательщики), а также налоговых агентов. По нашему мнению, в основе проблемы лежит отмеченная выше теория разделения государства, которая предполагает передачу местным властям некоторых государственных прав для более удобного их выполнения местными силами. В результате в государстве возникают местные финансы, имеющие отличные от общегосударственных источники доходов и собственные расходы, возникают межбюджетные отношения. Таким образом, государство по отношению к местному бюджету становится как бы частным лицом. В этой связи еще в дореволюционной науке финансового права утверждали: «местными налого-

¹ Трофимов М. В. Концептуальные подходы к определению правосубъектности военных организаций // *Военное право*. 2017. № 4. С. 91—101.

² Там же. С. 96.

³ Лебедев В.А. Указ. соч. С. 120—121.

⁴ Магазинер Я.М. *Общее учение о государстве*. С.-Пб., 1922.

⁵ Ровинский Е.А. Указ соч. С. 135.

⁶ Галяутдинова А.С. Коллективный субъект права финансового права: происхождение термина и содержание понятия // *Налоги и налогообложение*. № 7. 2012. С. 59—69.

ми должны быть, по справедливости, облагаемы не только частные имущества, но и казенные, свободные от налогов общегосударственных»¹. Отмечалась также необходимость налогообложения военнослужащих². В советский период проблема не была такой актуальной в связи функционированием единого государственного бюджета СССР, включавшего в себя общесоюзный, республиканский и местные бюджеты³. Уплата налогов больше не увязывалась с переходом вещных прав, поскольку основные плательщики (предприятия) принадлежали государству на праве собственности⁴.

Новейший период развития Российского государства характеризуется трансформацией бюджетной системы, обособлением местных финансов. Федерализация государственного устройства привела к разделению бюджета государства на бюджет Российской Федерации и бюджеты субъектов Российской Федерации, каждый из которых теперь принципиально объявляется самостоятельным (ст. 31 БК РФ)⁵. В результате военные организации, а также военнослужащие по отношению к региональным и местным бюджетам, бюджетам внебюджетных фондов становятся условно «чужими», рассматриваются как частные лица. В этих условиях освобождение их от налогообложения будет означать лишение соответствующих бюджетов положенных им доходов. Данную проблему можно было бы решить через межбюджетные отношения. Однако налоговое законодательство в этом отношении имеет приоритет перед бюджетным, как автономная «юридическая система, основной

функцией которой является ограничение гражданских прав, изъятие части собственности в публичных интересах»⁶.

Примечательно, что поскольку военные организации юридически неотделимы от государства, они вовсе могут не наделяться финансовой правосубъектностью, либо ее объем устанавливается индивидуально с учетом выполняемых задач⁷. Так, администраторами доходов бюджета, распорядителями и получателями бюджетных средств являются военные организации, наделенные соответствующим полномочиями (ст. 6 БК РФ). В статусе налогоплательщиков выступают исключительно военные организации, наделенные юридической личностью (ст. 11 НК РФ).

В качестве вывода следует отметить, что областью общественных отношений, с которой связано осуществление прав и исполнение обязанностей военными организациями в качестве субъектов финансового права, является финансовая деятельность государства. Финансовая правосубъектность как особое юридическое свойство дает военным организациям возможность участвовать в финансовых правоотношениях и рассматривается в качестве обязательного условия (предпосылки) финансово-правового статуса. В финансовых правоотношениях военные организации юридически неотделимы от государства, поэтому они вовсе могут не наделяться финансовой правосубъектностью, либо ее объем устанавливается индивидуально с учетом выполняемых задач. Следует различать финансовую правосубъектность военных организаций, связанную: 1) с реализацией властных полномочий от имени государства (администратор доходов бюджета, распорядитель бюджетных средств); 2) с участием в имущественных отношениях от имени государства (получатель бюджетных средств); 3) с участием во властно-имущественных (налоговых) правоотношениях (налогоплательщик, налого-

¹ Яроцкий В. Г. Указ. соч. С. 294.

² Добровольский А. М. Особенности положения военнослужащих в области публичного права. СПб., 1913. С. 28—35.

³ Ровинский Н. Н. Государственный бюджет СССР. М., 1944. С. 14—19.

⁴ Венедиктов А. В. Государственная социалистическая собственность. М.—Ленинград, 1948. С. 365.

⁵ Шевелева Н. А. Бюджетная система России : проблемы правового регулирования в период интенсивных реформ : дис. ... д-ра юрид. наук. СПб., 2005; Другова Ю. В. Бюджетный федерализм: Правовой аспект : дис. ... канд. юрид. наук. М., 1999; Крохина Ю. А. Бюджетное право и российский федерализм. М., 2001.

⁶ Винницкий Д. В. Основные проблемы теории российского налогового права : дис. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 2003. С. 31.

⁷ Трофимов М. В. Правовое положение военных организаций как участников финансовых правоотношений // Военное право. 2017. № 1. С. 52—61.

вый агент). Участие военных организаций в налоговых правоотношениях обусловлено принципом самостоятельности бюджетов, а также приоритетом налогового законодательства перед бюджетным в вопросах формирования доходной части бюджета.

Библиография

Монографии, учебники, учебные пособия

1. Бараненков, В. В. Юридические лица как субъекты гражданского права : учеб. пособие / В. В. Бараненков, И. В. Бараненкова. — М., 2010. — 152 с.
2. Бараненкова, И. В. Правовое положение органов федеральной службы безопасности как казенных учреждений : монография / И. В. Бараненкова. — М., 2012. — 152 с.
3. Берендтс, Э. Н. Русское финансовое право / Э. Н. Берендтс. — СПб., 1914. — 453 с.
4. Братусь, С. Н. Юридические лица в советском гражданском праве / С. Н. Братусь. — М., 1947. — 362 с.
5. Венедиктов, А. В. Государственная социалистическая собственность / А. В. Венедиктов. — М.-Ленинград, 1948. — 839 с.
6. Гурвич, М. А. Советское финансовое право : учеб. пособие / М. А. Гурвич. — М., 1952. — 324 с.
7. Добровольский, А. М. Особенности положения военнотружеников в области публичного права / А. М. Добровольский. — СПб., 1913.
8. Еллинек, Г. Общее учение о государстве / Г. Еллинек. — СПб., 1908. — 599 с.
9. Запольский, С. В. Дискуссионные вопросы теории финансового права / С. В. Запольский. — М., 2008. — 160 с.
10. Иловайский, С. И. Учебник финансового права / С. И. Иловайский. — Одесса, 1904. — 383 с.
11. Крохина, Ю. А. Бюджетное право и российский федерализм / Ю. А. Крохина. — М., 2001. — 352 с.
12. Лазаревский, Н. И. Ответственность за убытки, причиненные должностными лицами / Н. И. Лазаревский. — СПб., 1905. — 728 с.
13. Лебедев, В. А. Финансовое право / В. А. Лебедев. — СПб., 1882. — 360 с.
14. Львов, Д. Курс финансового права / Д. Львов. — Казань, 1887. — 537 с.
15. Магазинер, Я. М. Общее учение о государстве / Я. М. Магазинер. — СПб., 1922. — 490 с.
16. Пискотин, М. И. Советское бюджетное право (основные проблемы) / М. И. Пискотин. — М., 1971. — 312 с.
17. Ровинский, Е. А. Основные вопросы теории советского финансового права / Е. А. Ровинский. — М., 1960. — 193 с.
18. Ровинский, Н. Н. Государственный бюджет СССР / Н. Н. Ровинский. — М., 1944. — 385 с.
19. Ровинский, Н. Н. Государственный бюджет СССР. Ч. 2 / Н. Н. Ровинский. — М. 1950.
20. Система советского социалистического права (тезисы) / Институт права Академии наук СССР. — М., 1941. — 18 с.
21. Трофимов, М. В. Финансовое право / М. В. Трофимов. — Чебоксары, 2012. — 351 с.
22. Туганов, Ю. Н. Финансово-правовой статус федеральных учреждений военной организации государства : монография / Ю. Н. Туганов, Н. Ю. Павлушов. — М. : Граница, 2016. — 124 с.
23. Химичева, Н. И. Субъекты советского бюджетного права / Н. И. Химичева. — Саратов, 1979. — 222 с.
24. Финансовое право / под ред. М. А. Гурвича. — М., 1940. — 212 с.
25. Финансовое право : учебник / под ред. Н. И. Химичевой. — М., 2008. — 767 с.
26. Янжул, И. И. Основные начала финансовой науки. Учение о государственных доходах / И. И. Янжул. — СПб., 1904. — 498 с.
27. Яроцкий, В. Г. Финансовое право / В. Г. Яроцкий. — СПб., 1898. — 340 с.
28. Ястребов, О. А. Юридическое лицо публичного права : вопросы теории / О. А. Ястребов. — М., 2010. — 383 с.

Диссертации, авторефераты

1. Винницкий, Д. В. Основные проблемы теории российского налогового права : дис. ... д-ра юрид. наук / Д. В. Винницкий. — Екатеринбург, 2003. — 436 с.
2. Древаль, Л. Н. Субъекты финансового права : теоретико-правовое исследование : дис. ... д-ра юрид. наук / Л. Н. Древаль. — Хабаровск, 2009. — 469 с.
3. Другова, Ю. В. Бюджетный федерализм : правовой аспект : дис. ... канд. юрид. наук / Ю. В. Другова. — М., 1999. — 206 с.
4. Землин, А. И. Правовое регулирование финансовой деятельности в Вооруженных силах Российской Федерации : дис. ... д-ра юрид. наук / А. И. Землин. — М., 2006. — 411 с.
5. Ковбаса, С. А. Финансово-правовой статус пограничных управлений ФСБ России : дис. ... канд. юрид. наук / С. А. Ковбаса. — М., 2011. — 263 с.
6. Шевелева, Н. А. Бюджетная система России : проблемы правового регулирования в период интенсивных реформ : дис. ... д-ра юрид. наук / Н. А. Шевелева. — СПб., 2005. — 280 с.

Статьи

1. Галютдинова, А. С. Коллективный субъект права финансового права: происхождение термина и содержание понятия / А. С. Галютдинова // Налоги и налогообложение. — 2012 — № 7.
2. Генкин, Д. Оперативное управление как институт гражданского права / Д. Генкин // Советская юстиция. — 1963. — № 9.
3. Трофимов, М. В. Правовое положение военных организаций как участников финансовых правоотношений // Военное право. — 2017. — № 1.

4. Трофимов, М. В. Концептуальные подходы к определению правосубъектности военных организаций // Военное право. 2017. № 4.

Theoretical basis of financial personality of military organizations

© Trofimov M. V.,

candidate of legal sciences, employee of the center of research of problems Russian Law Equitas

Abstract. In the article the author on the basis of theory of state and law, theory of financial law and the theory of the state bodies formulates the theoretical basis of financial personality of military organizations as a factor determining their participation in budgetary, tax and other financial legal relationship.

Keywords: financial legal personality of the state, financial legal personality of the state organs, financial legal personality of military organizations.

Bibliography

Monographs, textbooks, manuals

1. Baranekov, V. V. Legal entities as subjects of civil law: textbook / V. V. Baranekov, I. V. Baranekova. — M., 2010. — 152 p.
2. Baranekova, I. V. Legal status of bodies of the Federal Security Service as public institutions : monograph / I. V. Baranekova. — M., 2012. — 152 p.
3. Berendts, E. N. Russian finance law / E. N. Berendts. — SPb., 1914. — 453 p.
4. Bratus, S. N. Legal entity in the Soviet civil law / S. N. Bratus. — M., 1947. — 362 p.
5. Venediktov, A. V. The state socialist property / A. V. Venediktov. Moscow - Leningrad, 1948. — 839 p.
6. Gurvich, M. A. The Soviet finance law : textbook / M. A. Gurvich. — M., 1952. — 324 p.
7. Dobrovolsky, A. M. Status of military personnel in public law / A. M. Dobrovolsky. — SPb., 1913.
8. Jellinek. The General theory of the state / G. Jellinek. — SPb., 1908. — 599 p.
9. Zapolskiy, S. V. Controversial questions of the theory of finance law / V. V. Zapolskiy. — M., 2008. — 160 p.
10. Ilovaisky, S. I. Finance law : textbook / S.I. Ilovaisky. — Odessa, 1904. — 383 p.
11. Krokhina, Y. A. Budget law and Russian federalism / Y. A. Krokhina. — M., 2001. — 352 p.
12. Lazarevsky, N. I. Responsibility for losses caused by officials / N. I. Lazarevsky. — SPb., 1905. — 728 p.
13. Lebedev, V. A. Finance law / V. A. Lebedev. — SPb., 1882. — 360 p.
14. Lvov, D. Course of Finance law / D. Lvov. — Kazan, 1887. — 537 p.
15. Magaziner, J. M. General theory of state / Y. M. Maganizer. — SPb., 1922. — 490 p.
16. Piskotin, M. I. The Soviet budget law (main problems) / M. I. Piskotin. — M., 1971. — 312 p.
17. Rovinsky, E. A. Main questions of the theory of the Soviet financial law / E. A. Rovinsky. — M., 1960.
18. Rovinsky, N. N. The state budget of the USSR / N. N. Rovinsky. — M., 1944. — 385 p.
19. Rovinsky, N. N. The state budget of the USSR. Part 2 / N. N. Rovinsky. — M. 1950.
20. The system of the Soviet socialist law (abstract) / Institute of the law of the Academy of Sciences of the USSR. — M., 1941. — 18 p.
21. Trofimov, M. V. Financial law / M. V. Trofimov. — Cheboksary, 2012. — 351 p.
22. Tuganov, Y. N. The financial and legal status of the Federal agencies of the military organization of the state: monograph / Y. N. Tuganov, N. Y. Pavlushov. — M.: Border, 2016. — 124 p.
23. Himicheva, N. I. The subjects of the Soviet budget law / N. I. Himicheva. — Saratov, 1979. — 222 p.
24. Finance law / ed. by M. A. Gurvich. — M., 1940. — 212 p.

25. Finance law : textbook / N.I. Himicheva. — M., 2008. — 767 p.
26. Yanzhul, I. I. The foundations of finance science. The study on state revenues / I. I. Yanzhul. — SPb., 1904. — 498 p.
27. Yarotsky, V. G. Finance law / V. G. Yarotsky. — SPb., 1898. — 340 p.
29. Yastrebov, O. A. Legal entity of public law: theory / O. A. Yastrebov. — M., 2010. — 383 p

Thesis, dissertation

1. Vinnitsky, D. V. Main problems of the theory of Russian tax law : dis. ... doctor. the faculty of law. sciences / D. V. Vinnitsky. — Yekaterinburg, 2003. — 436 p.
2. Dreval, L. N. The subjects of the finance law: theoretical and legal research : dis. ... doctor. the faculty of law. sciences / L. N. Dreval. — Khabarovsk, 2009. — 469 p.
3. Drugova, Y. V. Fiscal federalism: legal aspect : dis. ... kand. the faculty of law. sciences / Y. V. Drugova. — M., 1999. — 206 p.
4. Zemlin, A. I. Legal regulation of financial activities in the Armed forces of the Russian Federation : dis. ... doctor. the faculty of law. sciences / I. A. Zemlin. — M., 2006. — 411 p.
5. Kovbasa, S. A. Financial and legal status of the border Directorate of the FSB of Russia : dis. ... kand. the faculty of law sciences / S. A. Kovbasa. — M., 2011. — 263 p.
6. Sheveleva, N. A. The budget system of Russia: problems of legal regulation in the period of the intensive reforms : dis. ... doctor. the faculty of law. sciences / N. A. Sheveleva. — SPb., 2005. — 280 p.

Articles

1. Galyautdinova, A. S. Collective entity of the financial law: the origin of the term and the concept of / A.S. Galyautdinova // Taxes and taxation. — 2012 — № 7.
 2. Genkin, D. Operational management as Institute of Civil Law / D. Genkin // The Soviet justice. — 1963. — № 9.
 3. Trofimov, M. V. The Legal status of military organizations as participants of financial legal relations // Military law. — 2017. — № 1.
 4. Trofimov, M. V. Conceptual approaches to the definition of legal personality of military organizations // Military law. — 2017. — № 4.
-

Механизм правового регулирования применения пограничными органами официального предостережения

© Холопова Е. Н.,

доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры уголовного процесса, криминалистики и правовой информатики Юридического института Балтийского федерального университета им. И. Канта

© Луцый А. А.,

ООО «Центр экспертизы и правовой защиты», г. Калининград

Аннотация. В статье исследуется механизм правового регулирования применения пограничными органами официального предостережения, выделяются его признаки и сущность, формулируется определение. Также рассматриваются стадии правового регулирования и структура механизма правового регулирования применения пограничными органами официального предостережения.

Ключевые слова: пограничные органы, институт официального предостережения, профилактика преступности, национальная безопасность государства, механизм правового регулирования применения пограничными органами официального предостережения.

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

Применение пограничными органами официального предостережения является одним из путей реализации государственной политики в сфере профилактики преступности, а также политики в сфере обороны страны и национальной безопасности государства.

Как институт военного права официальное предостережение, используемое пограничными органами федеральной службы безопасности, характеризуется комплексным применением норм российского права, регулирующих общественные отношения в сфере обороны страны и национальной безопасности государства посредством применения меры профилактики в форме объявления официального предостережения правонарушителю в целях обеспечения национальной безопасности Российской Федерации.

Право в качестве «... воли социальной силы в конкретно-исторический период, обусловленной экономическими, политическими, моральными, религиозными устоями, представляющей систему общеобязательных, формально определенных норм, установленных (санкционированных) госу-

дарством или международными организациями, охраняемых ими от нарушений и регулирующих общественные отношения»¹ следует рассматривать как ключевое и многоцелевое средство регулирования.

Реализация правовых функций осуществляется путем применения дифференцированных правовых средств, к которым следует отнести юридические нормы, правоотношения, акты применения права и др. Каждое правовое средство обладает способностью оказывать регулирующее воздействие, а их совокупность получила в отечественной теории права наименование механизм правового регулирования.

Являясь широко представленным в научной литературе в качестве одного ключевых вопросов изучения теории государства и права, механизм правового регулирования вполне обоснованно может считаться классической категорией.

Российская правовая наука выделяет два методологических подхода к исследованию механизма правового регулирования —

¹ Иванников И. А. Актуальные проблемы теории государства и права. М. : Юрлитинформ, 2009. С. 47.

инструментальный и структурный. В настоящее время инструментальный подход, безусловно, доминирует в юридической науке¹.

Разделяя взгляды на инструментальный подход, один из авторов настоящей статьи (А. А. Луцай) считает, что наиболее удачным представляется понимание механизма правового регулирования, предложенное К.В. Шундиковым, который определяет его как «целенаправленное и результативное воздействие на социальные отношения и поведение людей в соответствующей сфере общественной жизни, либо конкретной общественно значимой деятельности с помощью специальной системы правовых (юридических) средств (норм права, правоотношений, актов реализации и применения и т.д.)»². При этом целью такого воздействия на общественные отношения является их упорядочение, охрана и развитие в соответствии с общественными потребностями.

В военно-юридической науке попыток комплексного исследования проблемы механизма правового регулирования применения пограничными органами официального предостережения до настоящего момента не предпринималось. Исследование термина «механизм правового регулирования применения пограничными органами официального предостережения» необходимо проводить в контексте выводов относительно понятий «применение пограничными органами федеральной службы безопасности мер профилактики в форме объявления официального предостережения» и «правовое регулирование применения пограничными органами официального предостережения о недопустимости действий, создающих условия для совершения преступлений»³ с позиции узкого подхода к понима-

нию проблемы механизма правового регулирования, предложенного А.В. Малько. Под применением пограничными органами федеральной службы безопасности мер профилактики в форме объявления официального предостережения нами предлагается понимать направленную на предупреждение действий, которые могут привести к совершению преступлений, отнесенных к подследственности органов федеральной службы безопасности, согласованную правоприменительную деятельность оперативных и юридических подразделений, подразделений процессуальной деятельности, а также руководства (руководителей) пограничных управлений (отрядов), осуществляемую в пределах предоставленных полномочий и в соответствии с нормами действующего законодательства с использованием имеющихся оперативных сил и средств на основании предварительно проверенной и подтвержденной документально информации путем персонального доведения до физического лица требования о недопустимости совершения в будущем конкретно определенного преступления». Дефиницию же термина «правовое регулирование применения пограничными органами официального предостережения о недопустимости действий, создающих условия для совершения преступлений» представляется целесообразным сформулировать как целенаправленное правовое воздействие на общественные отношения, возникающие в сфере профилактики правонарушений и угроз безопасности Российской Федерации, отнесенных к ведению органов федеральной службы безопасности и волевое поведение их участников, организованное с помощью специальной системы юридических средств.

В указанной плоскости механизм правового регулирования применения пограничными органами официального предостережения представляет собой систему организованных последовательным образом юридических средств, направленных на закрепление, упорядочение, развитие и совершенствование общественных отношений в сфере деятельности пограничных органов по применению официальных предостережений в целях профилактики правонаруше-

¹ Нарыкова С. В. Системный подход к исследованию механизма правового регулирования : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. С. 8.

² Шундиков К. В. Правовые механизмы: основы теории // Государство и право. 2006. № 12. С. 12.

³ Луцай А. А., Кобелев Д. Н., Бабурин Д. А. Правовое регулирование и обеспечение отдельных видов деятельности пограничных органов федеральной службы безопасности // Вестник Краснодарского университета МВД России. 2017. № 2. С. 144—150.

ний и угроз безопасности Российской Федерации, отнесенных к ведению органов федеральной службы безопасности.

При исследовании механизма правового регулирования целесообразно отметить, что современная юридическая наука не содержит единого подхода к пониманию структуры механизма правового регулирования. Большинство мнений сходится на выделении основных элементов механизма правового регулирования через критерий, в качестве которого выступает структура самого процесса правового регулирования.

При определении стадий правового регулирования применения пограничными органами официального предостережения автор с некоторой оговоркой придерживается точки зрения А. В. Малько¹ и предлагает выделять:

1) стадию нормативно-юридического регламентирования общественных отношений в сфере профилактики правонарушений и угроз безопасности Российской Федерации, отнесенных к ведению органов федеральной службы безопасности;

2) стадию наступления юридически значимых фактов и конкретизации условий действия нормативно-юридических программ;

3) стадию установления индивидуально-юридической связи между субъектами социальных отношений в сфере профилактики правонарушений и угроз безопасности Российской Федерации, отнесенных к ведению органов федеральной службы безопасности;

4) стадию практической реализации субъективных прав и субъективных юридических обязанностей, воплощение их в конкретном, фактическом поведении участников общественных отношений в сфере профилактики правонарушений и угроз безопасности Российской Федерации, отнесенных к ведению органов федеральной службы безопасности.

¹ А. В. Малько деление на стадии основывает на выделенных им основных элементах механизма правового регулирования: нормах права, юридических фактах, правоотношениях, актах реализации прав и обязанностей и охранительных правоприменительных актах (факультативный элемент).

А. В. Малько также предлагает выделять пятую факультативную стадию правового регулирования, которая включается в процесс правового регулирования только при возникновении препятствий на пути движения интереса субъекта к ценности. Под такой стадией он понимает издание охранительного правоприменительного акта. Как представляется, в случае с официальным предостережением указанный акт по своей сущности будет являться санкцией за нарушение нормального функционирования общественных отношений в сфере профилактики правонарушений, которая не предусматривается ни одной из норм права, регламентирующих применения пограничными органами официального предостережения.

Сущность механизма правового регулирования применения пограничными органами официального предостережения заключается в том, что разноплановые по своей природе и функциям юридические средства, объединенные в указанный механизм, образуют целостную систему, согласованную, непротиворечивую комбинацию элементов, назначение которой заключается в упорядочивания общественных отношений в сфере осуществляемой пограничными органами профилактики правонарушений и угроз безопасности Российской Федерации, отнесенных к ведению органов федеральной службы безопасности, создание максимально благоприятных условий для осуществления указанной деятельности.

Структуру механизма правового регулирования применения пограничными органами официального предостережения в соответствии с выявленными стадиями образуют следующие элементы:

1) норма права (в ней устанавливается модель удовлетворения интересов субъектов);

2) юридический факт или фактический состав;

3) правоотношение (нормативные требования здесь конкретизируются для соответствующих субъектов);

4) акты реализации прав и обязанностей (действия субъектов в форме соблюдения, исполнения и использования);

Являясь структурными образованиями единого механизма юридического воздействия на общественные отношения в сфере осуществляемой пограничными органами профилактики правонарушений угроз безопасности Российской Федерации, они тесно связаны между собой. Каждый элемент механизма выполняет специфическую роль в регулировании поведения субъектов и возникающих на его основе общественных отношений.

Несмотря на дивергентность взглядов на проблему механизма правового регулирования, все ученые наделяют его способностью к регулированию общественных отношений. Данная характеристика присуща и механизму правового регулирования применения пограничными органами официального предостережения. Именно способность к правовому регулированию общественных отношений в сфере осуществляемой пограничными органами профилактики правонарушений угроз безопасности Российской Федерации выступает его центральной характеристикой как системного образования; именно это свойство следует считать его интегративным системообразующим фактором, которое делает совокупность правовых средств целостностью, а не просто совокупностью определенных элементов. Данное свойство механизма правового регулирования применения пограничными органами официального предостережения не выводимо непосредственно из качественных свойств его элементов.

Следующим содержательным признаком механизма правового регулирования применения пограничными органами официального предостережения является то, что он призван обеспечить практическую реализацию поставленных законодателем целей, гарантировать достижение запланированного в праве результата и, в конечном счете, обеспечить практическую реализацию интересов субъектов общественных отношений в сфере осуществляемой пограничными органами профилактики правонарушений угроз безопасности Российской Федерации.

Обобщив изложенные характеристики механизма правового регулирования применения пограничными органами официаль-

ного предостережения можно сформулировать его признаки:

— *системность* — механизм правового регулирования по своей природе является системой юридических средств, разнообразных регулятивных феноменов правовой системы, призванных обеспечивать двухстороннюю обратную связь между правом и общественной жизнью;

— *целенаправленность* — основное назначение механизма правового регулирования — обеспечить реализацию поставленных законодателем целей правового регулирования общественных отношений в сфере осуществляемой пограничными органами профилактики правонарушений и нейтрализации угроз безопасности Российской Федерации;

— *функциональность* — механизм правового регулирования представляет собой организованную, логично выстроенную систему, в которой юридические средства выстроены особым образом, последовательно, сориентированы на конкретные стадии работы. Функциональность проявляется в способности к устранению всевозможных препятствий правового и неправового характера.

Подводя итог, следует прийти к выводу, что:

— механизм правового регулирования применения пограничными органами официального предостережения представляет собой систему организованных последовательным образом юридических средств, направленных на закрепление, упорядочение, развитие и совершенствование общественных отношений в сфере деятельности пограничных органов по применению официальных предостережений в целях профилактики правонарушений и угроз безопасности Российской Федерации, отнесенных к ведению органов федеральной службы безопасности;

— правовое регулирование применения пограничными органами официального предостережения не имеет пятой факультативной стадии правового регулирования, которая подразумевает издание охранительного правоприменительного акта;

— юридическим средством, характеризующим стадию установления индивидуально-юридической связи между субъектами социальных отношений в сфере профилактики правонарушений и угроз безопасности Российской Федерации, отнесенных к ведению органов федеральной службы безопасности, выступает особый вид правовых отношений — профилактико-правовые отношения, которые представляют собой урегулированные правом и находящиеся под охраной государства общественные отношения в сфере профилактики правонарушений и угроз безопасности Российской Федерации, отнесенных к ведению органов федеральной службы безопасности, субъекты которых выступают в качестве носителей взаимно корреспондирующих друг другу юридических прав и обязанностей;

— структура механизма правового регулирования применения пограничными органами официального предостережения включает в себя четыре элемента, объединенные интегративным свойством — способностью к регулированию общественных

отношений в сфере профилактики правонарушений и угроз безопасности Российской Федерации, отнесенных к ведению органов федеральной службы безопасности. Интегративное свойство не присуще ни одному из указанных элементов, а возникает в результате их взаимодействия в процессе функционирования всей системы.

Библиография

1. Иванников, И. А. Актуальные проблемы теории государства и права / И. А. Иванников. — М. : Юрлитинформ, 2009.
2. Луцай, А. А. Правовое регулирование и обеспечение отдельных видов деятельности пограничных органов федеральной службы безопасности / А. А. Луцай, Д. Н. Кобелев, Д. А. Бабури // Вестник Краснодарского университета МВД России. — 2017. — № 2.
3. Нарыкова, С. В. Системный подход к исследованию механизма правового регулирования : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / С. В. Нарыкова. — М., 2006.
4. Шундиков, К. В. Правовые механизмы: основы теории / К. В. Шундиков // Государство и право. — 2006. — № 12.

The mechanism of legal regulation of the application by the border authorities of an official warning

© Kholopova E. N.,

Professor of the Department of Criminal Procedure, Criminalistics and Legal Informatics of the Law Institute of the Immanuel Kant Baltic Federal University, Doctor of Law.

© Lutsay A. A.,

Expertise and Legal Protection Center

Abstract. The article investigates the mechanism of legal regulation of application of official warnings by the border authorities, its signs and essence are singled out, the definition is formulated. Also, the stages of legal regulation and the structure of the mechanism for the legal regulation of the application of official warnings by border authorities are considered.

Keywords: border authorities, institute of official warning, crime prevention, national security of the state, mechanism of legal regulation of application of official warnings by border authorities.

Bibliography

1. Ivannikov, I. A. Actual problems of theory of state and law / I. A. Ivannikov. — M. : Yurlitinform, 2009.
2. Luzi, A. A. Legal regulation and the provision of certain types of activities of boundary bodies of Federal security service A. A. Luzi, D. N. Koblelev, D. And Ivanov // Bulletin of the Krasnodar University of MIA of Russia. — 2017. — № 2.
3. Narikawa, S. V. System approach to the study of the mechanism of legal regulation : dis. kand. the faculty of law. Sciences : 12.00.01 / S. V. Narykova. -- M., 2006.
4. Shundikov K. V. Legal mechanisms: basic theory / K. V. Shundikov // State and law. — 2006. — № 12.

Новые правила применения оружия сотрудниками государственной охраны: продолжение процесса унификации

© Щербак С. И.,

кандидат юридических наук, доцент

Аннотация. Статья представляет собой научно-практический комментарий к Федеральному закону от 1 июля 2017 г. № 148-ФЗ. Показаны тенденции к унификации правил применения боевой техники, оружия, специальных средств и физической силы представителями власти при осуществлении ими правоохранительной деятельности.

Ключевые слова: государственная охрана; оружие; применение оружия; условия применения оружия.

Рецензент — В. М. Корякин, доктор юридических наук, профессор.

Наметившаяся в последнее время тенденция к обновлению правил применения силового принуждения представителями власти получила продолжение в отношении сотрудников органов государственной охраны. Федеральным законом от 1 июля 2017 г. № 148-ФЗ в Федеральный закон «О государственной охране» внесены изменения, касающиеся применения физической силы, специальных средств и оружия сотрудниками органов государственной охраны. В предыдущие годы была изменена регламентация применения оружия представителями полиции, национальной гвардии, федеральной службы безопасности и др. Представители научной среды, прежде всего военно-правовой науки¹, обратили внимание на характер изменений. По мнению автора настоящей публикации, мы наблюдаем не заявленный процесс унификации правил применения боевой техники, оружия, спе-

циальных средств и физической силы представителями власти при осуществлении ими правоохранительной деятельности.

Представляется, что так же как все общественно-опасные деяния сведены в УК РФ, то и правила борьбы с ними тоже должны содержаться, по аналогии с уголовно-процессуальными нормами, в едином источнике. Однако на практике пока этого не происходит. Очевидной причиной такого положения является различие в компетенции органов исполнительной власти (охрана общественного порядка, государственная охрана, охрана государственной границы, таможенное дело и др.), и, следовательно, различная степень угроз, исходящая от правонарушителей. По этой причине и сложились специальные правила, определяющие случаи и условия применения оружия для каждого государственного органа, содержащиеся в разных нормативных правовых актах, определяющих их статус. Специализация в правовом регулировании уместна при наличии объективно и четко разграниченных общественных отношений. Родство общественных отношений предполагает применение единого, унифицированного подхода в их регламентации². Довольно часто предпосылкой унификации является наличие международного акта. Однако, как

¹ Ананьин А. В., Степаненко Н. Е. Актуальные вопросы необходимой обороны и крайней необходимости в условиях военной службы // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. № 11. 2015; Калинин С. И., Корякин В. М. Применение специальных средств военнослужащими внутренних войск, сотрудниками полиции МВД России и военнослужащими военной полиции: сравнительно-правовой анализ // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. № 2. 2015; Корякин В. М. Применение оружия, специальных средств и физической силы военнослужащими при выполнении служебных задач по обеспечению законности и правопорядка // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. № 3. 2016, и др.

² О единстве данных процессов, см.: Сенякин И. И. Специализация и унификация российского законодательства. Проблемы теории и практики. Саратов, 1993.

показывает практика, даже в этих случаях проявляется несоответствие между международной регламентацией и правовым регулированием, предусмотренным в отдельных странах¹.

Ученые уже давно обращают внимание научной общественности на необходимость и целесообразность единообразия в правилах применения оружия сотрудниками различных правоохранительных органов. Ф. Б. Магомедов, например, предлагает унифицировать правила применения правоохранительными служащими огнестрельного оружия, за возможным исключением отдельных случаев, когда особые основания применения этими служащими огнестрельного оружия обуславливаются спецификой осуществления ими своей профессиональной деятельности, взяв за базовые положения соответствующие нормы Федерального закона «О полиции»². Примерно аналогичной позиции придерживается П. Н. Сафоненков³.

О том, насколько продвинулся процесс унификации с учетом внесенных изменений и дополнений в Федеральный закон «О государственной охране» и какова специфика применения оружия установлена для сотрудников органов государственной охраны пойдет речь ниже.

Необходимость унификации обусловлена потенциальной возможностью участия представителей власти в решении правоохранительных задач в различных сферах борьбы с преступлениями, потребностью в установлении единой и понятной терминологии, максимально близких либо даже общих оснований и порядка применения оружия. Участие представителей органов вла-

сти в пресечении противоправных проступков с помощью оружия в различных сферах, выходящих за пределы их компетенции, вытекает из требований законодательных актов. Так, например:

— п. 5 ст. 24 Федерального закона «О государственной охране» предусматривает, что сотрудники государственных органов обеспечения безопасности (органы федеральной службы безопасности, органы внутренних дел Российской Федерации, войска национальной гвардии Российской Федерации, органы внешней разведки Российской Федерации, Вооруженные Силы Российской Федерации и иные государственные органы обеспечения безопасности), привлеченные для участия в проведении охранных мероприятий, при обеспечении государственной охраны имеют право применять физическую силу, специальные средства и оружие в порядке и случаях, которые предусмотрены настоящим Федеральным законом для сотрудников органов государственной охраны;

— аналогичное положение содержится в абз. 8 ст. 35 Закона Российской Федерации «О Государственной границе Российской Федерации» устанавливает: «Военнослужащие иных органов федеральной службы безопасности, а также военнослужащие Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, привлекаемые к пограничным поискам, операциям и другим мероприятиям по защите Государственной границы, могут применять оружие и боевую технику в соответствии с требованиями настоящей статьи»;

— в соответствии с ч. 6 ст. 15 «Силы и средства, привлекаемые для проведения контртеррористической операции» Федерального закона «О противодействии терроризму» участвующие в контртеррористической операции подразделения федеральных органов исполнительной власти, (подразделения, воинские части и соединения Вооруженных Сил Российской Федерации, подразделения федеральных органов исполнительной власти, ведающих вопросами безопасности, обороны, внутренних дел, юстиции, гражданской обороны, защиты населе-

¹ Зыкин И. С. Внешнеэкономические операции: право и практика. М., 1994. С. 238—239; Лазарева Т. П. Унификация правового регулирования гарантии по требованию во внешнеэкономической деятельности // Журнал российского права. 2013. № 5.

² Магомедов Ф. Б. Применение физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия сотрудниками правоохранительных органов // Административное право и процесс. 2013. № 10. С. 73—76.

³ Сафоненков П. Н. Пресечение опасности нарушения таможенного законодательства и недопущение (устранение) вредных последствий как вид административно-правового принуждения // Подготовлен специально для системы ГАРАНТ, 2016.

ния и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах, и других федеральных органов исполнительной власти), применяют боевую технику, оружие и специальные средства в соответствии с нормативными правовыми актами Российской Федерации. Таким образом, военнослужащим необходимо знать многочисленные правила применения оружия, установленные для различных органов. Так, например, ч. 2 ст. 21 Федерального закона «О полиции» предельно определенно устанавливает типы специальных средств и одновременно определяют случаи, при наличии которых может применяться то или иное средство. Такой подход законодателя представляется полезным для оценки правомерности применения специальных средств, но одновременно ставит сотрудника в сложное положение: каждое из 14 специальных средств может применяться в нескольких случаях — получается около сотни вариантов, которые необходимо помнить сотруднику, принимающему соответствующее решение о их применении.

Унификацию правового регулирования применения оружия, безусловно, следует рассматривать как позитив¹. Установление единых или близких по содержанию правил поведения с оружием представителей всех властных структур при осуществлении ими правоохранительной деятельности признавалось необходимым и полезным и теоретиками, и практиками. Ранее отмечалось, что основанием для унификации чаще всего являются международные документы. Из них следует выделить Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка², одобренный резолюцией 34/169 Генеральной Ассамблеи ООН от 17 декабря 1979

г., и принятые 8-м конгрессом ООН (Гавана, 1990 г.). Основные принципы применения силы и огнестрельного оружия должностными лицами по поддержанию правопорядка, которые призваны способствовать созданию государством гуманных и эффективных правил применения силы и оружия должностными лицами по поддержанию правопорядка. Определенным потенциалом в интересах унификации обладают и национальные правовые акты. Ключевыми являются положения гл. 8 УК РФ об обстоятельствах, исключающих преступность деяния, а также нормы Федерального закона «О полиции», Федерального закона «О федеральной службе безопасности» (далее — Закон о ФСБ). Практика применения данных положений стала критерием их качества. К тому же в содержании двух названных Федеральных законов много общего в правилах применения оружия.

Возникает вопрос: насколько данная тенденция к обобщению юридических практик и обеспечению единства правового регулирования применения оружия прослеживается в Федеральном законе «О государственной охране»?

Прежде всего, тенденция к унификации правовых основ применения оружия подтверждается в тексте анализируемого федерального закона рядом обстоятельств:

1) правовые нормы стали более детальными. Им в федеральных законах отводится отдельная глава;

2) правила применения оружия приобрели большую юридическую, законодательную силу. Ранее действовавшие правила имели преимущественно подзаконный характер. Особенно это касается порядка применения оружия. Значение законодательного закрепления порядка применения оружия определяется следующего требования Закона о ФСБ: «Военнослужащие органов федеральной службы безопасности не несут ответственность за вред, причиненный лицам и организациям при применении боевой техники, оружия, специальных средств и физической силы, если применение боевой техники, оружия, специальных средств и физической силы осуществлялось по основаниям и в порядке, которые установлены

¹ На необходимость профессионального отношения к познанию правовой системы не только своей страны, но и других стран, а также унификации механизмов правового регулирования обращал внимание М.Н.Марченко (см. Марченко М. Н. Теория государства и права : учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Проспект. 2016).

² Сборник Стандартов и норм ООН в области предупреждения преступности и уголовного правосудия. Нью-Йорк, ООН: 1992. С. 203—208.

настоящим Федеральным законом и другими нормативными правовыми актами Российской Федерации». Аналогичные положения содержатся и в других упоминаемых выше законах. Таким образом, установленный порядок применения оружия обеспечивает законность, а также наряду с соблюдением других условий, исключает ответственность представителей власти в случае причинения ими вреда;

3) в правовой лексикон вошло понятие «основания применения оружия», содержание которого, к сожалению, в законодательстве не конкретизируется¹;

4) получила развитие норма о том, что представители власти имеют право обнажить оружие и привести его в готовность, если в создавшейся обстановке могут возникнуть основания для его применения. При попытке лица, задерживаемого представителем власти с обнаженным оружием, приблизиться к нему, сократив при этом указанное им расстояние, или прикоснуться к его оружию, сотрудник имеет право применить оружие в соответствии с законом;

5) закреплено положение о том, что в состоянии необходимой обороны или крайней необходимости сотрудники органов государственной охраны при отсутствии либо невозможности (нецелесообразности) применения специальных средств или оружия вправе использовать любые подручные средства. Для сравнения отметим, что ст. 24 ранее действовавшего Закона Российской Федерации «О милиции» более широко определяла перечень обстоятельств, исключаяющих преступность деяния сотрудника милиции: «На деятельность сотрудника милиции распространяются нормы уголовного законодательства Российской Федерации о необходимой обороне, причинении вреда при задержании лица, совершившего преступление, крайней необходимости, физическом или психическом принуждении, об

обоснованном риске, исполнении приказа или распоряжения»;

6) изменилось значение понятия «использование оружия». В прежнем контексте оно употребляется только в Законе о границе и означает стрельбу из оружия для поражения всех целей, кроме человека (для поражения транспортных средств, животных и подачи сигналов). В новом значении рассматриваемое понятие раскрывается в постановлении Правительства Российской Федерации от 25 ноября 2016 г. № 1248 «Об утверждении Правил применения военнослужащими органов федеральной службы безопасности боевой техники» и трактуется как родовое понятие по отношению к применению оружия. Подпункт «б» п. 2 определяет «применение боевой техники» как использование военнослужащими боевой техники лично, в составе расчета, экипажа боевой техники или в составе подразделений (групп) на основании приказа (распоряжения) уполномоченного должностного лица органов федеральной службы безопасности для предотвращения или пресечения преступлений, для преследования и задержания лиц, совершивших преступления или подозреваемых в их совершении, а также для осуществления мероприятий, проводимых в ходе выполнения оперативно-боевых (оперативно-служебных) задач. Таким образом, по смыслу постановления, применение является разновидностью использования оружия²;

7) случаи применения оружия также разделены на две группы: первая — когда целью является тело человека; вторая — цель применения оружия — иные объекты, кроме тела человека (животные, транспортные средства).

В тексте Федерального закона «О государственной охране» имеются и другие менее значимые признаки выравнивания (унификации) законодательных норм, регламентирующих применение оружия. Вместе с тем сохраняются и различия, часть из кото-

¹ О толковании понятия «основание применения оружия» см.: Щербак С. И. Новое в законодательстве о применении оружия органами федеральной службы безопасности, или почему не надо бояться военнослужащего с оружием // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2016. № 3. С. 113—123.

² С точкой зрения на эту проблему можно ознакомиться: Щербак С. И. К вопросу о понятиях «использование» и «применение» оружия в правоохранительной деятельности // Право и государство. 2005. № 5. С. 57—62.

рых обусловлена спецификой решаемых задач органами государственной охраны, другая часть редакционными и стилистическими подходами авторов текста Федерального закона. По мнению автора, отмечаются следующие особенности правового регулирования применения оружия сотрудниками органов государственной охраны, отличные от общей тенденции, наметившейся в других правовых актах.

а) законодательно не закреплено право органов государственной охраны применять оружие, как например это сделано в п. «у» ст. 13 Закона о ФСБ, закрепляющем право органов федеральной службы безопасности применять боевую технику, оружие, специальные средства, принятые на вооружение органов федеральной службы безопасности, физическую силу, а также разрешающем военнослужащим органов федеральной службы безопасности хранение и ношение табельного оружия и специальных средств;

б) не предусмотрено применение органами государственной охраны боевой и специальной техники, которая в перспективе может быть принята на вооружение органов государственной охраны. Гл. V предусматривает применение только физической силы, специальных средств и оружия. В то же время п. 3 ст. 26 допускает в состоянии необходимой обороны или крайней необходимости при отсутствии *либо невозможности (нецелесообразности) применения специальных средств или оружия* вправе использовать любые подручные средства (*в том числе транспортные*);

в) недостаточно полно регламентирован упоминаемый в п. 1 ст. 24 Федерального закона «О государственной охране» порядок применения оружия: «Сотрудники органов государственной охраны имеют право применять физическую силу, специальные средства и оружие в случаях и в порядке, которые предусмотрены настоящим Федеральным законом». Понятие имеется, но порядок не детализирован так полно, как это сделано в Законе о ФСБ и других законах, где порядку действий с оружием отведена отдельная статья и определена последовательность действий сотрудника, применяющего оружие;

г) вновь введенное право, предусмотренное п. 2.1 ст. 24 «обнажить оружие и привести его в готовность, если в создавшейся обстановке могут возникнуть основания для его применения» представляется излишним, поскольку ему предшествует право, определенное п. 1 ст. 24, наделяющее сотрудников органов государственной охраны правом «применять физическую силу, специальные средства и оружие в случаях и в порядке, которые предусмотрены настоящим Федеральным законом». Применение оружия без его обнажения невозможно;

д) название ст. 24 «Условия применения физической силы, специальных средств и оружия» не совсем точно отражает ее содержание. В научной литературе¹ применительно к вопросам применения оружия представителями власти под условиями² понимаются дополнительные обстоятельства, которые наряду со случаями, определяют основания применения оружия. Условия играют важную роль в признании действий представителя власти правомерными. Условия — это предусмотренные законодательством обстоятельства, которые могут возникать как по воле участвующих в конфликте лиц, так и существующие независимо от их воли, которые в совокупности со случаями применения оружия, определяют правомерность его употребления. В тексте нормативных правовых актов они обычно начинаются с союзов «если» или «когда». Например, п. 2 ст. 24 Федерального закона «О государственной охране» определяет, что сотрудники органов государственной охраны перед применением физической силы, специальных средств или оружия обязаны сообщать

¹ Князьков А. С. Применение и использование огнестрельного оружия сотрудниками милиции как мера административно-правового принуждения : дис. ... канд. юрид. наук. Томск, 1998. С. 87; Щербак С.И. Теоретико-правовые аспекты использования и применения оружия и боевой техники в защите и охране сухопутных участков государственной границы Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002. С. 100—110.

² Условие — обстоятельство, от которого что-нибудь зависит. Обстановка, в которой происходит, осуществляется что-нибудь (см. Ожегов С. И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. 2-е изд. М. : Азъ, 1995).

щитить лицам, в отношении которых предполагается применение физической силы, специальных средств или оружия, о том, что они являются сотрудниками органов государственной охраны, предупредить их о своем намерении и предоставить им возможность и время для выполнения законных требований сотрудников органов государственной охраны, за исключением случаев, если: такое предупреждение является неуместным или невозможным (подп. 2 п. 2 ст. 24 Федерального закона «О государственной охране»). Данное уточнение является одним из многочисленных условий, при наличии которых законом допускается или исключается применение оружия. Так, например, в подп. 2, 5 и др. п. 1 ст. 27 Федерального закона «О государственной охране» закреплены следующие условия:

— если их жизнь или здоровье подвергаются опасности (п. 2);

— если другими способами и средствами подавить сопротивление, задержать лицо или изъять оружие невозможно¹ (п. 5);

— если другими способами и средствами защитить их невозможно (п. 6).

Главные обстоятельства, ситуации, дающие право на применение оружия сотрудниками государственной охраны, называются случаями, перечень которых приведен в п. 1, 2 и 3 ст. 27 Федерального закона «О государственной охране».

Таким образом, высказанное предположение, о том, что название ст. 24 «Условия применения физической силы, специальных средств и оружия» не совсем точно отражает ее содержание, подтверждается тем, что условия применения оружия содержатся не только в данной статье.

Кроме того, в комментируемой статье содержатся другие положения, не относящиеся к условиям применения оружия. В частности:

¹ Условием применения оружия при данном случае будет фактическое обстоятельство, которое объективно свидетельствует о том, что прекращение задержание правонарушителя не может быть осуществлено другими средствами по причине отсутствия у сотрудника спецсредств либо нарушитель обладает значительной физической силой и подготовкой, превышающей подготовку военнослужащего.

— п. 1 определяет, что «сотрудники органов государственной охраны имеют право применять физическую силу, специальные средства и оружие в случаях и в порядке, которые предусмотрены настоящим Федеральным законом». Интерпретируя смысл текста в контексте названия статьи, приходится утверждать, что условием применения оружия является законность действий сотрудников;

— п. 2.1 устанавливает гарантии безопасности сотрудника при действиях с оружием², которые только отдаленно можно назвать условиями применения оружия;

— п. 3 определяет не условия применения оружия, а условия ответственности сотрудников органов государственной охраны за моральный вред, убытки и вред охраняемым уголовным законом интересам, причиненные ими в связи с применением оружия;

— п. 4 устанавливает обязанность руководителя подразделения соответствующего органа государственной охраны уведомить прокурора о всех случаях смерти или ранения лица, в отношении которого были применены оружие. Данное требование направлено на обеспечение принципов законности, уважения и соблюдения прав и свобод человека и гражданина в деятельности органов государственной охраны;

— п. 5 предусматривает, что сотрудники государственных органов обеспечения безопасности³, привлеченные для участия в

² Аналогичное нормативное содержание в других законах выделено в отдельную статью. Например: ст. 14.4 «Гарантии личной безопасности вооруженных военнослужащих органов федеральной службы безопасности» Закона о ФСБ; ст. 24 «Гарантии личной безопасности вооруженного сотрудника полиции» Федерального закона «О полиции»; ст. 23 «Гарантии личной безопасности военнослужащих (сотрудников) войск национальной гвардии и членов их семей» Федерального закона «О войсках национальной гвардии Российской Федерации».

³ Статья 5 комментируемого закона к органам обеспечения безопасности, привлекаемых для участия в проведении охранных мероприятий при обеспечении государственной охраны относит: органы федеральной службы безопасности, органы внутренних дел Российской Федерации, войска национальной гвардии Российской Федерации, органы внешней разведки Российской Федерации, Вооруженные Силы Рос-

проведении охранных мероприятий при обеспечении государственной охраны, имеют право применять физическую силу, специальные средства и оружие в порядке и случаях, которые предусмотрены настоящим Федеральным законом для сотрудников органов государственной охраны;

— п. 2 содержит ряд условий применения оружия, на которые мы обращали внимание выше, а также наряду с условиями содержит ряд положений, которые в нормативных правовых актах именуется «порядком применения оружия». В других аналогичных федеральных законах данный порядок излагается в отдельных статьях¹ или во исполнение предписаний закона в подзаконных актах². В частности, элементами порядка применения оружия, содержащимися в данной статье, являются:

а) обязанность сотрудников государственной охраны сообщить лицам, в отношении которых предполагается применение физической силы, специальных средств или оружия, о том, что они являются сотрудниками органов государственной охраны;

б) предупредить лиц, в отношении которых предполагается применение оружия о своем намерении;

в) предоставить им возможность и время для выполнения законных требований

сотрудников органов государственной охраны.

Таким образом, ст. 24 Федерального закона «О государственной охране», несмотря на содержащийся в ее названии термин «условия», наряду с условиями содержит ряд общих положений, касающихся определения правовых основ применения оружия сотрудниками органов государственной охраны. Данный факт не является существенным препятствием для правоприменения положений данной статьи, однако противоречит наметившейся тенденции правового регулирования применения оружия представителями других государственных органов и тем самым унификации правового регулирования.

Анализируя содержание других статей Федерального закона «О государственной охране», необходимо отметить следующие отличия в правовой регламентации применения оружия, в сравнении с другими федеральными законами:

— ст. 25 «Применение физической силы» в основном соответствует сложившейся практике правового регулирования в части установления случаев применения физической силы. Различие заключается в том, что отсутствует положение о допустимости применения физической силы во всех случаях, когда разрешено применение специальных средств или оружия, как это сделано в Законе о ФСБ;

— ст. 26 «Применение специальных средств» определяет случаи применения специальных средств, которые совпадают с имеющимися в других федеральных законах. Интерес представляет решение вопроса о статусе служебных животных. Пункт 1.1 вышеназванной статьи разрешает органам государственной охраны использовать служебных животных в качестве специального средства. Аналогичное положение имеется и в Федеральном законе «О полиции». В то же время в Законе о границе и в постановлении Правительства Российской Федерации от 24 июня 1998 г. № 634 «Об утверждении перечня специальных средств, состоящих на вооружении органов и войск Федеральной пограничной службы Российской Федерации, и Правил применения специальных

сийской Федерации и иные государственные органы обеспечения безопасности.

¹ Статья 14.2 «Порядок применения оружия, специальных средств и физической силы» Закона о ФСБ; ст. 19 «Порядок применения физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия» Федерального закона «О полиции»; в Федеральном законе «О войсках национальной гвардии Российской Федерации» порядок содержится в ст. 18 «Право на применение физической силы, специальных средств, оружия, боевой и специальной техники и порядок их применения».

² Постановлением Правительства Российской Федерации от 24 февраля 2010 г. № 80 утверждены Правила применения оружия и боевой техники при охране государственной границы Российской Федерации, исключительной экономической зоны и континентального шельфа Российской Федерации; постановлением Правительства Российской Федерации от 25 ноября 2016 г. № 1248 утверждены Правила применения военнослужащими органов федеральной службы безопасности боевой техники.

средств при защите государственной границы Российской Федерации в пределах приграничной территории и обеспечении собственной безопасности системы Федеральной пограничной службы Российской Федерации» встречается только понятие «служебные собаки». По смыслу данных актов служебные собаки не являются специальными средствами. Представляется, что новое законодательное решение является более определенным и полезным;

— ст. 27 «Применение оружия» объявляет применение оружия крайней мерой. Данный тезис в российском законодательстве употребляется впервые. Он заимствован из Кодекса поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка¹. Это важный акт в интересах унификации правил применения оружия, который может и должен получить распространение в текстах других законов.

В вышеназванной статье отсутствует положение, которое обязательно фигурирует в правилах применения оружия другими представителями власти. Речь идет о применении оружия в условиях значительного скопления людей². К настоящему времени сложилось следующее положение:

— для сотрудника полиции установлен полный запрет применения огнестрельного оружия при значительном скоплении граждан, если в результате его применения могут пострадать случайные лица;

— для военнослужащего органов федеральной службы безопасности запрет имеет

изъятия: «не имеет права применять огнестрельное оружие при значительном скоплении людей, если в результате его применения могут пострадать случайные лица, за исключением случаев применения огнестрельного оружия в целях предотвращения (пресечения) террористического акта, освобождения заложников, отражения группового вооруженного нападения на критически важные и потенциально опасные объекты или объекты, здания, помещения, сооружения органов государственной власти»;

— для сотрудника органов государственной охраны запрет применять огнестрельное оружие при значительном скоплении людей не установлен вовсе. Даже бытовые представления о сущности государственной охраны высших должностных лиц государства позволяют осознавать условия, в которых сотрудникам приходится выполнять свои задачи. Несомненно, скопление людей является одним из обычных обстоятельств, когда может возникнуть угроза объектам государственной охраны. Ограничить право сотрудника применить огнестрельное оружие условиями значительного скопления людей, значит не позволить выполнить ему свои задачи — обеспечить безопасность охраняемых объектов.

Приведенное обстоятельство показывает, что в настоящее время решить задачу унификации правового регулирования применения оружия представителями власти при решении ими служебных задач с должной степенью детализации пока не представляется возможным. Однако принципиальные положения находят отражение в текстах федеральных законов, особенно в их новых редакциях. Преодоление имеющихся противоречий и разногласий в перспективе возможно при условии разработки и принятия на вооружение новых средств вооружения, которые позволят более избирательно и нелетально воздействовать на правонарушителя, пресекая его противоправные и общественно-опасные действия. При этом будет достигнуто единообразие терминологии и универсализация порядка действий сотрудников в различных ситуациях, которых

¹ Пункт «с» комментария к ст. 3 Кодекса разъясняет, что «применение огнестрельного оружия считается крайней мерой. Следует приложить все усилия к тому, чтобы исключить применение огнестрельного оружия, особенно против детей. Как правило, огнестрельное оружие не должно применяться, за исключением случаев, когда подозреваемый правонарушитель оказывает вооруженное сопротивление или иным образом ставит под угрозу жизнь других и когда другие меры, имеющие менее исключительный характер, недостаточны для осуждения или задержания подозреваемого правонарушителя. О каждом случае применения огнестрельного оружия должно быть незамедлительно сообщено компетентным властям».

² На эту проблему неоднократно обращали внимание специалисты. Милуков С. Ф., Побегайло Э. Ф. Указ. соч.

им предстоит выполнять служебные и оперативно-боевые задачи.

Таким образом, процесс унификации правил применения оружия представителями власти объективен и перспективен, поскольку он позволяет сокращать объем правового регулирования, устранять сложности в межведомственном взаимодействии, обеспечивать сотрудникам точность восприятия задач, законность и правомерность их решения.

Библиография

1. Ананьин, А. В. Актуальные вопросы необходимой обороны и крайней необходимости в условиях военной службы / А. В. Ананьин, Н. Е. Степаненко // *Право в Вооруженных Силах* — военно-правовое обозрение. — 2015. — № 11.

2. Зыкин, И. С. Внешнеэкономические операции: право и практика / И. С. Зыкин. — М., 1994.

3. Калинин, С. И. Применение специальных средств военнослужащими внутренних войск, сотрудниками полиции МВД России и военнослужащими военной полиции: сравнительно-правовой анализ / С. И. Калинин, В. М. Корякин // *Право в Вооруженных Силах* — военно-правовое обозрение. — № 2. — 2015.

4. Князьков, А. С. Применение и использование огнестрельного оружия сотрудниками милиции как мера административно-правового принуждения : дис. ... канд. юрид. наук / А. С. Князьков. — Томск, 1998.

5. Корякин, В. М. Применение оружия, специальных средств и физической силы военнослужащими при выполнении служебных задач по обеспечению законности и правопорядка / В. М. Корякин // *Право в Вооруженных Силах* — военно-правовое обозрение. — 2016. — № 3.

6. Лазарева, Т. П. Унификация правового регулирования гарантии по требованию во внешнеэконо-

мической деятельности // *Журнал российского права*. — 2013. — № 5.

7. Магомедов, Ф. Б. Применение физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия сотрудниками правоохранительных органов / Ф. Б. Магомедов // *Административное право и процесс*. — 2013. — № 10.

8. Марченко, М. Н. Теория государства и права : учебник / М. Н. Марченко. — 2-е изд., перераб. и доп. — М. : Проспект. 2016

9. Милуков, С. Ф. Актуальные проблемы применения оружия сотрудниками правоохранительных органов / С. Ф. Милуков, Э. Ф. Побегайло // *Законы России: опыт, анализ, практика*. — 2006. — № 5.

10. Сафоненков, П. Н. Пресечение опасности нарушения таможенного законодательства и недопущение (устранение) вредных последствий как вид административно-правового принуждения П. Н. Сафоненков // *Подготовлен специально для системы ГАРАНТ*, 2016.

11. Сенякин, И. И. Специализация и унификация российского законодательства. Проблемы теории и практики / И. И. Сенякин. — Саратов, 1993.

12. Щербак, С. И. К вопросу о понятиях «использование» и «применение» оружия в правоохранительной деятельности / С. И. Щербак // *Право и государство*. — 2005. — № 5.

13. Щербак, С. И. Новое в законодательстве о применении оружия органами федеральной службы безопасности, или почему не надо бояться военнослужащего с оружием / С. И. Щербак // *Право в Вооруженных Силах* — военно-правовое обозрение. — 2016. — № 3.

14. Щербак, С. И. Теоретико-правовые аспекты использования и применения оружия и боевой техники в защите и охране сухопутных участков государственной границы Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук / С. И. Щербак. — М., 2002.

New rules for the use of firearms by employees of the state security: continuation of the harmonization process

© Shcherbak S. I.,
candidate of legal Sciences, associate Professor

Abstract. The article presents a scientific and practical commentary to the Federal law from July 1, 2017 № 148-FZ. Shows a trend towards unification of the rules for the use of military equipment, weapons, special means and physical force by authorities exercising law enforcement.

Keywords: state security; weapons; the use of weapons; terms of use of weapons.

Bibliography

1. Anan'in, A. V. Topical issues of necessary defence and extreme necessity in the conditions of military service / A. V. Anan'in, N. E. Stepanenko // Law in the Armed Forces — military legal review. — № 11. — 2015.
 2. Zykin, I. S. foreign economic operations: law and practice / I. S. Zykin. — M., 1994.
 3. Kalinin, S. I. Use of special means military personnel of internal troops, police, interior Ministry and servicemen of the military police: a comparative legal analysis / S. I. Kalinin, V. M. Koryakin // Law in the Armed Forces — military legal review. — № 2. — 2015.
 4. Princelings, A. S. the Application and use of firearms by police officers as a measure of administrative-legal coercion, dis. kand. the faculty of law. Sciences / A. S. Kniazkov. — Tomsk, 1998.
 5. Koryakin, V. M. the Use of weapons, special means and physical force by military personnel in the performance of official tasks to ensure the rule of law / V. M. Koryakin // Law in the Armed Forces — military legal review. — 2016. — № 3.
 6. Lazareva, T. P. Unification of legal regulation of the guarantee on demand in foreign economic activity // Journal of Russian law. — 2013. — № 5.
 7. Magomedov, F. B. the Use of physical force, special means and firearms by law enforcement / F. B. Magomedov // Administrative law and process. — 2013. — № 10.
 8. Marchenko, M. N. Theory of state and law : textbook; 2nd ed., Rev. / M. N. Marchenko. — M. : Prospekt. 2016
 9. Milyukov, S. F. Actual problems of the use of firearms by law enforcement officials / S. F. Milyukov, E. F. Pobegailo // Laws of Russia: experience, analysis, practice. — 2006. — № 5.
 10. Savonenkov, P. N. Suppression of the risk of violation of the customs laws and the prevention (elimination) of harmful consequences as a form of administrative-legal coercion PN. Savonenkov // Prepared especially for the system of the GUARANTOR, 2016.
 11. Sinakin, I. I. Specialization and unification of the Russian legislation. Problems of theory and practice / I. I. Senakin. — Saratov, 1993.
 12. Shcherbak, S. I. To the question about the terms «use» and «use» weapons in law enforcement / S. I. Shcherbak // Law and the state. — 2005. — № 5.
 13. Shcherbak, S. I. New legislation on the use of weapons by the authorities of the Federal security service, or why we should not be afraid of a soldier with a gun / S. I. Shcherbak // Law in the Armed Forces — military legal review. — 2016. — № 3.
 14. Shcherbak, S. I., Theoretical and legal aspects of the use and application of weapons and military equipment in the protection and conservation of the land plots of the state border of the Russian Federation : dis. kand. the faculty of law. Sciences / S. I. Shcherbak. — M., 2002.
-

Гражданско-правовые аспекты военного права

Особенности договора воздушной перевозки в деятельности военных организаций

© Моисеев Д. В.,

кандидат юридических наук, доцент кафедры «Гражданское право и гражданский процесс» Российского университета транспорта (МИИТ)

Аннотация. В рамках данной статьи рассматриваются особенности договора воздушной перевозки пассажиров в деятельности военных организаций. Приводится классификация, требования и виды перевозок с участием военнослужащих. Автор анализирует особенности договора перевозки гражданской авиации в сравнении с военной авиацией.

Ключевые слова: договор; воздушные перевозки; военная организация; перевозчик.

Рецензент — В. М. Корякин, доктор юридических наук, профессор.

Теория и практика заключения и применения договора перевозки показывает, что военная организация может выступать любой стороной субъектного состава данного правоотношения.

Во-первых, военные организации для реализации основных целей и решения задач, определенных законодателем, могут заключать различные договоры перевозки в зависимости от вида транспортного средства: морской перевозки, воздушной перевозки, железнодорожной перевозки, автомобильной перевозки. В каждом из этих договоров военная организация участвует напрямую как заказчик, обращаясь к гражданскому перевозчику. В частности, из определения договора воздушной перевозки¹ следует, что на гражданских воздушных судах могут перевозиться как отдельные военнослужащие (являющиеся пассажирами), так и группы военнослужащих и военные грузы, почта. Помимо этого, ввиду специфики правового статуса военнослужащего, ему в соответствии с законодательством предоставлено право в каждом конкретном случае заключать договор перевозки пассажира лично².

¹ Статья 103 Воздушного кодекса Российской Федерации (ВК РФ).

² Исходя из смысла и содержания п. 6 ст. 20 Федерального закона от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих».

Во-вторых, авиация военных организаций может являться перевозчиком в соответствии с предоставленным ей правом перевозить пассажиров и грузы как имеющих, так и не имеющих прямого отношения к соответствующей военной организации.

Так, можно выделить следующие группы объектов перевозки, которые могут перемещаться авиацией военных организаций:

- военнослужащие Вооруженных Сил;
- военнослужащие других войск, воинских формирований и органов;
- члены семей военнослужащих или гражданский персонал Вооруженных Сил, других войск, воинских формирований и органов;
- иные физические лица;
- военные грузы;
- другие грузы.

На основе проведенного анализа нормативных актов и литературы, можно классифицировать следующие виды перевозок, осуществляемых авиацией военных организаций:

1) в зависимости от решения задач, определяемых целями создания авиации:

- перевозки в целях решения основных функциональных задач³;

³ См., например, п. 10—13 Инструкции по организации воинских перевозок воздушным транспортом Вооруженных Сил Российской Федерации, утвер-

— перевозки в целях решения задач дополнительного характера;

2) в зависимости от характера оказываемых услуг:

— перевозки на безвозмездной основе;

— перевозки с частичной оплатой (оплачиваемые за счет денежных средств федерального органа исполнительной власти, для которого осуществляется перевозка);

— перевозки на возмездной основе;

3) в зависимости от объекта перемещения:

— перевозки пассажиров (военнослужащих, членов семей военнослужащих, иных физических лиц, групп военнослужащих);

— перевозки грузов;

— перевозки почты¹;

— смешанные перевозки (несколькими видами транспорта по одному перевозочному документу).

В то же время специфика самого субъекта — военной организации, как перевозчика, определяет необходимость осуществления анализа степени применимости гражданско-правовых норм, закрепленных в действующем законодательстве, и выявления особенностей их действия в механизме правового регулирования договора воздушной перевозки пассажира в деятельности военных организаций.

Воздушный перевозчик в гражданской авиации, должен соответствовать следующим требованиям:

1) наличие Свидетельства о регистрации воздушного судна и прав на него;

2) закрепление специальной правоспособности в учредительных документах юри-

дического лица, получение лицензии на осуществление данного вида деятельности и сертификата (свидетельство) эксплуатанта (сертификата соответствия);

3) осуществление пространственного перемещения грузов, пассажиров, багажа;

4) выполнение фактических перевозок на основании договора;

5) осуществление перевозочной деятельности преимущественно за вознаграждение.

Особенности соблюдения данных требований и наделения правовым статусом перевозчика структурных подразделений военной организации состоят в следующем.

Прежде всего, в соответствии с подп. 2 п. 1 ст. 33 ВК РФ государственные воздушные суда подлежат государственной регистрации в порядке, установленном специально уполномоченным органом в области обороны по согласованию со специально уполномоченными органами, имеющими подразделения государственной авиации. Данный порядок определен в приказе Минобороны России от 27 мая 2013 г. № 400, в котором говорится, что все государственные воздушные суда подлежат обязательной государственной регистрации с выдачей Свидетельства о государственной регистрации и занесением в Государственный реестр государственных воздушных судов Российской Федерации. Выдачу данного Свидетельства и государственную регистрацию проводят федеральные органы исполнительной власти и организации, осуществляющие организацию деятельности и оперативное управление подведомственной им государственной авиацией.

С момента занесения государственного воздушного судна в Реестр все записи, ранее сделанные в отношении этого судна в иных реестрах воздушных судов, считаются недействительными. Далее в данном приказе отмечается: «Свидетельство о регистрации выдается на весь календарный срок эксплуатации государственного воздушного судна только для целей его государственной регистрации». В то же время анализ существующего законодательства позволяет определить цели такой деятельности. К ним относятся: во-первых, основная — осуществ-

жденной приказом Минобороны России от 27 мая 2013 г. № 400.

¹ См., например, п. 8 ст. 20 Федерального закона «О статусе военнослужащих»; приказ Министра обороны России от 9 декабря 2004 г. № 395 «О порядке обеспечения маркированными почтовыми конвертами военнослужащих, проходящих военную службу по призыву, пересылки посылок с личной одеждой военнослужащих, проходящих военную службу по призыву, досылки и возвращения посылок, адресованных им, планирования и расходования денежных средств на эти цели»; Федеральный закон от 7 июля 2003 г. № 126-ФЗ «О связи»; Федеральный закон от 17 июля 1999 г. № 176-ФЗ «О почтовой связи».

вление военной, пограничной, таможенной и другой государственной службы, а также для выполнения мобилизационно-оборонных задач; во-вторых, дополнительная — полеты, связанные с выполнением иных задач, прямо разрешенных законодательством Российской Федерации¹. Особенность правового механизма соблюдения данного требования состоит в том, что гражданские воздушные суда регистрируются в Реестре гражданских воздушных судов, а государственные — в Реестре государственных воздушных судов, но цель указанной регистрации едина: учет воздушных судов, подтверждение распространения российской юрисдикции на данные воздушные суда.

Лицензия — это специальное разрешение, дающее право заниматься определенным видом деятельности в соответствии с законодательством. По общему правилу лицензия определяет специальную правоспособность юридического лица². Таким образом, юридическая природа института лицензирования, объектом которого выступает собственно хозяйственная деятельность, состоит в подтверждении правоспособности или наделении специальной правоспособностью лиц в тех сферах жизнедеятельности, которые государство определило объектами своих публичных интересов и определило их значимость. Если же объектом лицензирования является отдельная хозяйственная операция, то юридическая природа лицензирования состоит в предоставлении лицу субъективного права, являющегося основанием для совершения конкретных действий, определенных лицензией в рамках осуществления договорного обязательства.

Цель лицензирования заключается в контроле государства за лицами, осуществляющими те или иные виды деятельности, которые могут повлечь за собой нанесение ущерба правам, законным интересам, здоровью граждан, обороне и безопасности государства, культурному наследию народов

Российской Федерации³. Как представляется, при осуществлении лицензирования отдельных видов деятельности государство проверяет наличие у субъектов, желающих ею заниматься, возможности реально ее осуществлять (т.е. определяет пределы права на ведение хозяйственной деятельности), наличие у персонала (работников) соответствующей квалификации; осуществляет государственный контроль за деятельностью субъектов и, в конечном счете, оставляет за собой право приостановить данный вид деятельности в случае нарушения закона.

Далее в п. 3 ст. 8 ВК РФ указывается: «Требования к проведению обязательных сертификации и аттестации и порядок их проведения, установленные федеральными авиационными правилами, обязательны для соблюдения всеми федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также юридическими лицами и гражданами». Следовательно, если воздушные суда государственной авиации находятся на балансе структурного подразделения Вооруженных сил Российской Федерации, иных войск и воинских формирований, которое обладает статусом юридического лица, и данное юридическое лицо в лице определенного уровня военной организации осуществляет воздушные перевозки, то такой сертификат получать необходимо⁴ независимо от того, осуществляется ли эта деятельность за плату или безвозмездно. Причем, законодателем введен упрощенный порядок по получению сертификата в случае, если не все воздушные суда соответствуют предъявляемым характеристикам. Например, для каждого воздушного судна выдается так называемый сертификат летной годности единичного экземпляра воздушного судна авиации общего назначения (к ней относится гражданская авиация, используемая не за плату, а также авиация, выполняющая мобилизационно-оборонные зада-

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 30 июля 1999 г. № 862 «Об использовании государственной и экспериментальной авиации в коммерческих целях»; ст. 22 ВК РФ.

² Пункт 1 ст. 49 ГК РФ.

³ Статья 4 Федерального закона от 8 августа 2001 г. № 128-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности».

⁴ Абзац 1 п. 1 ст. 1 Федерального закона от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании».

чи. Несмотря на то, что обязательная сертификация для государственных воздушных судов императивно не предусмотрена¹, данное требование является необходимым ввиду того, что оно подтверждает технические характеристики воздушного судна и, следовательно, является необходимым основанием для обеспечения деятельности в сфере перевозок и обеспечением безопасности полетов.

Обязательным требованием, предъявляемым к перевозчику, является пространственное перемещение объекта перевозки. Необходимо отметить, что осуществление перевозок может производиться либо на специально выделенных воздушных судах государственной авиации, либо попутно без ущерба боевой готовности и выполнению задач по прямому предназначению². Как было отмечено, обладание правовым статусом перевозчика означает, в том числе, что цель деятельности данного перевозчика состоит в коммерческой перевозке грузов или пассажиров. Действующим законодательством авиации военных организаций предоставлено право осуществлять коммерческие перевозки³. Таким образом, указанное требование может исполняться военным воздушным перевозчиком в силу прямого указания закона.

Требованием, характеризующим перевозчика, является также осуществление перевозок за вознаграждение. Для военных организаций особенностью является то, что соблюдение данного требования возможно только при перевозке военнослужащих и грузов, не относящихся к тому федерально-

му органу исполнительной власти, в котором предусмотрена военная служба, на котором осуществляется перевозка. В то же время для осуществления перевозок иных лиц в постановлении Правительства Российской Федерации⁴ определяется задача Министерству обороны Российской Федерации «совместно с Министерством экономики Российской Федерации и по согласованию с Федеральной службой воздушного транспорта России утвердить положения о порядке определения тарифов на коммерческую деятельность, предусмотренную настоящим постановлением». Порядок определения тарифов до сих пор не установлен, и в настоящее время данная деятельность регулируется нормативными правовыми актами федеральных органов исполнительной власти, в основном не относящимися к открытому пользованию. При разработке таких тарифов необходимо учитывать положения ст. 40 Налогового кодекса Российской Федерации, в которой указываются принципы исчисления цен на товары, работы и услуги в целях налогообложения. Общий анализ норм данной статьи позволяет сделать вывод, что стоимость проезда на воздушных судах государственной авиации не может быть менее чем на 20% ниже стоимости билета экономического класса, применяемого при однородных перевозках в сопоставимых экономических (коммерческих) условиях.

Таким образом, представленный анализ указывает на необходимость соответствия военных организаций требованиям, предъявляемым к перевозчику как субъекту права, и возможность исполнения требования об осуществлении возмездности перевозки. Следовательно, военные организации могут быть равноправными участниками договора перевозки пассажира, багажа, груза и являться участниками гражданско-правовых договоров.

Одним из требований, которому должен соответствовать перевозчик, является осуществление перевозки на основании договора (может оформляться в форме билета

¹ Использование гражданином или юридическим лицом воздушного судна в целях государственной авиации и (или) экспериментальной авиации не влечет за собой обязанность получения гражданином или юридическим лицом сертификата (свидетельства) эксплуатанта или эквивалентного сертификату (свидетельству) документа» (п. 4 ст. 61 ВК РФ).

² Пункт 10 Инструкции по организации воинских перевозок воздушным транспортом Вооруженных Сил Российской Федерации, утвержденной приказом Минобороны России от 27 мая 2013 г. № 400.

³ Постановление Правительства Российской Федерации от 30 июля 1999 г. № 862 «Об использовании государственной и экспериментальной авиации в коммерческих целях».

⁴ Подп. «б» п. 5 постановления Правительства Российской Федерации от 30 июля 1999 г. № 862.

установленного образца). В то же время особый порядок оформления перевозочных отношений диктуется необходимостью обеспечения безопасности и обороноспо-

собности страны, следовательно, взамен билета необходимо выдавать на руки копии договора перевозки, которые необходимо утвердить в установленном порядке.

Features of the air carriage agreement in the activities of military organizations

© **Moiseev D. V.**,
candidate of legal sciences, associate professor of the Department of Civil Law and Civil Procedure in Moscow State University of Railway Engineering,

Abstract. In this article discusses the features of the contract of air carriage of passengers in the activities of military organizations. Driven classification, requirements and types of traffic involving military personnel. The author analyzes the features of the contract of carriage, civil aviation, compared to military aircraft.

Keywords: contract; air transportation; military organization; by the carrier.

Контроль в сфере государственных закупок

© Тищенко А. Г.,
юрист

Аннотация. Статья посвящена деятельности в сфере закупок, осуществляемой контрольными органами. Рассмотрены вопросы их взаимодействия, разграничения полномочий и направлений работы. В статье раскрываются проблемы действующего механизма правового регулирования контроля в сфере закупок, установленного Федеральным законом от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

Ключевые слова: контроль в сфере закупок; анализ; оценка; проверка; полномочия.

Рецензент — Харитонов С. С., кандидат юридических наук, профессор.

Отношения, направленные на обеспечение государственных нужд товарами, работами и услугами, регламентированы Федеральным законом от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее — Федеральный закон № 44-ФЗ)¹. Для государственных заказчиков и работников их контрактных служб или контрактных управляющих это не новость: Федеральный закон № 44-ФЗ вступил в силу с 1 января 2014 г.² и с этого времени является их «настоющей книгой».

По понятным причинам наиболее «читаемыми» страницами в данной «книге» являются статьи, посвященные планированию закупок, заключению и исполнению контрактов. Они интересны всем основным участникам правоотношений в сфере закупок — и поставщикам (подрядчикам, исполнителям), и заказчикам, и тем, кто уполномочен контролировать деятельность по осуществлению закупок. Порядок осуществления закупок неоднократно рассматривался и рассматривается на просторах Интернета, многочисленных конференциях и семинарах, в тематических печатных журналах и изданиях. Значительное место в публикациях отведено вопросам осуществления экспертизы в сфере госзакупок³.

На этом фоне совершенно незаслуженно остаются «в тени» те положения Федерального закона № 44-ФЗ, которые наделяют государственные и негосударственные органы контрольными полномочиями в сфере закупок, определяют порядок и объем проведения контрольных мероприятий. Незаслуженно хотя бы потому, что именно по результатам контроля в сфере закупок дается оценка правомерности закупочной деятельности и заказчиков и поставщиков (подрядчиков, исполнителей). Другого источника такой оценки законодательством Российской Федерации не предусмотрено⁴. К тому же большая часть выявляемых в результате проведения контрольных мероприятий нарушений в сфере закупок содержит признаки административных правонарушений, за совершение которых КоАП РФ предусмотрены весьма ощутимые денежные штрафы.

В настоящей статье проведем небольшое эссе⁵ контроля в сфере закупок и сразу обратим свой взор на ст. 1 Федерального закона № 44-ФЗ. Точнее на первую часть

и услуг для государственных нужд // Журнал Российского права. 2014. № 5. С. 66—75; Паскарь С. В. Методика проведения экспертизы, осуществляемой в военных организациях в ходе государственных закупок // Право в Вооружённых Силах — военно-правовое обозрение. 2015. № 10. С. 71—78; Паскарь С. В. Субъекты экспертизы в сфере государственных закупок для нужд военных организаций // Право в Вооружённых Силах — военно-правовое обозрение. 2015. № 4. С. 95—102.

⁴ Кроме суда конечно, за которым всегда остается последнее слово в любом неразрешенном споре.

⁵ Происходит от латинского слова *exagium* — взвешивание.

¹ Федеральным законом № 44-ФЗ в равной степени регламентировано обеспечение товарами, работами, услугами и муниципальными нужд.

² За исключением тех его положений, для которых установлены иные сроки вступления в силу.

³ См., например: Корякин В. М. Антикоррупционная экспертиза документации о закупках товаров, работ

указанной статьи, в которой имеются п. 5, 6 и 7.

В п. 5 установлено, что закон регулирует отношения в части мониторинга закупок товаров, работ, услуг, в п. 6 — в части аудита в сфере закупок товаров, работ, услуг, а в п. 7 — в части контроля в сфере закупок.

Другими словами, в ч. 1 ст. 1 Федерального закона № 44-ФЗ мы видим три отдельные друг от друга области правоотношений в сфере государственных закупок: мониторинг, аудит и контроль, каждая из которых подлежит самостоятельному регулированию со стороны Федерального закона № 44-ФЗ¹. Поэтому неудивительно, что действующая редакция ч. 1 ст. 1 Федерального закона № 44-ФЗ вызывает ощущение обособленности контроля от мониторинга и аудита в сфере закупок. Но так ли это на самом деле?

Чтобы ответить на этот вопрос, большее внимание уделим мониторингу и аудиту в сфере закупок.

Придерживаясь последовательности, установленной ч. 1 ст. 1 Федерального закона № 44-ФЗ, начнем с мониторинга в сфере закупок товаров, работ и услуг.

Иностранное слово «мониторинг» вошло в сферу закупок благодаря Федеральному закону № 44-ФЗ. В переводе с английского языка слово *monitoring* означает контроль, наблюдение. Наиболее близкий русский эквивалент слова мониторинг — отслеживание².

Согласно ст. 97 Федерального закона № 44-ФЗ мониторинг представляет собой систему наблюдений в сфере закупок, осуществляемых на постоянной основе посредством сбора, обобщения, систематизации и оценки информации об осуществлении закупок, в том числе реализации планов закупок и планов-графиков.

Т.е., посредством мониторинга кто-то непрерывно отслеживает информацию об

осуществлении закупок, причем ограничения такого наблюдения законом не установлены. Но указаны цели мониторинга — оценка степени достижения целей осуществления закупок, определенных в соответствии со ст. 13 Федерального закона № 44-ФЗ, оценка обоснованности закупок в соответствии со статьей 18 Федерального закона № 44-ФЗ, а также совершенствование законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок³.

Кто же обладает такими неограниченными полномочиями в сфере закупок? В соответствии с ч. 3 ст. 97 Федерального закона № 44-ФЗ мониторинг закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд обеспечивается федеральным органом исполнительной власти по регулированию контрактной системы в сфере закупок в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

До недавних пор главным федеральным органом исполнительной власти в сфере закупок являлось Минэкономразвития России. Но весной 2017 г. регулятором контрактной системы в сфере закупок Правительство Российской Федерации определило Минфин России⁴.

Действительно, с 25 апреля 2017 г.⁵ в соответствии с ч. 3 ст. 97 Минфин России осуществляет полномочия по обеспечению мониторинга в сфере закупок.

В соответствии с ч. 5 ст. 97 Федерального закона № 44-ФЗ результатом мониторинга в сфере закупок является сводный аналитический отчет, который ежегодно оформляется Минфином России и представляется в Правительство Российской Федерации.

Требования к содержанию и порядку подготовки сводного аналитического отче-

¹ Мониторинг в сфере закупок регламентируется ст. 97 Федерального закона № 44-ФЗ, аудит в сфере закупок — ст. 98 Федерального закона № 44-ФЗ, контроль в сфере закупок — ст. 99 Федерального закона № 44-ФЗ. При этом мониторинг и аудит образуют гл. 4, а контроль в сфере закупок — гл. 5 Федерального закона № 44-ФЗ.

² <https://ru.wikipedia.org/wiki>

³ Часть 2 ст. 97 Федерального закона № 44-ФЗ.

⁴ Постановление Правительства Российской Федерации от 14 апреля 2017 г. № 446 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации».

⁵ Дата вступления в силу постановления Правительства Российской Федерации от 14 апреля 2017 г. № 446 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации».

та, а также сроки подготовки указанного отчета определяются постановлением Правительства Российской Федерации от 3 ноября 2015 г. № 1193 «О мониторинге закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

Обратим внимание — одно из требований к содержанию указанного сводного аналитического отчета предусматривает наличие в нем сведений о результатах контроля в сфере закупок. Это означает, что органы, осуществляющие контроль в сфере закупок, подотчетны Минфину России в пределах полномочий, установленных Федеральным законом № 44-ФЗ.

В самом деле, согласно п. 7 Правил осуществления мониторинга закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 3 ноября 2015 г. № 1193 «О мониторинге закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий правоприменительные функции по кассовому обслуживанию исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, и федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный на осуществление контроля в сфере закупок, обязаны представить в Минфин России информацию о результатах осуществления своих контрольных полномочий в сфере закупок до 1 марта года, следующего за отчетным годом.

В сводном аналитическом отчете Минфина России дает оценку эффективности обеспечения государственных и муниципальных нужд, а также определяет меры по совершенствованию законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок.

Необходимо отметить, что в соответствии с ч. 7 ст. 97 Федерального закона № 44-ФЗ сводный аналитический отчет подлежит размещению в единой информационной системе в сфере закупок. Благодаря этому, ознакомиться с его содержанием за отчетный год может не только Правительство Российской Федерации и Минфин России,

но и любой заинтересованный пользователь сети Интернет.

Итак, в соответствии с требованиями Федерального закона № 44-ФЗ Минфин России на постоянной основе осуществляет сбор, обобщение, систематизацию и оценку следующей информации:

а) об осуществлении закупок, в том числе о реализации планов закупок и планов-графиков закупок, содержащейся в единой информационной системе;

б) поступающей от федерального органа исполнительной власти, осуществляющего правоприменительные функции по кассовому обслуживанию исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, и федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление контроля в сфере закупок¹;

в) содержащейся в письмах и обращениях, поступающих в Минфин России, от федеральных органов исполнительной власти, федеральных государственных органов, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления, граждан, организаций, в том числе общественных объединений, объединений юридических лиц, включая результаты общественного контроля за соблюдением требований законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок;

г) о вступивших в законную силу судебных решениях и судебных актах, касающихся вопросов осуществления закупок;

д) содержащейся в иных открытых источниках.

Под иными открытыми источниками информации о государственных закупках, которые использует Минфин России при обеспечении мониторинга, следует понимать, в том числе, отчетные материалы о проведенных контрольных мероприятиях в сфере закупок, размещенные на официаль-

¹ Далее в настоящей статье последует более подробная информация об указанных федеральных органах исполнительной власти.

ном сайте Счетной палаты Российской Федерации¹.

Исходя из указанных положений ст. 97 Федерального закона № 44-ФЗ и постановления Правительства Российской Федерации от 3 ноября 2015 г. № 1193 «О мониторинге закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» можно прийти к следующему выводу: мониторинг в сфере закупок представляет собой не что иное, как контрольное мероприятие, проводимое Минфин России непрерывно в течение отчетного года и завершаемое представлением в Правительство Российской Федерации сводного аналитического отчета. Другими словами мониторинг не только неразрывно связан с контролем в сфере закупок, но и является своего рода «вишенкой на торте» — официальным, заключительным и полным источником информации о состоянии дел в сфере государственных закупок за истекший год.

Самое время поговорить о Счетной палате Российской Федерации, о которой мы уже упомянули абзацем выше. Почему? Да потому что в соответствии с ч. 1 ст. 98 Федерального закона № 44-ФЗ аудит в сфере закупок осуществляется Счетной палатой Российской Федерации².

До вступления в силу Федерального закона № 44-ФЗ³ государственные закупки не подвергались влиянию аудита. Видимо по этой причине Федеральный закон № 44-ФЗ

разместил аудит по соседству с мониторингом и контролем в сфере закупок⁴, зачем-то расставив между ними «межевые знаки» разграничения соответствующих правоотношений.

Как и мониторинг, слово «аудит» имеет корни иностранного происхождения. В переводе с английского языка слово audit означает проверка, ревизия⁵. Термин имеет широкое применение и толкование, усложняющее понимание его содержания как самостоятельной отрасли экономической деятельности. Поэтому применительно к теме настоящей статьи остановимся на том соображении, что в любом случае суть аудита сводится к проведению проверки или ревизии.

Согласно ч. 2 ст. 98 Федерального закона № 44-ФЗ Счетная палата Российской Федерации и иные органы аудита в сфере закупок в пределах своих полномочий осуществляют анализ и оценку результатов закупок, достижения целей осуществления закупок, определенных в соответствии со ст. 13 Федерального закона № 44-ФЗ.

Вернемся еще раз к мониторингу и вспомним детскую игру «найди десять отличий»: Минфин России посредством мониторинга в сфере закупок осуществляет сбор, обобщение, систематизацию и оценку информации об осуществлении закупок, в том числе в целях достижения целей закупок, а Счетная палата Российской Федерации — анализ и оценку результатов закупок, достижения целей закупок.

Конечно, нет никаких сомнений в том, что мониторинг и аудит в сфере закупок разные по содержанию и целям виды контрольной деятельности, но из песни, точнее из Федерального закона № 44-ФЗ, слов не выкинешь, пока не внесешь изменения.

Продолжим. Аудит в сфере закупок осуществляет Счетная палата Российской Федерации

¹ Это всего лишь предположение, так как нормативного закрепления указанного мнения нет. Далее в настоящей статье будет дано пояснение о необходимости учета результатов контрольных мероприятий, проведенных Счетной палатой Российской Федерации, при осуществлении мониторинга в сфере закупок.

² А также контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации, образованными законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации, и контрольно-счетными органами муниципальных образований (в случае, если такие органы образованы в муниципальных образованиях), образованными представительными органами муниципальных образований (далее — иные органы аудита в сфере закупок).

³ Федеральный закон № 44-ФЗ вступил в силу 1 января 2014 г.

⁴ См. п. 5—7 ч. 1 ст. 1 Федерального закона № 44-ФЗ.

⁵ В соответствии со ст. 267.1 БК РФ проверка и ревизия являются методами осуществления государственного (муниципального) финансового контроля.

Федерации и иные органы аудита в сфере закупок¹.

Отношения, возникающие в процессе осуществления Счетной палатой Российской Федерации внешнего государственного аудита (контроля) порядка формирования, управления и распоряжения средствами федерального бюджета, бюджетов государственных внебюджетных фондов, федеральной собственностью (далее — федеральные ресурсы) и иными ресурсами в пределах компетенции Счетной палаты, обеспечивающими безопасность и социально-экономическое развитие Российской Федерации, а также задачи, функции, полномочия и организацию деятельности Счетной палаты, урегулированы Федеральным законом от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации». В части, касающейся аудита в сфере закупок, в тексте указанного федерального закона предусмотрены всего три нормы — ст. 5, 13 и 14.

В соответствии с ч. 12 ст. 14 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» аудит в сфере закупок товаров, работ и услуг, проводится в целях оценки обоснованности планирования закупок товаров, работ и услуг для государственных нужд, реализуемости и эффективности осуществления указанных закупок. Оценке подлежат выполнение условий контрактов по срокам, объему, цене контрактов, количеству и качеству приобретаемых товаров, работ, услуг, а также порядок ценообразования и эффективность системы управления контрактами.

Реализация Счетной палатой Российской Федерации задач и полномочий, установленных ст. 5, 13 и 14 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации», при осуществлении в соответствии со ст. 98 Федерального закона № 44-ФЗ аудита в сфере закупок осуществляется в соответствии с Методическими рекомендациями по проведению аудита в сфере закупок, утвержден-

ными Коллегией Счетной палаты Российской Федерации (протокол от 21 марта 2014 г. № 15К (961)).

Согласно Методическим рекомендациям по проведению аудита в сфере закупок на основном этапе аудита проводятся проверка, анализ и оценка информации о законности, целесообразности, обоснованности, своевременности, эффективности и результативности расходов на закупки по планируемому к заключению, заключенным и исполненным контрактам в соответствии с вопросами программы аудита в сфере закупок, в том числе непосредственно на объектах аудита (контроля), в ходе которых осуществляются сбор и анализ материалов, документов, информации, фактических данных и иных сведений, необходимых для подготовки отчета по проведенному аудиту. По результатам данного этапа составляются акты, рабочие документы, фиксирующие результаты проверки, которые служат основой для подготовки отчета по проведенному аудиту, заключений, выводов и рекомендаций.

На заключительном этапе аудита в сфере закупок обобщаются результаты проведения аудита, подготавливается отчет по проведенному аудиту, в том числе устанавливаются причины выявленных отклонений, нарушений и недостатков, подготавливаются предложения, направленные на их устранение и на совершенствование контрактной системы в сфере закупок. Подготовка предложений (рекомендаций) является завершающей процедурой формирования результатов аудита в сфере закупок. В случае, если в ходе проверки выявлены отклонения, нарушения и недостатки, а сделанные выводы указывают на возможность существенно повысить качество и результаты работы объектов аудита (контроля) в сфере закупок, необходимо подготовить соответствующие предложения (рекомендации), направленные на их устранение и на совершенствование деятельности объекта аудита (контроля) в сфере закупок, которые включаются в отчет о результатах аудита в сфере закупок, а также направляются в виде представления, предписания объекту аудита (контроля).

¹ Полномочия и деятельность иных органов аудита в сфере закупок в настоящей статье не рассматриваются.

В соответствии со ст. 26 Федерального закона «О Счетной палате Российской Федерации» при выявлении в ходе контрольных мероприятий нарушений в хозяйственной, финансовой, коммерческой и иной деятельности объектов аудита (контроля), наносящих ущерб государству и требующих в связи с этим безотлагательного пресечения, при создании препятствий для проведения контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, а также по результатам проведенных контрольных мероприятий Счетная палата вправе направить руководителям объектов аудита (контроля) представления для принятия мер по устранению выявленных недостатков и нарушений, возмещению причиненного государству ущерба и привлечению к ответственности лиц, виновных в нарушении законодательства Российской Федерации.

Представление Счетной палаты должно быть выполнено в указанный в представлении срок или, если срок не указан, в течение 30 дней со дня его внесения в объект аудита (контроля). Срок выполнения представления может быть продлен по решению Коллегии Счетной палаты, но не более одного раза.

В случаях невыполнения представлений Счетной палаты, несоблюдения сроков их выполнения Счетная палата имеет право направлять руководителям объектов аудита (контроля) обязательные для выполнения предписания для принятия мер по устранению выявленных нарушений, возмещению причиненного государству ущерба и привлечению к ответственности лиц, виновных в нарушении законодательства Российской Федерации. При невыполнении или ненадлежащем выполнении предписаний Счетной палаты Коллегия Счетной палаты может по согласованию с Государственной Думой Российской Федерации принять решение о приостановлении всех видов финансовых платежей и расчетных операций по счетам объектов аудита (контроля) (см. ст. 27 Федерального закона «О Счетной палате Российской Федерации»).

Приведенной в настоящей статье информации о порядке проведения аудита в сфере закупок достаточно для того, чтобы отнести его к одной из форм контроля в

сфере закупок. При этом Счетная палата Российской Федерации обладает самыми широкими полномочиями и как орган внешнего государственного аудита (контроля) не является подотчетной Минфину России, в том числе при осуществлении последним мониторинга в сфере закупок.

Статус Счетной палаты Российской Федерации характеризуется следующими положениями:

Счетная палата является постоянно действующим высшим органом внешнего государственного аудита (контроля), образуемым в порядке, установленном Федеральным законом «О Счетной палате Российской Федерации», и подотчетным Федеральному Собранию Российской Федерации. В рамках задач, определенных законодательством Российской Федерации, Счетная палата обладает организационной, функциональной, а также финансовой независимостью и осуществляет свою деятельность самостоятельно. Деятельность Счетной палаты не может быть приостановлена, в том числе в связи с роспуском Государственной Думы Российской Федерации¹.

Согласно ст. 4 Федерального закона «О Счетной палате Российской Федерации» Счетная палата осуществляет внешний государственный аудит (контроль) на основе принципов законности, эффективности, объективности, независимости, открытости и гласности.

Ознакомившись со статусом Счетной палаты Российской Федерации и принципами осуществления аудита в сфере закупок, нетрудно заметить, что цели обеспечения мониторинга в сфере закупок не могут быть достигнуты без использования Минфином России, в том числе, отчетных материалов о проведенных контрольных мероприятиях в сфере закупок, размещенных на официальном сайте Счетной палаты Российской Федерации.

В качестве примера приведем сведения из отчета о результатах проверки Счетной палатой Российской Федерации правомерности и эффективности расходования бюд-

¹ См. ст. 2 Федерального закона «О Счетной палате Российской Федерации».

жетных средств на деятельность федеральных органов исполнительной власти по нормативному регулированию, мониторингу и контролю соблюдения законодательства при осуществлении закупок в условиях формирования контрактной системы в 2013—2014 гг., размещенного на официальном сайте Счетной палаты.

Так, согласно отчету Счетной палаты ФАС России не проводит плановых проверок соблюдения законодательства о контрактной системе и не в полной мере использует предоставленное законодательством право обращаться в суд с исками о признании осуществленных с нарушениями закупок недействительными. Так, за 1 полугодие 2014 г. подан всего один такой иск.

В 2013 г. и январе — августе 2014 г. на доработку и сопровождение сайта www.zakupki.gov.ru, обслуживание которого осуществляют Минэкономразвития России и Федеральное казначейство, было выделено из бюджета около 1 млрд. руб. Главной проблемой официального сайта является отсутствие интеграции функциональных процессов. В настоящее время очень затруднительно проследить конкретную закупку от ее включения в план-график закупок до момента исполнения контракта. Кроме того, несмотря на значительные объемы бюджетных средств, направленных на модернизацию и развитие сайта, существует ряд проблем, связанных с его работоспособностью. Изменить ситуацию в лучшую сторону должна Единая информационная система в сфере закупок, предусмотренная положениями Закона № 44-ФЗ. Работы над ее созданием начались еще в 2013 г. В рамках соответствующего государственного контракта на общую сумму 6,9 млн. руб. были разработаны и приняты концепция и техническое задание на создание ЕИС. Однако в течение 8 месяцев 2014 г. эти результаты не использовались. Они фактически и не могут быть использованы, поскольку техзадание формировалось на ЕИС как на новую систему. При этом сейчас ЕИС предполагается создавать на базе и с учетом существующего функционала и программно-аппаратного комплекса официального сайта. 30 сентября 2014 г. функционал по созда-

нию и развитию ЕИС передан от Минэкономразвития России Федеральному казначейству. Однако еще до принятия этого решения Правительством Российской Федерации и Минфином России были согласованы и доведены Федеральному казначейству 500 млн. руб. бюджетных ассигнований на выполнение указанных функций. Средства не были осовены. Кроме того, по результатам анализа финансово-экономического обоснования на содержание и развитие ЕИС, представленного Федеральным казначейством в Минфин России, выявлены признаки «завдвоения» отдельных видов работ. В частности, речь идет о функционале библиотеки контрактов и реестра банковских гарантий. Ранее их создание уже было предусмотрено контрактами, заключенными Федеральным казначейством.

Проверка Федерального казначейства выявила признаки нарушения Закона № 44-ФЗ в части завышения начальной цены контракта на сумму не менее 11,5 млн руб.¹

Необходимо также отметить и большую открытость Счетной палаты Российской Федерации при проведении аудита закупок. Например, в приложении № 1 к Методическим рекомендациям по проведению аудита в сфере закупок содержится перечень направлений и вопросов, являющихся, по сути, обязательной программой любой проверки Счетной палаты в сфере закупок, а также возможные виды выявляемых нарушений. Не скрывает Счетная палата Российской Федерации и содержание отчета о результатах аудита в сфере закупок, которое содержится в приложении № 2 к указанным методическим рекомендациям.

От аудита в сфере закупок переходим к содержанию контроля в сфере закупок, установленному Федеральным законом № 44-ФЗ.

В соответствии с п. 1 ч. 1 ст. 99 Федерального закона № 44-ФЗ контроль в сфере закупок осуществляют следующие органы контроля в пределах их полномочий:

1) федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный на осуществление контроля в сфере закупок, контрольный ор-

¹ <http://www.ach.gov.ru/activities/control/20622/>.

ган в сфере государственного оборонного заказа¹;

2) федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий правоприменительные функции по кассовому обслуживанию исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации²;

3) органы внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля, определенные в соответствии с БК РФ.

Узнаем, какие именно федеральные органы исполнительной власти, уполномоченные на осуществление контроля в сфере закупок, кроются под общими формулировками Федерального закона № 44-ФЗ.

В соответствии с п. 1 Положения о Федеральной антимонопольной службе, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2004 г. № 331, ФАС России является федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на осуществление контроля в сфере закупок и, одновременно, контрольным органом в сфере государственного оборонного заказа.

Функции контрольного органа в сфере государственного оборонного заказа на ФАС России возложены относительно недавно в связи с упразднением Федеральной службы по оборонному заказу³.

Компетенция ФАС России как контрольного органа в сфере государственного

оборонного заказа определена ч. 4, 10 и 31 Федерального закона № 44-ФЗ. Но будучи весьма обширными, контрольные полномочия в сфере закупок не являются единственными для ФАС России. Само название Федеральной антимонопольной службы характеризует ее основное предназначение — осуществление функций по принятию нормативных правовых актов и контролю за соблюдением антимонопольного законодательства, законодательства в сфере деятельности субъектов естественных монополий, в сфере государственного регулирования цен (тарифов) на товары (услуги), рекламы, контролю за осуществлением иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства⁴.

Если говорить упрощенно, то ФАС России является федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным осуществлять контроль в сфере закупок, в том числе в части государственного оборонного заказа, с акцентом на соблюдение антимонопольного законодательства Российской Федерации. При этом в большей части ФАС России проверяет процедурные вопросы закупок (планирование и определение поставщиков, подрядчиков, исполнителей, включая заключение контрактов), т.е. те этапы закупки, на которых должны быть соблюдены требования антимонопольного законодательства Российской Федерации.

Антимонопольное законодательство Российской Федерации, как одна из форм государственного регулирования экономики, представляет собой комплекс антимонопольных мер, механизмов их реализации, направленных на предупреждение и пресечение монополистической деятельности и недобросовестной конкуренции, а также на пресечение недопущения, ограничения, устранения конкуренции органами власти⁵.

¹ Указанной нормой права также предусмотрены органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации, органы местного самоуправления муниципального района, органы местного самоуправления городского округа, уполномоченные на осуществление контроля в сфере закупок, которые в настоящей статье не рассматриваются.

² Указанной нормой права также предусмотрены финансовые органы субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, органы управления государственными внебюджетными фондами, которые в настоящей статье не рассматриваются.

³ В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 25 декабря 2014 г. № 1489 «Об изменении и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации в связи с упразднением Федеральной службы по оборонному заказу», вступившим в силу с 1 января 2015 г., ФАС России наделяется полномочиями контрольного органа в сфере государственного оборонного заказа.

⁴ См. п. 1 Положения о Федеральной антимонопольной службе, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2004 г. № 331.

⁵ См. п. 1 ст. 1 Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

В настоящее время антимонопольное регулирование осуществляется Федеральным законом от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее — Федеральный закон № 135-ФЗ), постановлениями Правительства Российской Федерации и нормативными правовыми актами ФАС России. Также продолжает действовать ст. 4 Закона РСФСР от 22 марта 1991 г. № 948-1 «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках», дающая определение понятию «аффилированные лица». В свою очередь Федеральный закон № 135-ФЗ оперирует понятием группы лиц. Данные понятия близки. Однако понятие «аффилированные лица» имеет значение, в первую очередь, для корпоративного законодательства. Федеральный закон № 135-ФЗ понятие «аффилированные лица» для целей антимонопольного регулирования не использует.

Причем здесь контроль в сфере закупок? Оказывается, Федеральный закон № 135-ФЗ содержит антимонопольные требования и к закупкам, которые сводятся к защите конкуренции при проведении торгов, запросов котировок цен на товары и запросов предложений¹.

В этой связи не является тайной стратегическое направление деятельности ФАС России при осуществлении контроля в сфере закупок — защита конкуренции на рынке государственных закупок. И контрольное полномочие ФАС России по ведению реестра недобросовестных поставщиков, установленное ст. 104 Федерального закона № 44-ФЗ, тому дополнительное подтверждение.

Чтобы понять, в каких сложных условиях нормативного регулирования ФАС России осуществляет свои полномочия по контролю в сфере закупок, скажем несколько слов о таком явлении в экономике, как конкуренция.

В соответствии с п. 7 ст. 4 Федерального закона № 135-ФЗ под конкуренцией подразумевается соперничество хозяйствующих субъектов, при котором самостоятель-

ными действиями каждого из них исключается или ограничивается возможность в одностороннем порядке воздействовать на общие условия обращения товаров на соответствующем рынке.

Применительно к сфере закупок парадокс определения понятия «конкуренция» заключается в том, что участниками конкурентной борьбы могут быть и являются только поставщики товаров, подрядчики либо исполнители услуг. Государственный заказчик не является и не может являться хозяйствующим субъектом хотя бы потому, что он ни с кем на рынке не соперничает².

Однако, как следует из содержания ст. 17 Федерального закона № 135-ФЗ, антимонопольные требования при осуществлении закупок не относятся к хозяйствующим субъектам, но вменены в обязанность государственного заказчика с одной единственной целью — запрета действия заказчика, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции.

По сути, ст. 17 Федерального закона № 135-ФЗ на заказчика при проведении закупок возлагается обязанность создания или обеспечения условий для конкуренции хозяйствующих субъектов. Ее требованиям вторят положения ст. 8 Федерального закона № 44-ФЗ, в которой провозглашается принцип обеспечения конкуренции.

В частности, положения ч. 2 ст. 8 Федерального закона № 44-ФЗ сводятся к тому, что конкуренция при осуществлении закупок должна быть основана на соблюдении принципа добросовестной ценовой и неценовой конкуренции между участниками закупок. При этом в ограничении конкуренции при проведении закупок всегда виноват государственный заказчик.

Другими словами, исполняя требования Федерального закона № 44-ФЗ, заказчик обязан обеспечить условия для соперничества хозяйствующих субъектов, при котором самостоятельными действиями каждого из них исключается или ограничивается возможность в одностороннем порядке воз-

¹ См. ст. 17 Федерального закона «О защите конкуренции».

² См. п. 5 ст. 4 Федерального закона «О защите конкуренции».

действовать на общие условия обращения товаров на соответствующем рынке.

Практика ФАС России по проведению проверок в сфере закупок показывает, что в подавляющем большинстве случаев допущенное заказчиком незаконное ограничение конкуренции сводится лишь к умышленному или не умышленному ограничению количества потенциальных участников закупок. При этом вопросы обеспечения заказчиком условий для конкуренции тех хозяйствующих субъектов, которые приняли участие в закупках, а также вопросы об их добросовестном или недобросовестном соперничестве между собой за право заключения контракта, даже не рассматриваются.

Создается впечатление, что в стремлении ФАС России обеспечить защиту конкуренции в сфере закупок «вместе с водой выплеснули ребенка» — принцип основывается на принципе, конкуренция на конкуренции, а само понятие конкуренции, содержащееся в п. 7 ст. 4 Федерального закона № 135-ФЗ, никого не интересует.

Может именно поэтому ФАС России является не единственным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим контрольные полномочия в сфере закупок?

Партнером ФАС России в трудном деле контроля закупок в соответствии с п. 2 ч. 1 ст. 99 Федерального закона № 44-ФЗ выступает федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий правоприменительные функции по кассовому обслуживанию исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Согласно постановлению Правительства Российской Федерации от 1 декабря 2004 г. № 703 правоприменительные функции по кассовому обслуживанию исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации возложены на Федеральное казначейство¹.

Как и в случае с ФАС России, основные направления контрольной деятельности Федерального казначейства в сфере закупок

установлены ст. 99 Федерального закона № 44-ФЗ. В то же время, порядок осуществления Федеральным казначейством контроля в сфере закупок утвержден Правительством Российской Федерации², что прямо предусмотрено ч. 6 ст. 99 Федерального закона № 44-ФЗ.

В соответствии с п. 3 ч. 1 ст. 99 Федерального закона № 44-ФЗ до февраля 2016 г. контроль в сфере закупок осуществлял и третий федеральный орган исполнительной власти — Федеральная служба финансово-бюджетного надзора³, на который возлагались функции по осуществлению внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля⁴. Но 2 февраля 2016 г. решением Президента Российской Федерации⁵ Росфиннадзор был упразднен, а полномочиями по осуществлению внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля надделено Федеральное казначейство (с 4 июля 2016 года)⁶.

Неудивительно, что при таком стечении обстоятельств Федеральное казначейство, как федеральный орган исполнительной власти, совмещающий правоприменительные функции по кассовому обслуживанию исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и деятельность по осуществлению внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля, в соответствии с п. 2 и 3 ч. 1 ст. 99

² См. Правила осуществления контроля, предусмотренного ч. 5 ст. 99 Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 12 декабря 2015 г. № 1367, вступившим в силу 1 января 2017 г.

³ До февраля 2016 г.

⁴ См. ч. 3 ст. 265 БК РФ, в редакции, действующей до 4 июля 2016 г.

⁵ См. Указ Президента Российской Федерации от 2 февраля 2016 г. № 41 «О некоторых вопросах государственного контроля и надзора в финансово-бюджетной сфере».

⁶ См. Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 345-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и статьи 7 и 10 Федерального закона “О приостановлении действия отдельных положений Бюджетного кодекса Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации”».

¹ См. п. 1 Положения о Федеральном казначействе, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 1 декабря 2004 г. № 703.

Федерального закона № 44-ФЗ обладает широкими контрольно-надзорными полномочиями в сфере закупок¹, в том числе ведет реестр контрактов, заключенных государственными заказчиками².

Наглядной иллюстрацией широты контрольных полномочий Федерального казначейства в сфере закупок служит следующий факт: в результате упразднения Росфиннадзора³ и в соответствии с ч. 9 Федерального закона № 44-ФЗ⁴ на федеральном уровне бюджетные полномочия Федерального казначейства⁵ совпали с его же полномочиями в области внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля⁶. Если попытаться сложное сделать простым, то ясность может проявиться в следующем выводе: Федеральное казначейство является единственным федеральным органом исполнительной власти, в компетенцию которого входит проверка соблюдения бюджетного законодательства Российской Федерации при осуществлении закупок для федеральных нужд.

Таким образом, при осуществлении контроля в сфере закупок Федеральное казначейство акцентирует свое внимание на соблюдении требований Бюджетного законодательства Российской Федерации, в том числе дает оценку правомерности и эффективности расходования бюджетных средств при заключении и исполнении государственных контрактов.

¹ См. ч. 5, 8, 9 и 11 Федерального закона № 44-ФЗ.

² См. ст. 103 Федерального закона № 44-ФЗ.

³ В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 2 февраля 2016 г. № 41 «О некоторых вопросах государственного контроля и надзора в финансово-бюджетной сфере» функции Росфиннадзора по контролю и надзору в финансово-бюджетной сфере переданы Федеральному казначейству.

⁴ Статья 9 Федерального закона № 44-ФЗ установлено, что полномочия органа внутреннего государственного (муниципального) контроля в сфере закупок, определенные ч. 8 Федерального закона № 44-ФЗ, осуществляет федеральный орган исполнительной власти по контролю и надзору в финансово-бюджетной сфере.

⁵ Согласно ст. 166.1 БК РФ Федерального казначейства по контролю и надзору в финансово-бюджетной сфере относятся к его бюджетным полномочиям.

⁶ См. ст. 269.1 и 269.2 БК РФ.

Необходимо отметить, что приводимое в настоящей статье разграничение полномочий ФАС России и Федерального казначейства, как федеральных органов исполнительной власти, уполномоченных на осуществление контроля в сфере закупок, условно и в нормативных правовых актах прямо не закреплено. В связи с чем, и ФАС России, и Федеральное казначейство в пределах своих полномочий вправе проверить любые вопросы в сфере закупок. Здесь мы лишь подчеркиваем специфику контрольной деятельности ФАС России и Федерального казначейства в сфере закупок, опосредованную общим статусом указанных федеральных органов исполнительной власти.

Но контроль в сфере закупок не является исключительной компетенцией ФАС России и Федерального казначейства.

В соответствии со ст. 100 Федерального закона № 44-ФЗ на государственные органы возложена обязанность осуществления ведомственного контроля в сфере закупок в отношении подведомственных им заказчиков в порядке, установленном Правительством Российской Федерации⁷.

Порядок осуществления государственными органами ведомственного контроля в сфере закупок утвержден постановлением Правительства Российской Федерации от 10 февраля 2014 г. № 89 «Об утверждении Правил осуществления ведомственного контроля в сфере закупок для обеспечения федеральных нужд».

Ознакомление с особенностями практической реализации ведомственного контроля в сфере закупок выходит за рамки настоящей статьи. Отметим коротко, что вопросы ведомственного контроля в сфере закупок, как правило, входят в программу внутреннего финансового аудита, проводимого тем же государственным органом и направленного, в том числе на соблюдение

⁷ Кроме государственных органов обязанность по осуществлению ведомственного контроля в сфере закупок возложена на Государственную корпорацию по атомной энергии «Росатом», Государственную корпорацию по космической деятельности «Роскосмос», органы управления государственными внебюджетными фондами и муниципальные органы (см. ст. 100 Федерального закона № 44-ФЗ).

установленных в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации внутренних стандартов и процедур составления и исполнения бюджета по расходам, включая расходы на закупку товаров, работ, услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд¹.

Направленность внутреннего финансового аудита на проверку составления и исполнения бюджета по расходам на закупку товаров, работ, услуг неизбежно влечет дублирование функций ведомственного контроля в сфере закупок, но в настоящее время эта проблема на уровне федерального законодательства и Правительства Российской Федерации не решена.

Регламентируя вопросы контроля в сфере закупок, Федеральный закон № 44-ФЗ не забыл и про государственного заказчика.

Согласно ст. 101 Федерального закона № 44-ФЗ заказчик обязан осуществлять контроль за исполнением поставщиком (подрядчиком, исполнителем) условий контракта в соответствии с законодательством Российской Федерации (далее — первое контрольное полномочие заказчика). Кроме того, заказчик обязан осуществлять контроль за предусмотренным ч. 5 ст. 30 Федерального закона № 44-ФЗ привлечением поставщиком (подрядчиком, исполнителем) к исполнению контракта субподрядчиков, соисполнителей из числа субъектов малого предпринимательства и социально ориентированных некоммерческих организаций (далее — второе контрольное полномочие заказчика).

Нетрудно заметить, что первое контрольное полномочие заказчика не явилось для него неожиданностью. Как правило, аналогичные обязанности заказчика всегда являлись частью его контрактных правоотношений с поставщиками, подрядчиками, исполнителями и регулировались ГК РФ. Благодаря ст. 101 Федерального закона № 44-ФЗ, контролировать исполнение поставщиком (подрядчиком, исполнителем) условий контракта заказчик обязан в силу закона.

Что касается второго контрольного полномочия заказчика, то оно является прямым доказательством справедливости поговорки о наказуемости инициативы. Уж если решит заказчик установить в извещении об осуществлении закупки требование к поставщику (подрядчику, исполнителю) о привлечении к исполнению контракта субподрядчиков, соисполнителей из числа субъектов малого предпринимательства, социально ориентированных некоммерческих организаций², то в силу ч. 2 ст. 101 Федерального закона № 44-ФЗ сам же будет обязан и проконтролировать его выполнение.

Закрывают перечень органов, уполномоченных Федеральным законом № 44-ФЗ на осуществление контроля в сфере закупок, граждане и общественные объединения и объединения юридических лиц. Именно они в соответствии с ч. 1 ст. 102 Федерального закона № 44-ФЗ, вправе осуществлять контроль за соблюдением законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок (далее — общественный контроль).

Декларативный характер полномочий органов общественного контроля в сфере закупок позволяет им не только действовать для достижения целей реализации принципов контрактной системы в сфере закупок, содействия развитию и совершенствованию контрактной системы в сфере закупок, предупреждения, выявления нарушений требований законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок и информирования заказчиков, контрольных органов в сфере закупок о выявленных нарушениях, но и, к сожалению, злоупотреблять правами, установленными ч. 3 ст. 102 Федерального закона № 44-ФЗ. Вопросы практического осуществления общественного контроля в сфере закупок остаются проблемными и без создания единого правового механизма его реализации на уровне федерального законодательства не могут быть решены.

¹ См. ст. 160.2-1 БК РФ.

² См. ч. 5 ст. 30 Федерального закона № 44-ФЗ.

В завершение статьи нельзя не сказать несколько слов о надзоре прокуратуры Российской Федерации за соблюдением и исполнением законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок, осуществляемом в соответствии с Федеральным законом от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации».

В установленном законом порядке прокуратура Российской Федерации проводит плановые и внеплановые проверки деятельности участников правоотношений в сфере закупок на основании поступившей в органы прокуратуры информации о фактах нарушения законов, требующих принятия мер прокурором, в случае, если эти сведения нельзя подтвердить или опровергнуть без проведения указанной проверки.

Что в итоге? В соответствии с положениями Федерального закона № 44-ФЗ контрольные полномочия в сфере закупок осуществляют семь органов, а именно:

1. Минфин России — мониторинг закупок.
2. Счетная палата Российской Федерации — аудит закупок.
3. ФАС России — контроль в сфере закупок с акцентом на соблюдение антимонопольного законодательства Российской Федерации.
4. Федеральное казначейство — контроль в сфере закупок с акцентом на соблюдение бюджетного законодательства Российской Федерации.
5. Государственные органы, имеющие подведомственных им государственных заказчиков — ведомственный контроль в сфере закупок.
6. Государственные заказчики — контроль исполнения контрактов поставщиками, подрядчиками, исполнителями.
7. Граждане, общественные объединения и объединения юридических лиц — общественный контроль в сфере закупок.

Кроме того, соблюдение и исполнение законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок находится под надзором прокуратуры Российской Федерации.

Представляется, что при таком количестве контролеров закупочной деятельности и имеющихся у них полномочий эффективность закупок товаров, работ, услуг должна приближаться к максимальной. Однако, как показывает практика, нарушения в сфере закупок допускают даже те федеральные органы исполнительной власти, которые контролируют соблюдение законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок.

Вместе с тем, дать объективную оценку созданному контрактной системой в сфере закупок контролю сегодня не представляется возможным, так как значительная часть положений о контроле в сфере закупок, рассмотренная в настоящей статье, вступила в силу только в 2017 г.

Выражаем надежду, что время все расставит по своим местам и народная мудрость «у семи нянек дитя без глаза» не будет иметь к контролю в сфере закупок никакого отношения.

Библиография

1. Корякин, В. М. Антикоррупционная экспертиза документации о закупках товаров, работ и услуг для государственных нужд / В. М. Корякин // Журнал Российского права. — 2014. — № 5. — С. 66—75.
2. Паскарь, С. В. Методика проведения экспертизы, осуществляемой в военных организациях в ходе государственных закупок / С. В. Паскарь // Право в Вооружённых Силах — военно-правовое обозрение. — 2015. — № 10. — С. 71—78.
3. Паскарь, С. В. Субъекты экспертизы в сфере государственных закупок для нужд военных организаций / С. В. Паскарь // Право в Вооружённых Силах — военно-правовое обозрение. — 2015. — № 4. — С. 95—102.

lawyer

Abstract. The article is devoted to activities in the field of procurement review bodies. Discussed issues of interaction of lines of authority and areas of work. The article reveals the problems of the existing mechanism of legal regulation of control in the sphere of public procurement, established by the Federal law dated 5 April 2013 № 44-FZ «On contract system in procurement of goods, works, services for state and municipal needs».

Keywords: control in procurement; analysis; evaluation; inspection; powers.

Bibliography

1. Koryakin, V. M. anti-corruption expertise of the documentation on procurement of goods, works and services for state needs / Koryakin V. M. // Journal of Russian law. — 2014. — № 5. — P. 66—75
 2. Paskar, S. V. Methods of examination carried out in military organizations in the course of public procurement / paskar S. V. // Law in the Armed Forces — military legal review. — 2015. — № 10. — P. 71—78.
 3. Paskar, S. V. Subjects of examination in the field of public procurement for the needs of military organizations / paskar S. V. // Law in the Armed Forces — military legal review. — 2015. — № 4. — P. 95—102.
-

К вопросу о применении положений статьи 208 Гражданского кодекса Российской Федерации в части, касающейся сроков исковой давности при рассмотрении исков о выселении бывших членов семей военнослужащих из занимаемых жилых помещений

© Трофимов Е. Н.,

адвокат специализированной адвокатской конторы
№ 65 Свердловской областной коллегии адвокатов,
подполковник юстиции в запасе

Аннотация. В статье раскрываются особенности применения срока исковой давности по искам о выселении из жилых помещений лиц, вселенных в них ранее на законном основании на основании договора.

Ключевые слова: жилые помещения, выселение из жилых помещений, срок исковой давности, договор, негаторный иск, виндикационный иск, члены семьи нанимателя.

Рецензент — С. С. Харитонов, кандидат юридических наук, профессор.

Пункт 1 ст. 15 Федерального закона от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих» предусматривает, что государство гарантирует военнослужащим обеспечение их жилыми помещениями в форме предоставления им денежных средств на приобретение или строительство жилых помещений либо предоставления им жилых помещений в порядке и на условиях, установленных законодательством, за счет средств федерального бюджета.

При этом в соответствии с п. 14 ст. 15 данного Федерального закона обеспечение жилым помещением военнослужащих-граждан, имеющих общую продолжительность военной службы 10 лет и более, при увольнении с военной службы по достижении ими предельного возраста пребывания на военной службе, состоянию здоровья или в связи с организационно-штатными мероприятиями и членов их семей при перемещении места жительства осуществляется федеральными органами исполнительной власти и федеральными государственными органами, в которых предусмотрена военная служба, за счет средств федерального бюджета на строительство и приобретение жилого помещения, в том числе путем выдачи государственных жилищных сертификатов.

Документы о сдаче жилых помещений Министерству обороны Российской Феде-

рации (иному федеральному органу исполнительной власти или федеральному государственному органу, в которых федеральным законом предусмотрена военная служба) и снятии с регистрационного учета по прежнему месту жительства представляются указанными гражданами и совместно проживающими с ними членами их семей при получении жилого помещения по избранному месту жительства.

Однако на практике достаточно часто возникают ситуации, когда в занимаемом военнослужащим жилым помещении после получения им и лицами, являющимися членами его семьи в соответствии со ст. 2 Федерального закона «О статусе военнослужащих» и включенными в личное дело военнослужащего в качестве таковых, остаются проживать иные лица, вселенные военнослужащим и членами его семьи в указанное жилое помещение также в качестве членов семьи, но которые не включены в личное дело военнослужащего в качестве таковых и не признаны в судебном порядке таковыми.

Полагая, что проживание таких лиц в жилом помещении после предоставления военнослужащему и членам его семьи жилых помещений по избранному ими месту жительства является незаконным, Минобороны России инициирует иски о выселении этих лиц из занимаемых жилых помещений.

Зачастую на момент подачи таких исков, лица подлежащие, по мнению истца, выселению из занимаемых жилых помещений без предоставления другого жилого помещения, уже прожили в них годы, а иногда и десятилетия, в связи с чем при рассмотрении таких исков возникает резонный вопрос о пропуске истцом сроков исковой давности для предъявления подобных исков.

Практически в каждом случае подачи подобных исков Минобороны России, обладающее на основании постановления Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2008 г. № 1053 «О некоторых мерах по управлению федеральным имуществом» полномочиями по осуществлению прав собственника государственного жилищного фонда, находящегося в ведении Вооруженных Сил Российской Федерации, в связи с истечением общих сроков исковой давности для подачи исков о выселении заявляет о применении в указанных случаях положений абз. 5 ст. 208 ГК РФ, в соответствии с которыми исковая давность не распространяется на:

— требования о защите личных неимущественных прав и других нематериальных благ, кроме случаев, предусмотренных законом;

— требования вкладчиков к банку о выдаче вкладов;

— требования о возмещении вреда, причиненного жизни или здоровью гражданина. Однако требования, предъявленные по истечении трех лет с момента возникновения права на возмещение такого вреда, удовлетворяются за прошлое время не более чем за три года, предшествовавшие предъявлению иска, за исключением случаев, предусмотренных Федеральным законом от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму»;

— требования собственника или иного владельца об устранении всяких нарушений его права, хотя бы эти нарушения не были соединены с лишением владения (ст. 304);

— другие требования в случаях, установленных законом.

При этом ссылаются на положения ст. 304 ГК РФ, мотивируя это длящимся нарушением прав собственника жилого помещения.

Однако такое утверждение не всегда основано на нормах действующего законодательства и зависит от конкретных обстоятельств по делу.

Существенным и юридически значимым при оценке возможности применения к спорным правоотношениям положений ст. 208 ГК РФ является оценка того, на законном ли основании вселены лица, о выселении из которого предъявлен к ним иск, в жилое помещение и не вытекают ли эти отношения из договора.

В соответствии с позицией Верховного Суда Российской Федерации, изложенной в Постановлении от 29 сентября 2015 г. № 43 «О некоторых вопросах, связанных с применением норм Гражданского кодекса Российской Федерации об исковой давности»¹ по смыслу п. 1 ст. 200 ГК РФ при обращении в суд органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций или граждан с заявлением в защиту прав, свобод и законных интересов других лиц в случаях, когда такое право им предоставлено законом (ч. 1 ст. 45 и ч. 1 ст. 46 ГПК РФ, ч. 1 ст. 52 и ч. 1 и 2 ст. 53, ст. 53.1 АПК РФ, начало течения срока исковой давности определяется исходя из того, когда о нарушении своего права и о том, кто является надлежащим ответчиком по иску о защите этого права, узнало или должно было узнать лицо, в интересах которого подано такое заявление.

При этом Верховный Суд Российской Федерации разъяснил, что положения, предусмотренные абзацем пятым ст. 208 ГК РФ, не применяются к искам, *не являющимся негаторными*². Негаторный иск (от лат. *negaterius* — «отрицательный») — это иск, представляющий собой внедоговорное требование владеющего вещью собственника к третьим лицам об устранении препятствий, связанных с осуществлением правомочий по пользованию и распоряжению имуществом³.

Согласно ст. 301 ГК РФ собственник

¹ http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_18_6662/

² <https://ru.wikipedia.org/wiki/>

³ См. более подробно: Подшивалов Т. П. Понятие и характер негаторного иска // Нотариус. 2009. № 2.

вправе истребовать свое имущество из чужого незаконного владения. Названная статья ГК РФ закрепляет один из вещно-правовых способов защиты права собственности — *виндикацию*, посредством подачи *виндикационного иска*¹. Виндикационный иск, виндикация (от лат. *vim dicere* — «объявляю о применении силы») — иск собственника об истребовании вещи из чужого *незаконного* владения. Иными словами, виндикационный иск это иск не владеющего собственника к владеющему не собственнику о возврате имущества.

Статья 304 ГК РФ предусматривает, что собственник может требовать устранения всяких нарушений его права, хотя бы эти нарушения и не были соединены с лишением владения. Тем самым, в отличие от ст. 301 ГК РФ, ст. 304 ГК РФ предоставляет собственнику защиту от действий, не связанных с лишением владения, путем предъявления *негативного иска*.

Для защиты права собственности используются как виндикационный, так и негативный иски.

При предъявлении соответствующего иска необходимо учитывать, находится или не находится та или иная вещь в чужом незаконном владении и не вытекает ли это «незаконное» владение из договора.

Собственники, лишённые права реально владеть тем или иным имуществом, вправе потребовать изъятия имущества из чужого незаконного владения путем предъявления виндикационного иска, на который распространяется общий срок исковой давности в три года.

Существенным и юридически значимым является то, что положения ст. 304, 305 ГК РФ, на которые, как правило, ссылаются истцы, в обоснование применения положений ст. 208 ГК РФ в части касающейся сроков исковой давности, не могут применяться к отношениям, носящим договорной характер.

В соответствии с действующим законодательством жилое помещение может выступать объектом как жилищных, так и гражданских правоотношений.

Пленум Верховного Суда Российской Федерации в своем постановлении от 2 июля 2009 г. № 14 «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при применении Жилищного кодекса Российской Федерации» в части касающейся применения сроков исковой давности разъяснил, что если в ЖК РФ не установлены сроки исковой давности для защиты нарушенных жилищных прав, то к спорным жилищным отношениям применяются сроки исковой давности, предусмотренные ГК РФ (ст. 196, 197 ГК РФ), и иные положения гл. 12 ГК РФ об исковой давности (ч. 1 ст. 7 ЖК РФ) (п. 9).

Также Верховный Суд Российской Федерации разъяснил, что к спорным жилищным отношениям, одним из оснований возникновения которых является договор (например, договор социального найма жилого помещения, договор найма специализированного жилого помещения, договор поднайма жилого помещения, договор о вселении и пользовании жилым помещением члена семьи собственника жилого помещения и другие), применяется общий трехлетний срок исковой давности (ст. 196 ГК РФ).

В соответствии с п. 1 ст. 200 ГК РФ, если законом не установлено иное, течение срока исковой давности начинается со дня, когда лицо узнало или должно было узнать о нарушении своего права.

В том же случае, когда основанием возникновения правоотношений по пользованию спорным жилым помещением лицами, о выселении которых подаются иски, является договор социального найма жилого помещения, договор найма специализированного жилого помещения, договор поднайма жилого помещения, договор о вселении и пользовании жилым помещением члена семьи собственника жилого помещения и другие, с учетом положений п. 9 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 2 июля 2009 г. № 14 «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при применении Жилищного кодекса Российской Федерации», следует применять общий срок исковой давности, так как к подобного рода правоотношениям

¹ <https://ru.wikipedia.org/wiki/>

не подлежат применению положения ст. 208, 304 и 305 ГК РФ.

Следует также учесть, что в соответствии со ст. 201 ГК РФ перемена лиц в обязательстве не влечет изменения срока исковой давности и порядка его исчисления.

Как указал Пленум Верховного Суда Российской Федерации в своем постановлении от 2 июля 2009 г. № 14 «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при применении Жилищного кодекса Российской Федерации» по смыслу находящихся в нормативном единстве положений ст. 69 ЖК РФ и ч. 1 ст. 70 ЖК РФ, лица, вселенные нанимателем жилого помещения по договору социального найма в качестве членов его семьи, приобретают равные с нанимателем права и обязанности при условии, что они вселены в жилое помещение с соблюдением предусмотренного ч. 1 ст. 70 ЖК РФ порядка реализации нанимателем права на вселение в жилое помещение других лиц в качестве членов своей семьи (п. 26 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 2 июля 2009 г. № 14).

Верховный Суд Российской Федерации в приведенном Постановлении также отметил, что с целью обеспечения права несовершеннолетних детей жить и воспитываться в семье (ст. 54 СК РФ) ч. 1 ст. 70 ЖК РФ установлено, что не требуется согласие остальных членов семьи нанимателя и наймодателя для вселения к родителям их несовершеннолетних детей (это могут быть дети как самого нанимателя, так и других членов его семьи, проживающих в жилом помещении).

При этом в соответствии ч. 2 ст. 69 ЖК РФ члены семьи нанимателя жилого помещения по договору социального найма имеют равные с нанимателем права и обязанности независимо от того, вселялись ли они в жилое помещение одновременно с нанимателем или были вселены в качестве членов семьи нанимателя впоследствии.

Конкретизируя указанные права, Верховный Суд Российской Федерации в своем постановлении от 2 июля 2009 г. № 14 отметил среди таковых следующие права:

— бессрочно пользоваться жилым по-

мещением (ч. 2 ст. 60 ЖК РФ);

— сохранять право пользования жилым помещением в случае временного отсутствия (ст. 72 ЖК РФ);

— участвовать в решении вопросов: переустройства и перепланировки жилого помещения (п. 5 ч. 1 ст. 26 ЖК РФ);

— вселения в установленном порядке в жилое помещение других лиц (ст. 70 ЖК РФ);

— обмена жилого помещения (ст. 72 ЖК РФ);

— сдачи жилого помещения в поднаем (ст. 76 ЖК РФ);

— вселения временных жильцов (ст. 80 ЖК РФ);

— переселения в жилое помещение меньшего размера (ст. 81 ЖК РФ);

— изменения договора социального найма (ст. 82 ЖК РФ);

— расторжения договора социального найма (ч. 2 ст. 83 ЖК РФ).

Существенным из перечисленных прав является то, что лица вселенные в жилое помещение в качестве членов семьи нанимателя жилого помещения в соответствии с ч. 2 ст. 60 ЖК РФ, приобретают право бессрочного пользования этим жилым помещением.

Таким образом, если лица, о выселении которых с иском обращается Минобороны России, были вселены прежним нанимателем жилого помещения по договору социального найма (по ордеру), либо позже на законном основании с соблюдением требований ч. 1 ст. 70 ЖК РФ в качестве членов семьи нанимателя и которые в последующем перестали быть членами его семьи ввиду того, что нанимателю — военнослужащему и членам его семьи, являющимся таковыми в силу ст. 2 Федерального закона «О статусе военнослужащих» или же на основании судебного решения, было предоставлено другое жилое помещение и которые выехали из ранее занимаемого им жилого помещения, то оставшиеся проживать в жилом помещении лица сохраняют права и обязанности, вытекающие из заключенного договора социального найма на это жилое помещение.

Как разъяснил Верховный Суд Россий-

ской Федерации в своем Постановлении от 2 июля 2009 г. № 14, судам необходимо иметь в виду, что расторжение договора социального найма жилого помещения и выселение из него граждан по требованию наймодателя или органов государственной власти и органов местного самоуправления, как следует из положений ч. 4 ст. 3 ЖК РФ, возможны лишь по установленным в ЖК РФ основаниям и порядке (ст. 29, 83, 85 — 91 ЖК РФ).

При этом к искам об их выселении из занимаемых жилых помещений следует применять общий срок исковой давности в три года.

Вышеизложенная правовая позиция согласуется и с позицией Верховного Суда Российской Федерации, отраженной:

— в определении Верховного Суда Российской Федерации от 24 июля 2007 г. № 5-В07-77;

— в определении Верховного Суда Российской Федерации от 19 августа 2008 г. № 5-В08-77;

— в определении Верховного Суда Российской Федерации от 5 мая 2009 г. № 5-В09-10;

— в определении Верховного Суда Российской Федерации от 12 апреля 2011 г. № 49-В11-2.

Во многих случаях суды, рассматривающие иски Минобороны России о выселении бывших членов семьи военнослужащих из занимаемых жилых помещений, достаточно поверхностно подходят к оценке основания иска, а потому при рассмотрении подобных исков не всегда правомерно применяются положения ст. 208 ГК РФ при оценке пропуска истцом срока исковой давности.

Необходимо также знать, по какой из статей ГК РФ, а именно по ст. 301 или 304 ГК РФ подан иск. Суды обязаны внимательно изучать и указывать в решении на то, какие именно права собственника нарушает наниматель. От этого напрямую зависит правильная квалификация ситуации и применение положения о сроке исковой давности. И когда нарушается только право владения, следует без колебаний отказывать собственникам, пропустившим трехлетний

срок¹.

Видится, что правовая позиция, изложенная в настоящей статье, поможет гражданам в защите своих жилищных прав, в том числе посредством заявления о пропуске истцом общего срока исковой давности.

Библиография

1. Подшивалов, Т. П. Понятие и характер негаторного иска / Т. П. Подшивалов // Нотариус. — 2009. — № 2.

2. Сухов, О. Срок исковой давности при выселении из жилых помещений / О. Сухов // Электронный журнал «Юрист». — 2017. — № 2.

¹ Сухов О. Срок исковой давности при выселении из жилых помещений // Электронный журнал «Юрист». 2017. № 2. С. 14—15.

**To the question of the application of the provisions of article 208
of the Civil code of the Russian Federation in the part of concerning
the duration of the claims of liability in consideration of claims
for excavation of the former members of family military servicemen
from residential areas**

©Trofimov E. N.,
lawyer specialized law firm number 65 Sverdlovsk Regional
Bar Association, Lieutenant Colonel of Justice in stock

Abstract. The article reveals the specifics of the application of the limitation period for claims for eviction from residential premises of persons that were previously established on them legally on the basis of an agreement.

Keywords: living quarters, eviction from living quarters, statute of limitations, contract, negator lawsuit, vindicative lawsuit, family members of the tenant.

Bibliography

1. Podshivalov, T. P. the Concept and the nature of the claim negativnogo / T. P. Podshivalov // the Notary. — 2009. — № 2.
 2. Sukhov, O. the Statute of limitations for eviction from residential premises / O. Suhov // Electronic journal «Lawyer». — 2017. — № 2.
-

О необходимости совершенствования отдельных правовых норм, регулирующих вопросы медицинского обеспечения в военно-медицинских учреждениях (организациях) граждан, уволенных с военной службы

© Мананников Д. Ю.,
кандидат юридических наук

Аннотация. В статье проанализированы отдельные правовые нормы Федерального закона от 27 мая 1998 г. №76-ФЗ «О статусе военнослужащих», регулирующие вопросы оказания медицинской помощи бывшим военнослужащим в военно-медицинских учреждениях (организациях), сформулированы предложения по совершенствованию действующего законодательства в указанной сфере.

Ключевые слова: военнослужащий, военная медицина, военная служба
Рецензент — В. Н. Старцун, доктор юридических наук, профессор.

Согласно ст. 2 Федерального закона от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» военная служба — особый вид федеральной государственной службы. Необходимость выполнения военнослужащими поставленных задач в сфере обороны в любых условиях, в том числе сопряженных со значительным риском для жизни и здоровья, влечет за собой обязанность государства гарантировать указанной категории граждан соответствующую их правовому статусу особую социальную защиту, в том числе и в сфере медицинского обеспечения.

Принимая во внимание, что медицинское обеспечение является важным элементом социальной политики государства, представляется актуальным рассмотреть отдельные правовые нормы Федерального закона «О статусе военнослужащих», регулирующие сферу оказания медицинской помощи бывшим военнослужащим в военно-медицинских учреждениях (организациях), нуждающиеся, на наш взгляд, в совершенствовании.

Так, согласно п. 5 ст. 16 Федерального закона «О статусе военнослужащих» офицеры, уволенные с военной службы по достижении ими предельного возраста пребывания на военной службе, состоянию здоро-

вья или в связи с организационно-штатными мероприятиями, общая продолжительность военной службы которых в льготном исчислении составляет 20 лет и более, а при общей продолжительности военной службы 25 лет и более вне зависимости от основания увольнения и на членов их семей, а также прапорщики и мичманы, уволенные 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, имеют право на бесплатную медицинскую помощь в военно-медицинских учреждениях и на санаторно-курортное лечение в санаториях, домах отдыха, пансионатах, на туристских базах федеральных органов исполнительной власти, в которых федеральным законом предусмотрена военная служба. При этом указанные граждане оплачивают путевки на санаторно-курортное лечение или организованный отдых в санаториях, домах отдыха, пансионатах, детских оздоровительных лагерях, на туристских базах федеральных органов исполнительной власти, в которых федеральным законом предусмотрена военная служба, в размере 25%, а члены их семей — 50% стоимости путевки, установ-

ленной указанными федеральными органами исполнительной власти.

Граждане, уволенные с военной службы по достижении ими предельного возраста пребывания на военной службе, состоянию здоровья или в связи с организационно-штатными мероприятиями, — участники войны имеют преимущественное право на получение медицинской помощи и санаторно-курортное лечение.

В соответствии с абз. 4 п. 5 ст. 16 Федерального закона «О статусе военнослужащих» граждане, уволенные с военной службы вследствие увечья (ранения, травмы, контузии) или заболевания, полученных ими при исполнении обязанностей военной службы, члены семей военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, а также граждане, уволенные с военной службы вследствие отдельных заболеваний, полученных в период прохождения военной службы, *могут (выделено автором)* приниматься на обследование и лечение в военно-медицинские организации в порядке, определяемом Министерством обороны Российской Федерации (иным федеральным органом исполнительной власти, в котором федеральным законом предусмотрена военная служба), без ущерба для граждан, пользующихся правом на получение медицинской помощи, в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Как видим, использованная в абз. 4 п. 5 ст. 16 Федерального закона «О статусе военнослужащих» законодателем формула «могут» не накладывает на «чиновников от медицины» никаких обязательств по безусловному исполнению данного законодательного положения, т.е. чиновник по своему личному усмотрению может кому-то отказать в предоставлении, например, медицинских услуг, а кому-то (за определенную «мзду») нет. При этом и в случае отказа, и в случае удовлетворения просьбы заявителя действия чиновника внешне вполне вписываются в формулу «могут».

Практика свидетельствует о том, что, несмотря на гарантированное государством правовое положение указанных граждан, их права постоянно нарушаются. Главной при-

чиной в таких случаях выступает недостаточность финансирования отдельных статей Федерального закона «О статусе военнослужащих», из-за чего на местах издаются многочисленные подзаконные акты, ущемляющие права граждан, находящихся в запасе (в отставке). Именно реализация дополнительных прав и гарантий бывших защитников Отечества чаще всего выступает объектом ограничений¹. При этом, как правило, восстановление справедливости происходит в судебном порядке, однако не все готовы добиваться этого таким образом.

Как отмечает авторитетный учёный-юрист, доктор юридических наук В. М. Корякин, слово «могут» воспринимается медицинскими чиновниками таким образом, что указанные граждане в равной мере могут быть как приняты на обследование и лечение, так и не приняты, т.е. им может быть в этом отказано². Пожалуй, с данным мнением нельзя не согласиться. Действительно, положения закона должны быть сформулированы юридически точно. Раз в Федеральном законе «О статусе военнослужащих» есть формулировка «могут приниматься», значит, это обстоятельство является усмотрением должностного лица, а, следовательно, граждане рассматриваемой категории, уволенные с военной службы, «могут и не приниматься» на обследование и лечение в военно-медицинские организации.

Право принятия решения о том, может ли конкретное лицо быть принятым на лечение в военно-медицинское учреждение или ему следует в этом отказать, принадлежит соответствующему военно-медицинскому начальнику. Нет никаких гарантий того, что у кого-то не возникнет соблазн оказать влияние на принятие такого

¹ Старцун В. Н. О медицинском обеспечении граждан, уволенных с военной службы // Российский военно-правовой сборник № 7 : Актуальные проблемы правового регулирования материального обеспечения военнослужащих. М. : За права военнослужащих, 2006. С. 179—184.

² Корякин В. М. Федеральный закон «О статусе военнослужащих»: тест на коррупционность // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2006. № 9; Корякин В. М. Усмотрение в деятельности командира // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2007. № 2.

решения с помощью взятки, подношений, подарков — неизбежных спутников дефицита каких-либо услуг.

Коррупциогенность анализируемой правовой нормы усугубляется расплывчатостью понятия «ущерб для граждан, пользующихся правом на получение медицинской помощи», поскольку определять, повлечет ли принятие на медицинское обследование других лиц причинение ущерба указанным гражданам или не повлечет, будут также соответствующие должностные лица военно-медицинских органов.

В п. 2 приказа Министра обороны Российской Федерации от 16 января 2006 г. № 20 «Об организации оказания медицинской помощи в военно-медицинских подразделениях, частях и учреждениях Министерства обороны Российской Федерации» дано распоряжение принимать на обследование и лечение в военно-медицинские подразделения, части и учреждения Министерства обороны Российской Федерации:

— граждан, уволенных с военной службы из Вооруженных Сил вследствие увечья (ранения, травмы, контузии) или заболевания, полученных ими при исполнении обязанностей военной службы;

— граждан, уволенных с военной службы из Вооруженных Сил вследствие отдельных заболеваний, полученных в период прохождения военной службы.

Лицам, уволенным с военной службы вследствие получения ранения, увечья, заболевания, полученного в период выполнения обязанностей военной службы, при обращении в военно-медицинское учреждение за амбулаторно-поликлинической помощью должна оформляться амбулаторная карта, которая по окончании лечения выдается на руки. Однако на учет вышеуказанный контингент не ставится¹.

¹ Пункт 31 Порядка организации амбулаторно-поликлинической и стационарной медицинской помощи гражданам, имеющим право на бесплатную медицинскую помощь в военно-медицинских учреждениях Министерства обороны Российской Федерации, утвержденного директивой ГВМУ МО РФ от 14 марта 2011 г. № 161/2/2/300 // Документ опубликован не был.

Существующее положение дел и формулировка правовой нормы абз. 4 п. 5 ст. 16 Федерального закона «О статусе военнослужащих» провоцирует превышение или злоупотребление полномочий со стороны «чиновников от медицины», а также создает предпосылки для их коррупционного поведения. Не случайно ещё в начале 2011 г. Председатель Верховного Суда Российской Федерации В. М. Лебедев отмечал: «Если взглянуть на статистику приговоров, вынесенных судами самых разных инстанций в России по делам о коррупции, и взять такой сегмент конкретно, как взятки, то получается, что у нас на первом месте медики»². Подобные случаи, к сожалению, встречаются и в Вооруженных Силах Российской Федерации.

В целях недопущения возможных фактов злоупотребления со стороны должностных лиц военно-медицинских учреждений (организаций) представляется целесообразным внести изменения в абз. 4 п. 5 ст. 16 Федерального закона «О статусе военнослужащих». Редакция данной правовой нормы в отношении граждан, уволенных с военной службы вследствие увечья (ранения, травмы, контузии) или заболевания, полученных ими при исполнении обязанностей военной службы, по нашему мнению, должна подлежать изменению посредством исключения слова «могут». Речь идёт именно о *гарантированном праве* (выделено автором) на медицинскую помощь в военно-медицинских учреждениях (организациях) военнослужащим, проходившим военную службу по призыву, получившим увечья (заболевания) при исполнении обязанностей военной службы, а также бывшим военнослужащим по контракту до достижения положенных для бесплатного медицинского обеспечения сроков службы³.

² Интервью Председателя Верховного Суда В. М. Лебедева от 26 февраля 2011 г. URL: http://www.vsrif.ru/vscourt_detale.php?id=7055

³ Также см.: проект федерального закона № 99061972-2 «О мерах по социальной поддержке семей погибших военнослужащих и лиц, получивших инвалидность (заболевание) при исполнении обязанностей военной службы» (снят с рассмотрения Госу-

Дополнительно на законодательном уровне следовало бы установить более конкретный круг лиц, которым положена бесплатная медицинская помощь, в том числе для граждан, получившим увечья (заболевания) при участии в боевых действиях. Прием указанных граждан на амбулаторное и стационарное лечение в военно-медицинских учреждениях необходимо осуществлять наравне с другими категориями лиц, имеющими право на бесплатную медицинскую помощь в военно-медицинских учреждениях (организациях) Министерства обороны Российской Федерации.

Далее обратим внимание на п. 5 ст. 20 Федерального закона «О статусе военнослужащих», который, на взгляд автора, также нуждается в совершенствовании.

Согласно указанной правовой нормы офицеры, уволенные с военной службы по достижении ими предельного возраста пребывания на военной службе, состоянию здоровья или в связи с организационно-штатными мероприятиями, общая продолжительность военной службы которых в льготном исчислении составляет 20 лет и более, а при общей продолжительности военной службы 25 лет и более вне зависимости от основания увольнения имеют право на проезд на безвозмездной основе железнодорожным, воздушным, водным и автомобильным (за исключением такси) транспортом на лечение в медицинской организации в стационарных условиях в соответствии с заключением военно-врачебной комиссии или в санаторно-курортные организации и оздоровительные организации и обратно (один раз в год). Такое же право на проезд имеют и члены семей указанных офицеров *при следовании в санаторно-курортные организации и оздоровительные организации (выделено автором)*, а также прапорщики и мичманы, уволенные 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.

Аналогичные положения содержатся в п. 1 постановления Правительства Российской Федерации от 20 апреля 2000 г. № 354 «О порядке возмещения расходов, связанных с перевозкой военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей, а также их личного имущества».

Представим ситуацию, когда военный пенсионер, уволенный с военной службы в воинском звании «прапорщик», при общей продолжительности военной службы более 25 лет, нуждается в срочном операционном вмешательстве в связи с наличием у него тяжёлого сердечно-сосудистого заболевания.

Из положений п. 5 ст. 20 Федерального закона «О статусе военнослужащих» следует, что правом на бесплатный проезд к месту лечения и обратно военный пенсионер указанной категории не обладает, однако имеет право на проезд на бесплатной основе в санаторно-курортные (оздоровительные) организации.

Понятие «оздоровление» прочно вошло в практику и большинством специалистов понимается как процесс проведения профилактических мероприятий в целях укрепления здоровья граждан, т.е. это комплекс мероприятий для улучшения физического и психического самочувствия, который ведет в целом к укреплению здоровья, усилению иммунитета, повышению работоспособности, улучшению качества и продолжительности жизни.

Порядок санаторно-курортного обеспечения в Вооруженных Силах Российской Федерации определен приказом Министра обороны Российской Федерации от 15 марта 2011 г. № 333. Под санаторно-курортными и оздоровительными организациями принято понимать санатории, санатории-профилактории, профилактории, дома отдыха и базы отдыха, пансионаты, лечебно-оздоровительные комплексы, санаторные, оздоровительные и спортивные детские лагеря. При этом военные госпитали к санаторно-курортным и оздоровительным организациям не относятся.

дарственной думой Российской Федерации 13 февраля 2001 г.).

В связи с этим логично возникает вопрос: зачем военному пенсионеру из числа прапорщиков (мичманов) запаса (в отставке) бесплатный проезд, к примеру, в дом отдыха, если он в большей степени нуждается в компенсации денежных средств, затраченных на проезд, связанный с жизненной необходимостью медицинского стационарного лечения в военном госпитале, расположенном далеко за пределами места его постоянного проживания?

При этом офицеры, уволенные по «льготным» основаниям и с аналогичной выслугой лет, имеют право на проезд на безвозмездной основе железнодорожным, воздушным, водным и автомобильным (за исключением такси) транспортом на лечение в медицинской организации в стационарных условиях в соответствии с заключением военно-врачебной комиссии.

В сложившейся обстановке офицеры и прапорщики запаса (в отставке), являющиеся одновременно гражданами России, служившие в своё время в одной стране, находятся в неравном положении при реализации права на охрану здоровья. Подобное положение, на взгляд автора, находится в противоречии с принципами социальной справедливости и равенства, которые являются основополагающими при построении правового государства и гражданского общества. В соответствии с ч. 2 ст. 19 Конституции Российской Федерации государство гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств.

Безусловно, по действующему военному законодательству все военнослужащие делятся на составы в зависимости от уровня военной (военно-специальной) подготовки, характера занимаемых должностей, существующих воинских званий: солдат и матросы, сержанты и старшины; прапорщики и мичманы; офицеры. Но прапорщики и мичманы по своему правовому положению всегда занимали место, близкое к младшим офицерам.

В этой связи представляется справедливым уравнивать в правовом отношении прапорщиков (мичманов), уволенных с военной службы по достижении ими предельного возраста пребывания на военной службе, состоянию здоровья или в связи с организационно-штатными мероприятиями, общая продолжительность военной службы которых составляет 20 лет и более, с офицерами с аналогичной продолжительностью выслуги лет посредством внесения соответствующих изменений в п. 5 ст. 20 Федерального закона «О статусе военнослужащих».

Правовая защита военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей является функцией государства и предусматривает закрепление в законах и иных нормативных правовых актах прав, социальных гарантий и компенсаций указанных лиц и иных мер их социальной защиты.

Повышенное внимание со стороны государства к бывшим военнослужащим должно рассматриваться в качестве средства компенсации повышенного риска, которому они подвергались в период прохождения военной службы при исполнении служебных обязанностей. За добросовестную службу в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках, воинских формированиях и органах, связанную с большими физическими и психологическими нагрузками, сложными климатическими и социально-бытовыми условиями для жизни своих семей, бывшие военнослужащие заслуживают от государства, которое они защищали, большей заботы. Особенно это относится к нетрудоспособным гражданам - инвалидам, которые составляют значительную социальную группу, нуждающуюся в особой помощи и внимании со стороны государства.

Лица, ставшие инвалидами вследствие ранения, контузии, увечья или заболевания, полученных при исполнении обязанностей военной службы либо в районах боевых действий, пользуются мерами социальной поддержки в соответствии с положениями федеральных законов от 12 января 1995 г. № 5-ФЗ «О ветеранах», от 24 ноября 1995 г. № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов

в Российской Федерации». Оказание квалифицированной медицинской помощи инвалидам осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации в рамках программы государственных гарантий оказания гражданам Российской Федерации бесплатной медицинской помощи. Данная категория граждан вправе обращаться за медицинскими услугами в государственные (муниципальные) учреждения здравоохранения по полису обязательного медицинского страхования¹.

Однако представляется актуальным рассмотреть вопрос о законодательном обеспечении создания и развития паллиативной медицины² в интересах тяжелобольных людей, нуждающихся в постоянном уходе из числа бывших военнослужащих, сотрудников правоохранительных органов и ветеранов, получивших увечья и заболевания в период прохождения ими военной службы.

В нашей стране за последнее время создано немало хосписов — лечебных (медицинских) учреждений, в которых содержатся в стационарных условиях безнадежно больные люди. Указанным гражданам гарантирована необходимая помощь (не столько лечение, сколько именно помощь) и достойный уход из жизни. Однако следует признать, что в военных госпиталях и санаториях таких учреждений пока не существует. При этом «попасть» в хоспис офицерам, военным ветеранам, как и другим безнадежно больным гражданам, довольно непросто.

По указанной причине автор предлагает создать в Вооружённых Силах Российской Федерации организации (учреждения) социального обслуживания для оказания медицинских услуг гражданам, уволенным с военной службы с полной или частичной утратой способности самообслуживания. Право бывших военнослужащих на паллиативную медицинскую помощь, как представля-

ется, может быть отражено в ст. 16 Федерального закона «О статусе военнослужащих». Военнослужащие, военные пенсионеры, в случае их тяжелой неизлечимой болезни, должны гарантированно получать уход со стороны государства. И это должно быть не привилегией, а правом каждого защитника Отечества³.

Необходимость совершенствования законодательства, регулирующего различные аспекты военной службы, продолжает оставаться актуальной темой, особенно та ее часть, которая регламентирует вопросы реализации различных прав граждан, уволенных с военной службы. Представляется, что внедрение паллиативной медицинской помощи и её законодательное закрепление в системе военной медицины будет иметь большое социальное значение, существенно усилит правовую защиту уволенных военнослужащих и повысит привлекательность военной службы в целом.

Библиография

1. Корякин, В. М. Усмотрение в деятельности командира / В. М. Корякин // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2007. — № 2.
2. Корякин, В. М. Федеральный закон «О статусе военнослужащих»: тест на коррупционность / В. М. Корякин // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2006. — № 9.
3. Старцун, В. Н. О медицинском обеспечении граждан, уволенных с военной службы / В. Н. Старцун // Российский военно-правовой сборник № 7 : Актуальные проблемы правового регулирования материального обеспечения военнослужащих. — М. : За права военнослужащих, 2006. С. 179 — 184.
4. Шведков, О. К. России нужны хосписы для военных ветеранов / О. К. Шведков // Независимое военное обозрение. — 2015. — 29 июля.

¹ Более подробно см.: Федеральный закон от 29 ноября 2010 г. № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации».

² Порядок оказания паллиативной помощи взрослому населению утвержден приказом Минздрава России от 14 апреля 2015 г. № 187н. См. также письмо Минздрава России от 28 мая 2015 г. № 17-9/10/2-2519.

³ Шведков О. К. России нужны хосписы для военных ветеранов // Независимое военное обозрение. 2015. 29 июля.

**On the need to improve individual legal norms governing medical care
in military medical institutions (organizations) of citizens discharged
from military service**

© **Manannikov D. Y.**,
candidate of Legal Sciences

Abstract. The article analyzes certain legal norms of Federal Law № 76-FZ of 27 May 1998 on the status of servicemen that regulate the provision of medical assistance to former servicemen in military medical institutions (organizations), formulated proposals for improving the current legislation in the said sphere.

Keywords: military man, military medicine, military service.

Bibliography

1. Koryakin, V. M. in the discretion of the activity commander / V. M. Koryakin // Law in the Armed Forces — military legal review. — 2007. — № 2.
 2. Koryakin, V. M. Federal law «On the STA-TUS of soldiers»: a test for corruption / V. M. Koryakin // Law in the Armed Forces — military legal review. — 2006. — № 9.
 3. Startsun, V. N. About the medical support of citizens dismissed from military service / V. N. Old-Tsun // the Russian legal military collection № 7 : Actual problems of legal regulation of the financial provision of servicemen. — M. : For the rights of servicemen, 2006. — P. 179—184.
 4. Shvedkov, D. C. Russia needs a hospice for war veterans / O. K. Shvedkov // Independent military review. — 2015. — July 29.
-

Правовые основы подготовки военно-медицинских кадров в Вооруженных Силах Российской Федерации

© Мусаилов Г. Р.,

магистрант кафедры конституционного права Института права и национальной безопасности Российской академии народного хозяйства и государственной службы

© Сингилевич Д. А.,

профессор кафедры маркетинга в сфере науки и технологий Московского политехнического университета, доцент, кандидат военных наук

Аннотация. В статье рассматривается система правовых актов, регламентирующих порядок подготовки военных медиков, эволюционирует в сторону усложнения, комплексно объединяя акты и нормы административного, гражданского, военного и «медицинского» права. Ранее действовавшая, унаследованная от советского периода, система, не всегда последовательно и системно трансформируется под современные задачи, оставляя «сырые» участки.

Ключевые слова: военно-медицинское образование, военно-медицинские кадры.

Рецензент — В. М. Корякин, доктор юридических наук, профессор.

В условиях нарастания геополитической напряженности и эскалации локальных конфликтов к подготовке кадров военно-медицинской службы предъявляются самые высокие требования. Современные исследования указывают на потребность модернизации системы военного здравоохранения, которая должна отвечать потребностям военнослужащих и возможностям государства. С правовой точки зрения, военная медицина — составная часть государственной системы здравоохранения и должна обеспечивать реализацию прав военнослужащих на охрану здоровья¹. Офицер медицинской службы должен уметь быстро реагировать на любую профессиональную ситуацию, принимать правильные, в том числе нестандартные решения, строго держаться в правовом и этическом поле, постоянно совершенствовать свои знания и умения². Соответствующую требованиям времени подготовку призвана обеспечить система подго-

товки военно-медицинских кадров для Вооруженных Сил Российской Федерации.

Федеральные государственные бюджетные военные образовательные учреждения высшего образования (ФГБВОУ ВО) в своей деятельности руководствуются Конституцией России, федеральными конституционными и федеральными законами в сфере образования³, охраны здоровья граждан⁴, актами Президента Российской Федерации, в том числе издаваемыми им как Верховным Главнокомандующим Вооруженными Силами Российской Федерации, актами Правительства Российской Федерации, международными договорами Российской Федерации, правовыми актами Минобороны России, Минздрава России, своими уставами и локальными нормативными актами. Таким образом, подготовка военно-медицинских кадров в Вооруженных Силах имеет многоуровневую правовую основу, комплексную по своему характеру, так как осуществляется законодательством в сфере охраны здоровья, образования и обороны, что требует

¹ Волкова В., Кадырбекова И., Ермолаева Е. Развитие военной медицины в России // Бюллетень медицинских интернет-конференций. 2016. Т. 6. № 1. С. 144.

² Путило В. М., Трегубов В. Н. Актуальные проблемы военно-медицинского образования // Военно-медицинский журнал. 2012. № 2. С. 96.

³ Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации».

⁴ Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации».

согласования подходов. Для придания правовому регулированию в анализируемой сфере логичной стройной завершенности с середины 1990-х годов обсуждается возможность разработки и принятия специального закона, регламентирующего подготовку военных медиков. Сразу отметим, что в свое время от этого отказались в США и в большинстве европейских стран. Примечательно, что последним примером такого рода стала разработка в 2016 г. проекта закона, регламентирующего подготовку военных медиков на Украине, который 12 июля 2017 г. отклонила Верховная Рада¹.

В России в 2013 г. в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации рассматривались предложения депутата Государственной Думы адмирала В. П. Комоедова о разработке закона «О военной медицине», который должен был выполнять три задачи: обезопасить армейских врачей от реформаторов; выделить военную медицину в отдельную сферу регулирования; вывести военную медицину из отношений т.н. «аутсорсинга». Инициатор данного законопроекта указывал на то, что действующее законодательство об основах охраны здоровья граждан, о статусе военнослужащих и о ветеранах во взаимосвязи формируют нормативную базу для обеспечения медицинской помощи военнослужащим и членам их семей в мирное время, чего нельзя сказать о военное время. Закон предполагалось разрабатывать с участием Минобороны России и его принятием добиться возвращения «традиционного порядка, когда все военно-медицинские учреждения были частью Вооруженных Сил»². Данная позиция не получила поддержки, что, на наш взгляд, закономерно.

Сегодня, за основу правового регулирования подготовки военных медиков целесо-

образно взять гражданский т.н «правовой ствол», где системообразующую функцию выполняет Федеральный закон «Об охране здоровья граждан», на основе или с учетом положений которого отдельными подзаконными актами, регулируются вопросы военно-медицинской подготовки. Именно этот подход сегодня в целом доминирует в регулировании всего широкого круга вопросов военной медицины³. Такой подход неизбежно следует и из устоявшейся классификации отношений, складывающихся в регулируемой сфере. Речь идет о том, что все три базовых типа первичного военно-медицинского образования⁴ так или иначе основаны и взаимосвязаны с гражданской медициной⁵.

Перспективным направлением сегодня представляется завершение работы над критериями качества оказания медицинской помощи, в том числе по военно-медицинским профилям. В конце 2016 г. Минздрав России разработал 1200 обязательных клинических руководств (протоколы ведения больных)⁶, включающих и кри-

³ См. например, проект приказа ФСБ России «Об утверждении Инструкции об особенностях организации оказания медицинской помощи в военно-медицинских организациях ФСБ России и военно-медицинских подразделениях органов федеральной службы безопасности» (подготовлен ФСБ России 22 марта 2017 г.) // URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/56605907/#ixzz4nOSJFGsg>

⁴ Медицинское образование // Большая Медицинская Энциклопедия. Т. 14. М. : «Советская энциклопедия», 1980. С. 454.

⁵ Именно этот подход позволяет добиться качественной подготовки. Так, в США военных врачей готовит Военно-медицинский университет в Бетизде (Мэриленд), но медики ВМС США проходят подготовку в «полевых» условиях центров скорой медицинской помощи, где ежедневно получают тяжелые травмы, ожоги, ножевые и огнестрельные ранения и т.п. Благодаря отрегулированному межведомственному взаимодействию, закреплению совместными приказами министерств обороны и здравоохранения, будущий военный врач ВМС проходит по настоящему «боевую» подготовку в критически реальных условиях, приобретая на практике все навыки и качества военного врача // Chicago's violence provides training for military doctors // <http://www.bbc.com/news/av/world-us-canada-30243321/chicago-s-violence-provides-training-for-military-doctors>

⁶ Медицинский вестник. 2016. № 11 // URL: <https://www.medvestnik.ru/content/news/Klinicheskie>

¹ УНИАН. 2017. 12 июля: <https://www.unian.net/politics/2024969-rada-otklonila-zakon-ob-obyazatelnom-prohojdenii-studentami-medikami-voennoy-podgotovki-ofitserov.html> <https://www.unian.net/politics/2024969-rada-otklonila-zakon-ob-obyazatelnom-prohojdenii-studentami-medikami-voennoy-podgotovki-ofitserov.html>

² Закон о военной медицине будет разработан в Российской Федерации // РИА Новости. 2013. 14 ноября.

терии качества, которые должны лечь в основу подготовки военно-медицинских кадров с учетом ст. 82 Федерального закона «Об образовании». Внедрение данных руководств в военно-медицинскую практику целесообразно обеспечивать совместными приказами Минздрава России и Минобороны России. На сегодня нельзя говорить о полном обеспечении межведомственного взаимодействия, так как большая часть приказов Минздрава России, в частности, касающихся подготовки кадров¹, изданы исключительно Минздравом и не всегда согласованы с учетом его специфики, с Минобороны России. То же относится к профессиональным стандартам, которые разрабатываются Минтрудом России², но для военно-медицинских специальностей пока отсутствуют.

Кроме того, значимой является и задача подготовки научных кадров высшей квалификации, так как, например, в течение ряда лет в Военно-медицинской академии им. С.М. Кирова не проводилась защита диссертаций, а возобновлена подготовка научных кадров по специальности «Военная медицина» была лишь в 2015 г. Решение комплекса накопившихся проблем, целесообразно начать с разработки нового приказа Министерства обороны Российской Федерации, взамен действующего с 2002 г. и не менявшегося с 2009 г.³, где и следовало бы реализовать основные подходы к комплексному межведомственному взаимодействию.

К сожалению, ограниченный объем статьи не позволяет рассмотреть все проблемные вопросы правового регулирования подготовки военно-медицинских кадров, на которых мы подробно остановимся в следующих публикациях.

Библиография

1. Волкова, В. Развитие военной медицины в России / В. Волкова, И. Кадырбекова, Е. Ермолаева. // Бюллетень медицинских интернет-конференций. — 2016. — Т. 6. — № 1.
2. Путило, В. М. Актуальные проблемы военно-медицинского образования / В. М. Путило, В. Н. Трегубов // Военно-медицинский журнал. — 2012. — № 2.

[rukovodstva-idut-na-smenu-standartam-okazaniya-medpomoshi.html](#)

¹ Приказ Минздрава России от 27 августа 2015 г. № 599 «Об организации внедрения в подведомственных Министерству здравоохранения Российской Федерации образовательных и научных организациях подготовки медицинских работников по дополнительным профессиональным программам с применением образовательного сертификата».

² Проект приказа Минтруда России «Об утверждении профессионального стандарта «Специалист в области сестринского дела (медицинская сестра)».

³ Приказ Министерства обороны Российской Федерации от 5 сентября 2002 г. № 358 «Об утверждении Положения о подготовке специалистов медицинской службы Вооруженных Сил Российской Федерации в системе послевузовского и дополнительного профессионального образования в Министерстве обороны Российской Федерации».

Legal framework for the training of military medical staff in the Armed Forces of the Russian Federation

© **Mushailov G. R.**,

graduate student, Department of constitutional law Institute for law and national security Russian Academy of national the economy and public administration

© **Singilevich D.A.**,

Candidate of Military Sciences, Associate Professor, Professor of the Department of marketing in the field of science and technology of the Moscow Polytechnic University.

Abstract. The system of legal acts regulating the procedure for the training of military medical personnel evolves towards complication, combining the acts and norms of administrative, civil, military and «medical» law integrally. Previously operating, inherited from the Soviet period, the system is not always consistently and systematically transformed into modern tasks, leaving «raw» sites.

Keywords: military medical education, military medical personnel.

Bibliography

1. Volkov, V. the Development of military medicine in Russia / V. Volkova, I. kadyrbekova, E. Ermolaeva. // The Bulletin of medical Internet conferences. — 2016. — Т. 6. — № 1.
2. Putilo V. M. Actual problems of military-medical education / V. M. Putilo, V. N. Tregubov // Military medical journal. — 2012. — № 2.

К вопросу о материальной ответственности военнослужащих, получивших (получавших) денежную компенсацию за наем (поднаем) жилья, после отказа от предложенного жилого помещения специализированного жилищного фонда

© Трофимов Е. Н.,

адвокат специализированной адвокатской конторы
№ 65 Свердловской областной коллегии адвокатов,
подполковник юстиции в запасе

Аннотация. В статье излагается авторский взгляд на возможность, допустимость и условия привлечения военнослужащего к материальной ответственности за необоснованное получение денежной компенсации за наем (поднаем) жилья после его отказа от предложенного жилого помещения специализированного жилищного фонда.

Ключевые слова: специализированный жилищный фонд, наем (поднаем) жилых помещений, военнослужащий, денежная компенсация, материальная ответственность, реальный ущерб.

Рецензент — С. С. Харитонов, кандидат юридических наук, профессор.

Ныне действующий порядок производства выплаты военнослужащим и членам их семей денежной компенсации за наем (поднаем) жилых помещений, определенный Инструкцией об организации в Вооруженных Силах Российской Федерации выплаты денежной компенсации за наем (поднаем) жилых помещений, утвержденной приказом Министра обороны Российской Федерации от 27 мая 2016 г. № 303 практически исключает возможность необоснованного получения военнослужащими указанной денежной компенсации.

Упомянутая Инструкция достаточно подробно определяет порядок взаимодействия уполномоченных органов Минобороны России в сфере жилищного обеспечения военнослужащих либо специализированными подразделениями уполномоченного органа, финансово-экономических органов, обслуживающих воинские части, в том числе производящих оплату военнослужащим компенсации за наем (поднаем) жилых помещений, и командиров воинских частей, на которых возложена обязанность по изданию соответствующих приказов о выплате военнослужащим денежной компенсации за наем (поднаем) жилых помещений.

Так, денежная компенсация за наем (поднаем) жилых помещений выплачивает-

ся военнослужащим-гражданам Российской Федерации, проходящим военную службу по контракту, и членам их семей, а также членам семей военнослужащих, погибших (умерших) в период прохождения военной службы, не обеспеченным жилыми помещениями, пригодными для постоянного или временного проживания, по месту их военной службы и включенным в целях жилищного обеспечения структурным подразделением уполномоченного органа Минобороны России в сфере жилищного обеспечения военнослужащих либо специализированной организацией (структурным подразделением специализированной организации) согласно принадлежности территорий в списке на предоставление жилых помещений специализированного жилищного фонда, осуществляющие наем (поднаем) жилых помещений по месту военной службы или в близлежащих населенных пунктах.

Таким образом, право на получение денежной компенсации за наем (поднаем) жилых помещений имеют военнослужащие и члены их семей:

— не обеспеченные жилыми помещениями, пригодными для постоянного или временного проживания, по месту их военной службы;

— включенные в целях жилищного обеспечения структурным подразделением уполномоченного органа Минобороны России в сфере жилищного обеспечения военнослужащих либо специализированной организацией (структурным подразделением специализированной организации) согласно принадлежности территорий в списки на предоставление жилых помещений специализированного жилищного фонда;

— осуществляющие наем (поднаем) жилых помещений на возмездной основе.

В соответствии с п. 4 вышеприведенной Инструкции выплата денежной компенсации производится со дня найма (поднайма) жилого помещения после прибытия военнослужащего к месту военной службы, но не ранее дня включения военнослужащего в список на предоставление жилых помещений специализированного жилищного фонда уполномоченным органом либо структурным подразделением уполномоченного органа согласно принадлежности территорий в целях жилищного обеспечения.

При наличии вышеуказанных условий военнослужащий подает соответствующий рапорт на выплату ему и членам его семьи денежной компенсации за наем (поднаем) жилого помещения по форме, определенной Приложением № 1 к Инструкции с приложением документов, перечень которых определен абз. 2 п. 4 Инструкции.

Для осуществления выплаты денежной компенсации военнослужащим приказ командира воинской части (начальника организации) направляется в финансово-экономический орган с приложением документов, послуживших основанием для ее назначения.

Одновременно копия приказа направляется командиром воинской части (начальником организации) в уполномоченный орган либо структурное подразделение уполномоченного органа согласно принадлежности территорий в целях жилищного обеспечения военнослужащих.

Уполномоченный орган либо структурное подразделение уполномоченного органа направляет в финансово-экономический орган для информирования командиров воинских частей (начальников организаций) све-

дения о предоставлении военнослужащим, которым выплачивается денежная компенсация, жилых помещений либо субсидии для приобретения или строительства жилого помещения, в том числе по государственным жилищным сертификатам. Сведения направляются в течение пяти рабочих дней после наступления указанных обстоятельств.

До издания приказов о выплате военнослужащим (членам семей погибших (умерших) военнослужащих) денежной компенсации командиры воинских частей (начальники организаций) ежемесячно до 20 числа представляют в финансово-экономические органы, обслуживающие воинские части (организации) по месту (последнему месту) прохождения военнослужащими военной службы, списки военнослужащих (членов семей погибших (умерших) военнослужащих), подавших в текущем месяце рапорты (заявления) о предоставлении денежной компенсации, а также представивших в текущем месяце командирам воинских частей (начальникам организаций) информацию в соответствии с п. 6 и 9 Инструкции.

Финансово-экономические органы ежемесячно до 25 числа направляют в уполномоченный орган либо структурное подразделение уполномоченного органа согласно принадлежности территорий в целях жилищного обеспечения военнослужащих обобщенные списки граждан на выплату денежной компенсации, указанных в п. 15 Инструкции. Списки на выплату денежной компенсации направляются по рекомендуемой форме согласно приложению № 2 к Инструкции на бумажном носителе и в электронном виде.

Уполномоченный орган либо структурное подразделение уполномоченного органа в течение пяти рабочих дней со дня получения списков на выплату денежной компенсации, указанных в п. 16 настоящей Инструкции, представляет в финансово-экономические органы в отношении включенных в них граждан сведения о включении их в списки на предоставление жилых помещений специализированного жилищного фонда и об обеспеченности их жилыми помещениями по рекомендуемой форме со-

гласно приложению № 3 к Инструкции на бумажном носителе и в электронном виде.

При этом в графе 9 сведений указывается информация об обеспеченности военнослужащего жилым помещением, в том числе и сведения об отказе военнослужащего от предлагаемого жилого помещения специализированного жилищного фонда, жилого помещения, предоставляемого по договору социального найма или в собственность бесплатно, расположенного по месту прохождения военной службы или в близлежащем населенном пункте.

Финансово-экономические органы направляют сведения, полученные из уполномоченного органа либо структурного подразделения уполномоченного органа командирам воинских частей (начальникам организаций) в течение трех рабочих дней со дня их получения.

Лишь после получения из финансово-экономического органа сведений, которые указанный орган получил из уполномоченного органа либо структурного подразделения уполномоченного органа, командирами воинских частей (начальниками организаций) издаются приказы о выплате военнослужащим (членам семей погибших (умерших) военнослужащих) денежной компенсации. Такие приказы должны быть изданы в срок не более пяти дней после получения указанных сведений.

Установленная схема взаимодействия практически исключает необоснованную выплату военнослужащим денежной компенсации за наем (поднаем) жилых помещений.

При этом сам военнослужащий, претендующий на получение денежной компенсации, в этой схеме отсутствует, поэтому каким-либо образом повлиять на решение вопроса о выплате ему указанной компенсации не может.

К тому же пунктом 9 Инструкции на военнослужащего возложена обязанность по уведомлению командира воинской части (начальника организации) о наступлении обстоятельств, являющихся основанием для прекращения ему выплаты денежной компенсации за наем (поднаем) жилых помещений.

Исходя из анализа установленного порядка взаимодействия уполномоченных органов Минобороны России в сфере жилищного обеспечения военнослужащих либо специализированными подразделениями уполномоченного органа, финансово-экономических органов, обслуживающих воинские части, в том числе производящих оплату военнослужащим компенсации за наем (поднаем) жилых помещений, и командиров воинских частей, на которых возложена обязанность по изданию соответствующих приказов о выплате военнослужащим денежной компенсации за наем (поднаем) жилых помещений, возложение на военнослужащего обязанности по уведомлению командира воинской части (начальника организации) о наступлении обстоятельств, являющихся основанием для прекращения ему выплаты денежной компенсации за наем (поднаем) жилых помещений, является дублированием этих обстоятельств, так как сведения об указанных обстоятельствах, в том числе и сведения об отказе военнослужащим от предлагаемого жилого помещения специализированного жилищного фонда, командиру воинской части (начальнику организации) поступают из финансово-экономического органа, обслуживающего соответствующую воинскую часть (организацию).

Таким образом, вопрос о материальной ответственности военнослужащего в связи с необоснованным получением им денежной компенсации за наем (поднаем) жилого помещения видится не столь очевидным, ввиду того, что он лишен возможности скрыть факт отказа им от предложенного ему и членам его семьи жилого помещения специализированного жилищного фонда, а возложенная на него обязанность по уведомлению командира (начальника) об этом, является всего лишь дублирующей.

При указанных обстоятельствах вопрос о материальной ответственности за ущерб, причиненный необоснованной выплатой военнослужащему денежной компенсации за наем (поднаем) жилого помещения, всецело будет зависеть от результатов разбирательства, проведенного по указанному факту.

При этом вина самого военнослужащего, получившего необоснованно такую компенсацию, подлежит установлению и доказыванию.

Сам по себе факт умолчания военнослужащим сведений об отказе от предложенного жилого помещения специализированного жилищного фонда не может привести необоснованному продолжению выплаты ему денежной компенсации за наем (поднаем) жилого помещения. Поэтому только лишь не уведомление военнослужащим командира воинской части (начальника организации) об отказе от предложенного жилого помещения специализированного жилищного фонда, не может сам по себе повлечь необоснованное производство ему денежной компенсации после его отказа от предложенного жилого помещения специализированного жилищного фонда.

Факт неупоминания военнослужащим командира воинской части (начальника организации) об отказе им от предложенного жилого помещения специализированного жилищного фонда, безусловно, может быть основанием для привлечения такого военнослужащего к дисциплинарной ответственности, так как такая обязанность на него возложена Инструкцией, утвержденной соответствующим приказом Министра обороны Российской Федерации.

Поэтому при проведении разбирательства необходимо установить лицо, чьи действия (бездействие) привели к продолжению необоснованной выплаты военнослужащему компенсации за наем (поднаем) жилья (таким лицом может быть (могут быть) иное лицо (иные лица)), причину переплаты и его размер. При этом реальным ущербом может быть лишь размер необоснованно выплаченной военнослужащему компенсации.

Расходы, связанные с содержанием не заселенного жилого помещения специализированного жилищного фонда, никоим образом, не могут быть отнесены к ущербу в связи отказом военнослужащим от этого жилого помещения, так как ни одним нормативным правовым актом либо подзаконным актом не закреплена обязанность гражданина заселиться в то жилое помещение, которое ему предлагается. В противном

случае это вошло бы в противоречие с ч. 1 ст. 27 Конституции Российской Федерации.

«Белым пятном» остается вопрос о том, по истечении какого времени после отказа военнослужащим от предложенного ему жилого помещения специализированного жилищного фонда он вновь может подать документы на возобновление выплаты компенсации за наем (поднаем) жилья. Ведь в соответствии с действующим порядком признания военнослужащего нуждающимся в получении служебного жилого помещения, определенным Инструкцией о предоставлении военнослужащим-гражданам Российской Федерации, проходящим военную службу по контракту в Вооруженных Силах Российской Федерации, служебных жилых помещений, утвержденной приказом Министра обороны Российской Федерации от 30 сентября 2010 г. № 1280, отказ военнослужащего от предложенного жилого помещения специализированного жилищного фонда не является основанием для исключения его и членов его семьи из соответствующих списков на предоставление служебных жилых помещений. Не предусмотрен даже перенос очереди в списках на предоставление служебных жилых помещений для таких военнослужащих.

Военнослужащий, отказавшийся от предложенного ему жилого помещения специализированного жилищного фонда, по-прежнему остается в списках на предоставление служебных жилых помещений, ему лишь прекращается выплата компенсации за наем (поднаем) жилья.

Заслуживающим внимания является также то, что порядком организации в Вооруженных Силах Российской Федерации выплаты денежной компенсации за наем (поднаем) жилых помещений, определенное Инструкцией, утвержденной приказом Министра обороны Российской Федерации от 27 мая 2016 г. № 303, оснований для отказа в производстве выплаты компенсации за наем (поднаем) жилого помещения военнослужащему, отказавшемуся ранее от предложенного жилого помещения специализированного жилищного фонда, не предусмотрено. Следовательно, военнослужащий после отказа от предложенного ему жилого

помещения специализированного жилищного фонда и прекращения ему выплаты за наем (поднаем) жилого помещения, может повторно подать рапорт с приложением предусмотренных документов для выплаты ему и членам его семьи компенсации за наем (поднаем) жилого помещения. При этом ему не может быть отказано в производстве выплаты компенсации на основании того, что он ранее отказался от предложенного жилого помещения специализированного жилищного фонда.

Видится, что Инструкция об организа-

ции в Вооруженных Силах Российской Федерации выплаты денежной компенсации за наем (поднаем) жилых помещений, утвержденная приказом Министра обороны Российской Федерации от 27 мая 2016 г. № 303, требует доработки и дополнения в части касающейся определения порядка и условий для возобновления (повторного назначения) выплаты компенсации за наем (поднаем) жилого помещения военнослужащему, ранее отказавшемуся от предложенного жилого помещения специализированного жилищного фонда.

To the question of the material responsibility of military servicemen received (received) monetary compensation for our (wear) housing, after the refusal from the offered residential area of the specialized housing fund

©Trofimov E. N.,

lawyer specialized law firm number 65 Sverdlovsk Regional Bar Association, Lieutenant Colonel of Justice in stock

Abstract. The article sets out the author's view on the possibility, admissibility and conditions for attracting a serviceman to material liability for unjustified receipt of monetary compensation for hiring (renting) of housing after his refusal of the proposed residential premises of a specialized housing stock.

Keywords: specialized housing stock, hiring (renting) of living quarters, serviceman, monetary compensation, liability, real damage.

К вопросу об обоснованности отказа военнослужащего от предоставляемого ему специализированного жилого помещения

© Харитонов С. С.,

полковник юстиции запаса, кандидат юридических наук, профессор

Аннотация. В статье анализируются возможные причины отказа военнослужащих от служебного жилья, правомерность и обоснованность отказов.

Ключевые слова: служебные жилые помещения, учетная норма, норма предоставления, военнослужащий.

Рецензент — В. Н. Старцун, доктор юридических наук, профессор.

Тема служебного жилищного обеспечения военнослужащих и членов их семей, несмотря на очевидное значительное улучшение ситуации с квартирным вопросом военнослужащих, по-прежнему является важной и актуальной. Следует признать, что федеральные органы, где предусмотрена военная служба, начали процесс обеспечения военнослужащих жилыми помещениями на системной, плановой и, конечно, правовой основе.

Президент Российской Федерации поручил Правительству Российской Федерации обеспечить формирование к 2014 г. фонда служебного жилья в качестве одного из направлений дальнейшего совершенствования военной службы¹. Аналитики констатируют, что отсутствие в необходимом объеме служебного жилья для военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, является одним из основных факторов текучести кадров и не позволяет обеспечить качественное комплектование Вооруженных Сил Российской Федерации данной категорией военнослужащих².

К сожалению, имеющиеся у государства возможности пока не позволяют обеспечить

всех военнослужащих служебными помещениями, в том числе и по нормам, установленным федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

И это несмотря на то, что еще в 1997 г. было принято решение по обеспечению военнослужащих служебным жильем на период прохождения военной службы, и Президентом Российской Федерации было поручено Правительству Российской Федерации разработать комплекс мер по переходу на систему обеспечения военнослужащих служебными жилыми помещениями и с 1 января 1997 г. начать формирование служебного жилищного фонда для военнослужащих в закрытых и обособленных военных городках³.

В связи с изложенным, по-прежнему актуален вопрос обеспечения законности как действий органов военного управления и уполномоченных органов жилищного обеспечения, так и самих военнослужащих по предоставлению и получению служебных жилых помещений. В то же время при спорности и расплывчатости некоторых действующих правовых норм в области служебного жилищного обеспечения военнослужащих должностным лицам органов военного управления приходится оценивать правомерность отказов военнослужащих от предлагаемых им служебных жилых поме-

¹ Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 604 «О дальнейшем совершенствовании военной службы в Российской Федерации».

² Абзац 4 п. 3.8.2 Заключения Комитета по обороне от 9 октября 2014 г. № 108/1.1 «По проекту Федерального закона № 611445-6 «О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов»».

³ Указ Президента Российской Федерации от 25 ноября 1996 г. № 1592 «О мерах по обеспечению военного строительства в Российской Федерации».

щений и готовить им аргументированные ответы, основанные на требованиях нормативных актов.

Отметим, что многие проблемные вопросы, связанные с пониманием и применением жилищных норм по отношению к военнослужащим при обеспечении их служебным жильем рассматривались в диссертационных исследованиях (см., например, работы Л. М. Пчелинцевой¹, З. Х. Акчурина², Ю. О. Гавриловой³), учебных и монографических трудах (В. М. Корякин⁴, А. В. Кудашкин⁵) и, конечно, научных публикациях в военно-юридических изданиях (Е. Г. Воробьев⁶, Д. Ю. Гайдин⁷, Е. А. Глухов⁸, П. В.

Ильменейкин⁹, Н. В. Кичигин¹⁰, Д. И. Ковтков¹¹, В. М. Корякин¹², Д. Г. Пичугин¹³,

¹ Пчелинцева Л. М. Право на жилище военнослужащих: теоретические аспекты и проблемы реализации : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2004.

² Акчурин З. Х. Правовое регулирование обеспечения жилыми помещениями военнослужащих, проходящих военную службу по контракту : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004.

³ Гаврилова Ю. О. Права военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, на служебные жилые помещения : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005.

⁴ Корякин В. М. Жилищное обеспечение военнослужащих. М. : За права военнослужащих, 2014; Его же. Военная администрация : учебник. М. : За права военнослужащих, 2015.

⁵ Кудашкин А. В. Жилищная энциклопедия военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей. М. : За права военнослужащих, 2009; Его же. Жилищное право : учеб. пособие. М. : Инфра-М — ИГ РИОР, 2013; Жилищное право / под общ. ред. А. В. Кудашкина. М. : ВУ, 2014.

⁶ Воробьев Е. Г. Краткий научно-практический комментарий к новому постановлению Правительства Российской Федерации о жилищном обеспечении военнослужащих // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2011. № 8. С. 30—46; Его же. Об учетных нормах для приобретения военнослужащими права на улучшение жилищных условий: к чему и почему ведет устоявшаяся правоприменительная практика // Там же. 2010. № 3. С. 37—47; № 4. С. 51—61; Его же. Механизм установления размера компенсации бесквартирным военнослужащим расходов за наем (поднаем) жилых помещений: по-военному прост, по-граждански примитивен // Там же. 2015. № 6. С. 23—42; № 7. С. 43—64; Его же. О форме служебно-жилищного обеспечения военнослужащих // Военно-юрид. журн. 2011. № 6. С. 6—13; Его же. Краткий научно-практический (тематический) комментарий к Инструкции о предоставлении военнослужащим — гражданам Российской Федерации, проходящим военную службу по контракту в Вооруженных Силах Российской Федера-

ции, служебных жилых помещений // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2011. № 5. С. 46—55; № 6. С. 41—49.

⁷ Гайдин Д. Ю. Комментарии к новеллам жилищного обеспечения военнослужащих // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2016. № 1. С. 27—34.

⁸ Глухов Е. А. О проблемах в организации межведомственного взаимодействия в сфере жилищного обеспечения военнослужащих и необходимости их решения // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2016. № 1. С. 35—46; Его же. Тернистый путь к признанию военнослужащего нуждающимся в служебных жилых помещениях // Там же. 2012. № 3. С. 32 — 41; Его же. К вопросу о критериях отнесения населенного пункта к категории близлежащего при предоставлении военнослужащим служебных жилых помещений // Там же. 2010. № 8. С. 61 — 66.

⁹ Ильменейкин П. В. Жилищные нормы и связанные с ними проблемы обеспечения военнослужащих жильем // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2010. № 3. С. 47 — 52.

¹⁰ Кичигин Н. В. Отдельные вопросы обеспечения жильем военнослужащих Российской Федерации, проходящих военную службу на территории иностранных государств // Военное право. 2017. № 1 (41). С. 107 — 112.

¹¹ Ковтков Д. И. Вопросы реализации военнослужащими права на выплату денежной компенсации за наем (поднаем) жилых помещений // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2016. № 7 — 8. С. 55 — 59.

¹² Корякин В. М. Конституционный Суд Российской Федерации подтвердил право граждан, уволенных с военной службы, на получение компенсации за наем (поднаем) жилых помещений по последнему месту службы // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2013. № 8. С. 17 — 20; Его же. Уточнен порядок предоставления жилых помещений по договору социального найма и в собственность бесплатно (комментарий к Федеральным законам от 2 ноября 2013 г. № 297-ФЗ и № 298-ФЗ) // Там же. 2014. № 1. С. 31—33; Его же. Договор некоммерческого найма жилого помещения и его отличия от договоров социального и коммерческого найма // Там же. 2012. № 11. С. 26—29; Его же. Конкуренция норм Жилищного кодекса Российской Федерации и Федерального закона «О статусе военнослужащих»: антикоррупционный аспект // Там же. 2010. № 3. С. 2—5.

¹³ Пичугин Д. Г. Учетная норма площади жилого помещения как препятствие в реализации права военнослужащего на жилище // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2015. № 4. С. 45—52.

Е. Н. Трофимов¹, Ю. Н. Туганов², К. В. Фатеев³ и др.).

Между тем в военно-юридической науке еще не выработано целостного представления о данном правовом явлении (специализированный жилищный фонд для военно-

¹ Трофимов Е. Н. Значение учетной нормы площади жилого помещения при оценке права военнослужащего на получение жилья по избранному после увольнения с военной службы месту жительства // *Право в Вооруженных Силах* — военно-правовое обозрение. 2013. № 12. С. 37—43; Его же. О некоторых вопросах, связанных с применением учетной нормы предоставления жилья во времени в целях оценки права военнослужащих на улучшение жилищных условий // Там же. 2011. № 1. С. 48—52; Его же. О некоторых проблемах жилищного обеспечения отдельных военнослужащих и членов их семей, признанных нуждающимися в жилых помещениях и имеющих в собственности жилые помещения // Там же. № 12. С. 26—28; Его же. О праве выбора и изменения формы обеспечения жильем различными категориями военнослужащих в период прохождения ими военной службы // Там же. 2014. № 11. С. 25—35; Его же. К вопросу об ограничении регистрации по месту жительства военнослужащих и членов их семей, проживающих в служебных жилых помещениях // Там же. 2013. № 8. С. 29—32; Его же. О соотношении понятий «место военной службы» и «место жительства» военнослужащих и их значении при оценке права военнослужащих и членов их семей на получение денежной компенсации за наем (поднаем) жилых помещений // Там же. 2012. № 10. С. 116—121.

² Туганов Ю. Н. К вопросу аренды жилых помещений для военнослужащих (по материалам судебной практики) // *Право в Вооруженных Силах* — военно-правовое обозрение. 2005. № 7. С. 11—13; Его же. Право военнослужащих и граждан, выполнивших возлагавшиеся на них по контракту обязанности военной службы, на получение жилья по избранному после увольнения месту жительства // Там же. 2012. № 6. С. 19—22; Его же. Особенности применения военными судами отдельных правовых норм Жилищного кодекса Российской Федерации // Там же. 2014. № 12. С. 38—43.

³ Фатеев К. В. О некоторых проблемах злоупотребления правом на предоставление жилого помещения военнослужащему в период военной службы и его правовых последствиях // *Право в Вооруженных Силах* — военно-правовое обозрение. 2010. № 5. С. 31—35; Его же. О некоторых проблемах несовершенства законодательства о жилищном обеспечении военнослужащих, связанных с содержанием контракта о прохождении военной службы и жилищного договора // *Актуальные вопросы жилищного обеспечения военнослужащих* : Рос. военно-правовой сб. М. : За права военнослужащих, 2005.

служащих) с учетом нормативной, экономической, политической, социальной, нравственной и даже демографической составляющих. Понимая всю сложность темы жилищных отношений с участием военнослужащих, не претендуя на окончательную истинность в выводах, далее на основе обобщения взглядов военных юристов — теоретиков и практиков автор в настоящей статье рассматривает возможные причины отказа военнослужащих от служебного жилья в контексте правомерности и обоснованности.

Итак, при оценке правомерности и обоснованности отказа военнослужащего от предоставляемых ему жилых помещений специализированного жилищного фонда (специализированные жилые помещения) в виде служебных жилых помещений, служебных жилых помещений, пригодных для временного проживания, жилых помещений в общежитиях, жилых помещений маневренного фонда или арендованных воинской частью жилых помещений необходимо определить те причины отказа, которые основаны на действующих нормативных правовых актах.

Одной из основных причин, не требующих дополнительной аргументации и позволяющих военнослужащему отказаться от предлагаемого ему специализированного жилого помещения, является несоответствие помещения требованиям, предъявляемым к жилым помещениям, и наличие оснований для признания жилого помещения непригодным для проживания, которые установлены Положением о признании помещения жилым помещением, жилого помещения непригодным для проживания и многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции (далее — Положение), утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 28 января 2006 г. № 47.

Согласно п. 42 Положения одним из оснований проведения оценки соответствия помещения установленным в Положении требованиям является заявление гражданина (нанимателя). Согласно абз. 2 п. 50 Положения договоры на жилые помещения, признанные непригодными для проживания, могут быть расторгнуты по требованию лю-

бой из сторон договора в судебном порядке в соответствии с законодательством, а именно п. 3 ст. 687 ГК РФ.

Другой причиной отказа военнослужащего от специализированных жилых помещений может быть, по его мнению, несоответствие размеров жилой площади норме предоставления служебного жилого помещения как одного из видов жилых помещений специализированного жилищного фонда (специализированных жилых помещений), которое, согласно п. 1 ст. 104 ЖК РФ, предоставляется в виде жилого дома, отдельной квартиры.

При этом военнослужащий в случае предоставления ему служебного жилья обращает внимание на метраж служебного жилого помещения, руководствуясь п. 3 Инструкции о предоставлении военнослужащим — гражданам Российской Федерации, проходящим военную службу по контракту в Вооруженных Силах Российской Федерации, служебных жилых помещений, утвержденной приказом Министра обороны Российской Федерации от 30 сентября 2010 г. № 1280 (далее — Инструкция), где определено, что служебные жилые помещения предоставляются военнослужащим и членам их семей не ниже норм предоставления площади жилого помещения при предоставлении жилых помещений по договору социального найма, установленных ст. 15¹ Федерального закона от 27 мая 1988 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих», т. е. не менее 18 кв. м общей площади жилого помещения на одного человека.

Следует отметить, что на первый взгляд, четкость и неоднозначность указания на площадь для служебных помещений не менее 18 кв. м могут быть подвергнуты обоснованному сомнению, поскольку указание таких размеров жилой площади в Инструкции не соответствует уровню правового акта, так как решение о нормировании размеров жилой площади принимается на уровне закона или правительства.

Данное положение убедительно доказал Е. Г. Воробьев, по мнению которого Инструкция самостоятельно ввела правило нормирования, не предусмотренное норматив-

ными правовыми актами более высокой юридической силы¹.

Так, с точки зрения Е. Г. Воробьева, объективными критериями пригодности служебных жилых помещений в зависимости от численности семьи военнослужащего выступают размеры жилья, которые характеризуются через учетные нормы и нормы предоставления (ст. 50 ЖК РФ). Закон не предполагает строгого нормирования по площади предоставляемого служебного жилого помещения. В правилах предоставления специализированных жилых помещений (гл. 10 ЖК РФ) в отношении служебного жилья никаких положений ни об учетных нормах, ни о нормах предоставления также не содержится. Косвенно размеры служебных жилых помещений определяются лишь правилом о том, что такие помещения должны быть предоставлены, согласно ч. 1 ст. 104 ЖК РФ, в виде отдельной квартиры или даже жилого дома.

Согласно ч. 7 ст. 12 ЖК РФ правом на установление оснований для предоставления жилья по найму для всех специализированных жилых помещений из соответствующих специализированных жилищных фондов всех видов наделена лишь Российская Федерация. Правила, аналогичные этому положению, содержит и военное законодательство. В норме абз. 15 п. 1 ст. 15 Закона о статусе военнослужащих говорится о том, что военнослужащие, проходящие военную службу по контракту, «в период военной службы имеют право на улучшение жилищных условий с учетом норм, устанавливаемых федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации». В норме абз. 2 п. 1 ст. 23 Закона о статусе военнослужащих определено, что военнослужащие, «нуждающиеся в улучшении жилищных условий по нормам, установленным федеральными закона-

¹ Воробьев Е. Г. Краткий научно-практический (тематический) комментарий к Инструкции о предоставлении военнослужащим — гражданам Российской Федерации, проходящим военную службу по контракту в Вооруженных Силах Российской Федерации, служебных жилых помещений (окончание) // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2011. № 6. С. 41—49.

ми и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации», без их согласия не могут быть уволены с военной службы без предоставления им жилых помещений.

В ст. 15¹ Закона о статусе военнослужащих содержится положение об установлении федеральных нормативов площади предоставления военнослужащим жилых помещений по договору социального найма и в собственности. В п. 3 Инструкции повторяется это же положение применительно к их служебно-жилищному обеспечению. Такой подход, по мнению Е. Г. Воробьева, вполне адекватно отражает положения норм ст. 15 и ст. 23 Закона о статусе военнослужащих и ст. 93, 100, 104 ЖК РФ, если рассматривать его в качестве конкретного решения собственника служебного жилья для военного контингента государственных служащих.

В то же время Инструкция, устанавливающая нормативы площади предоставления военнослужащим жилых помещений, будучи правовым актом, имеет в этой части некоторые изъяны.

Во-первых, правовой акт Минобороны России не может быть актом, выражающим решение собственника служебного жилья, которым является Российская Федерация. Однако до сих пор ни федеральный закон, ни федеральные подзаконные правовые акты уровня Правительства Российской Федерации или Президента Российской Федерации (согласно п. 2—5 ст. 5 ЖК РФ только правовые акты данного уровня и регулируют правоотношения с участием государственных служащих) не содержат положений о применении к правоотношениям по предоставлению служебного жилья военнослужащим нормативов согласно ст. 15.1 Закона о статусе военнослужащих. Конечно, в норме абз. 15 п. 1 ст. 15 данного Закона говорится о нормах предоставления, но не в конкретном размере, согласно ст. 15¹, а в абстрактном смысле, т.е. в том смысле, что федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации должны быть установлены соответствующие нормы-нормативы для служебно-жилищного обеспечения, которых в настоящее время нет.

Таким образом, Инструкция самостоятельно ввела правило нормирования, не предусмотренное нормативными правовыми актами более высокой юридической силы.

Во-вторых, использованная в Инструкции формулировка «не ниже норм предоставления» площади жилого помещения устаревает всю нормативность, на которую и рассчитана ст. 15¹ Закона о статусе военнослужащих. Получается, что Инструкция позволяет предоставлять военнослужащим служебное жилье фактически без ограничения его предельных размеров. Конечно, нормы предоставления жилых помещений не только могут, но и должны быть достаточно гибкими, но лишь в интересах обеспечения равномерного распределения различного по площади жилья с соблюдением определенного единообразия в нормировании. Но они не могут быть сформулированы столь произвольно, быть абсолютно неограниченными, как это допускает Инструкция¹.

Из изложенного выше можно сделать вывод, что с учетом положений Инструкции служебные жилые помещения предоставляются не ниже норм предоставления площади жилого помещения при предоставлении жилых помещений по договору социального найма, установленных ст. 15¹ Закона о статусе военнослужащих, т.е. не менее 18 кв. м общей площади жилого помещения на одного человека. Однако предоставление военнослужащим служебных жилых помещений менее 18 кв. м общей площади жилого помещения на одного человека, но в виде отдельной квартиры или дома, не будет являться нарушением жилищных прав военнослужащих, поскольку Инструкция, как было указано выше, самостоятельно ввела правило нормирования, не предусмотренное нормативными правовыми актами более высокой юридической силы.

Кроме того, при отказе военнослужащего от предоставления служебного жилого

¹ Воробьев Е. Г. Краткий научно-практический (тематический) комментарий к Инструкции о предоставлении военнослужащим — гражданам Российской Федерации, проходящим военную службу по контракту в Вооруженных Силах Российской Федерации, служебных жилых помещений (окончание). С. 41—49.

помещения менее 18 кв. м общей площади жилого помещения на одного человека, но в виде отдельной квартиры или дома ему будут предложены следующие жилые помещения специализированного жилищного фонда (специализированные жилые помещения): служебные жилые помещения, пригодные для временного проживания; жилые помещения в общежитиях; жилые помещения маневренного фонда. При этом размер таких жилых помещений определен в основном законе, регулирующем жилищные правоотношения. Так, согласно ст. 105 и 106 ЖК РФ жилые помещения в общежитиях и жилые помещения маневренного фонда предоставляются размером не менее 6 кв. м жилой площади на одного человека.

Одновременно, как справедливо указывает Е. Г. Воробьев, при анализе п. 4 Инструкции, согласно которому в случае невозможности предоставления военнослужащим и членам их семей служебных жилых помещений по нормам из расчета не менее 18 кв. м общей площади жилого помещения на одного человека при их согласии им могут предоставляться меньшие по площади служебные жилые помещения, пригодные для временного проживания, жилые помещения маневренного фонда или общежития, следует учитывать, что если рассматривать данное правило как повторение нормы абз. 1 п. 3 ст. 15 Закона о статусе военнослужащих, т.е. как меру временного размещения до предоставления служебного жилья по установленным нормам, то в качестве выхода из ситуации с нехваткой жилых помещений из расчета не менее 18 кв. м общей площади жилого помещения на одного человека норму п. 4 Инструкции следует воспринимать только следующим образом: военнослужащие, обеспеченные служебным жильем не по нормам (ниже минимальных норм), должны считаться обеспеченными временно, а потому оставаться в очереди нуждающихся в жилых помещениях до получения жилья по установленным нормам¹.

¹ Воробьев Е. Г. Краткий научно-практический (тематический) комментарий к Инструкции о предоставлении военнослужащим — гражданам Российской Федерации, проходящим военную службу по контракту в Вооруженных Силах Российской Феде-

Говоря о нормах служебного жилья, необходимо отметить, что ряд военных юристов неоднократно поднимали вопрос о правомерности применения к военнослужащему требования обеспеченности общей площадью жилого помещения на одного члена семьи менее учетной нормы, что позволяет признать его нуждающимся в жилом помещении.

Это тем более важно, так как военнослужащий должен быть признан нуждающимся в получении жилья (служебного жилого помещения), поставлен на учет нуждающихся в служебном жилом помещении,

В соответствии с ч. 4 ст. 50 ЖК РФ учетной нормой площади жилого помещения является минимальный размер площади жилого помещения, исходя из которого определяется уровень обеспеченности граждан общей площадью жилого помещения в целях их принятия на учет в качестве нуждающихся в жилых помещениях.

Образно дал понятие учетных норм Е. Г. Воробьев, отметив, что «даже неюрист догадается, что это некий (но конкретный, нормативно определенный) размер площади жилого помещения, который приходится на одного человека и позволяет публично признавать обитателей жилого помещения живущими в стесненных условиях и на этом основании дает гражданам право быть юридически признанными нуждающимися в улучшении жилья и встать на учет в очередь (быть поставленными на учет) для получения жилья большего размера»².

Д. Н. Пичугин подчеркивает, что в соответствии с ч. 5 ст. 50 ЖК РФ учетная норма устанавливается органом местного самоуправления, что на практике приводит к тому, что в разных регионах страны минимальный размер площади жилого помещения, исходя из которого определяется уровень обеспеченности граждан общей пло-

рации, служебных жилых помещений (окончание). С. 41—49.

² Воробьев Е. Г. Об учетных нормах для приобретения военнослужащими права на улучшение жилищных условий: к чему ведет устоявшаяся правоприменительная практика? (начало) // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2010. № 3. С. 38.

щадью жилого помещения в целях их принятия на учет в качестве нуждающихся в жилых помещениях, определен по-своему, т.е. не единообразен для всей территории Российской Федерации (например, для Хабаровска учетная норма площади жилого помещения установлена в размере 12 кв. м на одного человека, а в Санкт-Петербурге — 9 квадратных метров)¹.

Д. Ю. Гайдин дает еще более интересные цифры — с «шагом» в 8 м: «в г. Екатеринбурге учетная норма установлена в размере 10 кв. м общей площади жилого помещения, а в г. Ангарске Иркутской области — 18 кв. м²».

Вместе с тем, по мнению Д.Г.Пичугина, согласно ч. 6 ст. 50 ЖК РФ, федеральными законами, указами Президента Российской Федерации, законами субъектов Российской Федерации, определяющими порядок предоставления жилых помещений по договорам социального найма, категориям граждан, указанным в ч. 3 ст. 49 ЖК РФ, могут быть установлены иные учетные нормы. Исходя из данного положения, для военнослужащих вполне можно установить единую на всей территории Российской Федерации учетную норму. Однако в настоящее время действующее законодательство не содержит положений, устанавливающих отдельные учетные нормы жилого помещения для военнослужащих.

Необходимость установления единой учетной нормы площади жилого помещения для военнослужащих поддерживает и указанный выше Д. Ю. Гайдин, который полагает, что «законодателю надлежит определить такой уровень жилищной обеспеченности, при котором военнослужащий будет иметь право на жилищное обеспечение независимо от места прохождения военной службы, места жительства или избранного постоянного места жительства. Для федеральных государственных гражданских служащих такой уровень уже определен в размере 15 кв. м общей площади жилого помещения. Объективных причин невоз-

можности его распространения на военнослужащих нами не усматривается»³.

Аналогичное предложение обосновывает и П. В. Ильменейкин, который отмечает, что для военнослужащих актуальны проблемы, связанные с существованием в современном жилищном законодательстве России двух различных по юридической природе (и по своему фактическому размеру) жилищных норм: учетных норм и норм предоставления, хотя, по мнению названного автора, в современных условиях их одновременное существование является анахронизмом. Представляется, что для регулирования современных жилищных правоотношений в России разумнее было бы нормативно предусмотреть единую жилищную норму⁴.

К такому же мнению приходит по итогам анализа законодательства, судебной и правоприменительной практики и Е.Г.Воробьев: «толкование ст. 50 ЖК РФ в «связке» со ст. 49 ЖК РФ дает тот результат, что учетные нормы для военнослужащих должны устанавливаться не просто государством, а только на федеральном уровне, и уж никак не органами местного самоуправления»⁵.

Таким образом, отсутствие в федеральном законодательстве нормы, устанавливающей единый размер учетной нормы жилого помещения, исходя из которого должен определяться уровень обеспеченности военнослужащих общей площадью жилого помещения в целях их принятия на учет в качестве нуждающихся в жилых помещениях, не отвечает условиям современной действительности.

Отсутствие единой учетной нормы ставит военнослужащих, проходящих военную службу в разных регионах страны с разными размерами учетной нормы, установленными органами местного самоуправления, в

¹ Пичугин Д. Г. Указ. соч. С. 47.

² Гайдин Д. Ю. Указ. соч. С. 34.

³ Гайдин Д. Ю. Указ. соч. С. 34.

⁴ Ильменейкин П. В. Указ. соч. С. 52.

⁵ Воробьев Е. Г. Об учетных нормах для приобретения военнослужащими права на улучшение жилищных условий: к чему ведет устоявшаяся правоприменительная практика? (окончание) // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2010. № 4. С. 55.

неравные условия при получении жилья от федеральных органов исполнительной власти, в которых федеральным законом предусмотрена военная служба.

Следующая причина, по которой военнослужащий может отказаться от служебного жилья, — наличие в семье членов семьи — инвалидов, для которых требуется приспособленная жилая площадь либо наличие в доступности профильных применительно к заболеванию учреждений здравоохранения.

Так, согласно п. 5 ст. 17 Федерального закона от 24 ноября 1995 г. № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» жилые помещения предоставляются инвалидам, семьям, имеющим детей-инвалидов, с учетом состояния здоровья и других заслуживающих внимания обстоятельств.

В соответствии с п. 54 Положения непригодными для проживания граждан и членов их семей могут быть признаны отдельные жилые помещения, занимаемые инвалидами (комната, квартира), на основании заключения межведомственной комиссии об отсутствии возможности приспособления такого помещения инвалида и общего имущества в многоквартирном доме, в котором он проживает, с учетом его потребностей и обеспечения условий их доступности для него, которое вынесено согласно с п. 20 Правил обеспечения условий доступности для инвалидов жилых помещений и общего имущества в многоквартирном доме, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 9 июля 2016 г. № 649 «О мерах по приспособлению жилых помещений и общего имущества в многоквартирном доме с учетом потребностей инвалидов».

В соответствии с п. 7 Правил предоставления льгот инвалидам и семьям, имеющим детей-инвалидов, по обеспечению их жилыми помещениями, оплате жилья и коммунальных услуг, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 27 июля 1996 г. № 901, при предоставлении жилого помещения инвалидам и семьям, имеющим детей-инвалидов, учитываются рекомендации индивидуальной

программы реабилитации инвалида, состояние здоровья, а также другие обстоятельства (приближение к лечебно-профилактическому учреждению, месту жительства родных, близких и т. п.).

Следовательно, анализируя отказ военнослужащего от предлагаемого ему специализированного жилого помещения, необходимо установить соответствие жилого помещения названным выше требованиям, в том числе приближенности его к лечебно-профилактическому учреждению, исходя из состояния здоровья инвалида. На это ориентирует и судебная практика Верховного Суда Российской Федерации (см., например, определение Верховного Суда Российской Федерации от 18 мая 2017 г. № 201-КГ17-20).

На основании анализа причин возможных отказов военнослужащих от предлагаемых служебных помещений можно сформулировать следующие выводы:

1. Обоснованными причинами отказа военнослужащего от предлагаемого ему специализированного жилого помещения является несоответствие помещения требованиям, предъявляемым к жилым помещениям, и наличие оснований для признания жилого помещения непригодным для проживания, а также наличие в семье членов семьи, являющихся инвалидами, для которых требуется приспособленная жилая площадь либо наличие в доступности профильных применительно к заболеванию учреждений здравоохранения.

2. Служебные жилые помещения предоставляются военнослужащим не ниже норм предоставления площади жилого помещения при предоставлении жилых помещений по договору социального найма, установленных ст. 15¹ Закона о статусе военнослужащих, т.е. не менее 18 кв. м общей площади жилого помещения на одного человека. Однако предоставление военнослужащим служебных жилых помещений менее 18 кв. м общей площади жилого помещения на одного человека, но в виде отдельной квартиры или дома не будет являться нарушением жилищных прав военнослужащих.

3. В случае невозможности предоставления военнослужащим и членам их семей служебных жилых помещений по нормам из расчета не менее 18 кв. м общей площади жилого помещения на одного человека при их согласии им могут предоставляться меньшие по площади служебные жилые помещения, пригодные для временного проживания, жилые помещения маневренного фонда или общежития. Предоставление служебных жилых помещений, пригодных для временного проживания, жилых помещений маневренного фонда или общежитий является мерой временного размещения военнослужащих до предоставления им служебного жилья по установленным нормам. Таким образом, военнослужащие, обеспеченные служебным жильем не по нормам, должны считаться обеспеченными жильем временно, а потому оставаться в очереди нуждающихся в жилых помещениях до получения жилья по установленным нормам.

4. Понятие «согласие» в данном случае теряет смысл, поскольку при невозможности предоставления военнослужащему служебного жилого помещения по установленным нормам из расчета 18 кв. м на одного человека военнослужащему будет предложено служебное жилье меньшей площади, и если он от него откажется, то ему будет предложено жилое помещение в общежитии или жилое помещение маневренного фонда размером не менее 6 кв. метров жилой площади на одного человека.

5. Отказ военнослужащего от предложенных жилых помещений специализированного жилищного фонда влечет прекращение его права на выплату денежной компенсации.

Библиография

1. Воробьев, Е. Г. Краткий научно-практический (тематический) комментарий к Инструкции о предоставлении военнослужащим — гражданам Российской Федерации, проходящим военную службу по контракту в Вооруженных Силах Российской Федерации, служебных жилых помещений / Е. Г. Воробьев // *Право в Вооруженных Силах — военное правовое обозрение.* — 2011. — № 5; № 6.

2. Воробьев, Е. Г. Об учетных нормах для приобретения военнослужащими права на улучшение жилищных условий: к чему и почему ведет устоявшаяся правоприменительная практика / Е. Г. Воробьев // *Право в Вооруженных Силах — военное правовое обозрение.* — 2010. — № 3; № 4.

3. Гайдин, Д. Ю. Комментарии к новеллам жилищного обеспечения военнослужащих / Д. Ю. Гайдин // *Право в Вооруженных Силах — военное правовое обозрение.* — 2016. — № 1.

4. Ильменейкин, П. В. Жилищные нормы и связанные с ними проблемы обеспечения военнослужащих жилищем / П. В. Ильменейкин // *Право в Вооруженных Силах — военное правовое обозрение.* — 2010. — № 3.

5. Корякин, В. М. Жилищное обеспечение военнослужащих / В. М. Корякин. — М. : За права военнослужащих, 2014. — 256 с.

6. Пичугин, Д. Г. Учетная норма площади жилого помещения как препятствие в реализации права военнослужащего на жилище / Д. Г. Пичугин // *Право в Вооруженных Силах — военное правовое обозрение.* — 2015. — № 4.

To the question of the validity of the military who refuses he provide specialized premises

© Kharitonov S. S.,
Colonel of justice in reserve, candidate of legal Sciences,
Professor

Abstract. The article analyzes the possible reasons of refusal of military service housing, the legality and validity of the waivers.

Keywords: office premises, accounting norm, the norm of granting, soldier.

Bibliography

1. Vorobyov, E. G. Brief scientific and practical (thematic) commentary to the Instruction on the provision of service accommodation for servicemen-citizens of the Russian Federation who pass military service on contract in the Armed Forces of the Russian Federation / E. G. Vorobyov // Right in the Armed Forces. — 2011. — № 5; № 6.
 2. Vorobyov, E. G. On accounting standards for the acquisition by soldiers of the right to improve living conditions: what is the reason for and why the established law enforcement practice / E. G. Vorobyov // Right in the Armed Forces. — 2010. — № 3; № 4.
 3. Gaidin, D. Yu. Comments on the short stories of housing maintenance of servicemen / D. Yu. Gaidin // Right in the Armed Forces. — 2016. — № 1.
 4. Ilmeneykin, P. V. Housing standards and related problems of providing military servicemen with housing / P. V. Ilmeneykin // Right in the Armed Forces. — 2010. — № 3.
 5. Koryakin, V. M. Housing provision of servicemen / V. M. Koryakin. — M. : For the rights of servicemen, 2014. — 256 p.
 6. Pichugin, D. G. Accounting norm of the area of a dwelling as an obstacle in the realization of the right of a serviceman to a dwelling / D. G. Pichugin // Right in the Armed Forces. — 2015. — № 4.
-

Человеческий фактор безопасности полётов: военно-правовые аспекты

© Холиков И. В.,

доктор юридических наук, профессор

© Вовкодав В. С.,

кандидат медицинских наук

Аннотация. Рассматриваются потребности и возможности правового обеспечения определения годности к летной работе по состоянию здоровья летного состава авиации Вооруженных Сил Российской Федерации.

Ключевые слова: летная работа, государственная авиация, состояние здоровья, военно-врачебная экспертиза, врачебно-летная комиссия, медицинское освидетельствование.

Рецензент — В. М. Корякин, доктор юридических наук, профессор.

В комплексе основных причин авиационных происшествий и авиакатастроф традиционно доминируют неисправности и отказы техники, климатические, погодные и иные внешние факторы, а также субъективные ошибки и нарушения правил выполнения полетов, включая состояние здоровья пилотов и членов летного экипажа. В целях обеспечения авиационной безопасности при выполнении полетов государственной авиации осуществляется медицинское освидетельствование летного состава государственной авиации, в том числе летного состава авиации Вооруженных Сил Российской Федерации, для определения годности к летной работе по состоянию здоровья. Медицинское освидетельствование летного состава является неотъемлемой частью системы медицинского обеспечения полетов и включает в себя широкий круг профилактических, лечебно-диагностических, восстановительных и реабилитационных мероприятий, направленных на сохранение здоровья летного состава с учетом специфических особенностей профессиональной деятельности летчиков различных видов и родов авиации.

Статьей 51 Основ законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан от 22 июля 1993 г. № 5487-1 (далее — Основы) предусматривалось, что полномочия по определению Порядка организации и производства военно-врачебной экспертизы, а также требований к состоянию здоровья граждан, подлежащих при-

зыву на военную службу, поступающих на военную службу по контракту, и военно-служащих до конца 2008 г. предоставлены Правительству Российской Федерации, а с 1 января 2009 г. — уполномоченному федеральному органу исполнительной власти.

Согласно п. 8 Положения о военно-врачебной экспертизе, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 25 февраля 2003 г. № 123, летный состав авиации Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, спасательных воинских формирований МЧС России и органов, летный состав, пребывающий в запасе Вооруженных Сил Российской Федерации, курсанты военно-учебных заведений, осуществляющих подготовку летного состава, граждане, поступающие в военно-учебные заведения, осуществляющие подготовку летного состава, подлежали медицинскому освидетельствованию врачебно-летной комиссией в соответствии с Положением о медицинском освидетельствовании летного состава авиации Вооруженных Сил Российской Федерации, утвержденным приказом Министра обороны Российской Федерации от 9 октября 1999 г. № 455. Требования к состоянию здоровья летного состава государственной авиации установлены указанным нормативным правовым актом Минобороны России.

В 2011 г. был принят Федеральный закон «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» (далее — Феде-

ральный закон № 323-ФЗ), который признал утратившим силу ранее названные Основы.

В настоящее время вопросы организации военно-врачебной экспертизы в Российской Федерации и установления требований к состоянию здоровья отдельных категорий граждан, проходящих военно-врачебную экспертизу, регулируются статьей 61 Федерального закона № 323-ФЗ и Положением о военно-врачебной экспертизе, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 4 июля 2013 г. № 565. При этом в данных нормативных правовых актах не отражены вопросы медицинского обследования, медицинского освидетельствования летного состава государственной авиации и установления требований к состоянию здоровья указанной категории граждан (далее — Требования).

Таким образом, единственным нормативным документом, устанавливающим в настоящее время организацию медицинского освидетельствования и Требования, является приказ Министра обороны Российской Федерации от 9 октября 1999 г. № 455, изданный во исполнение утративших силу нормативных правовых актов Российской Федерации. В случае отмены действия данного приказа полеты государственной авиации утратят легитимную основу, что может привести к срыву выполнения задач боевой подготовки и несения службы на боевом дежурстве, а также боевых задач.

П. 9 Федеральных авиационных правил медицинского обеспечения полетов государственной авиации, разработанных Главным командованием Воздушно-космических сил и утвержденных приказом Министра обороны Российской Федерации от 27 апреля 2009 г. № 265, установил, что организация и проведение медицинского освидетельствования врачбно-летными комиссиями относятся к комплексу мероприятий по медицинскому обеспечению полетов, проводимых медицинской службой.

По мнению Главного командования Воздушно-космических сил, решить вопрос

нормативного правового регулирования организации медицинского освидетельствования возможно путем внесения необходимых изменений в указанные федеральные авиационные правила, так как в соответствии со ст. 25 Воздушного кодекса Российской Федерации (ВК РФ) и п. 2 и 6 Положения о подготовке федеральных правил использования воздушного пространства и федеральных авиационных правил, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 27 марта 1998 г. № 360, функция государственного регулирования деятельности в области государственной авиации возложена на Минобороны России.

Однако согласно позиции Минюста России, поддержанной Правительством Российской Федерации, у федерального органа исполнительной власти должна быть четкая компетенция на издание конкретного нормативного правового акта Минобороны России. ВК РФ не содержит четких полномочий на установление федеральными авиационными правилами порядка организации медицинского освидетельствования и Требования, что может привести к отказу Минюста России осуществить государственную регистрацию нормативного правового акта Минобороны России, направленного на урегулирование вышеуказанных вопросов путем внесения изменений в ФАП.

Следует отметить, что нормы ВК РФ, предусматривающие государственное регулирование в области государственной авиации путем утверждения федеральных авиационных правил, действовали и в период применения Основ законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан от 22 июля 1993 г. № 5487-1 и Положения о военно-врачебной экспертизе, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 25 февраля 2003 г. № 123. При этом порядок медицинского освидетельствования и Требования определялись Положением о медицинском освидетельствовании летного состава авиации Вооруженных Сил Российской Федерации, утвержденным приказом Министра обороны Российской Федерации

от 9 октября 1999 г. № 455, а не федеральными авиационными правилами, как это предлагается Главным командованием Воздушно-космическими силами. Государственная регистрация приказа Министра обороны Российской Федерации от 9 октября 1999 г. № 455 подтвердила обоснованность такого подхода к решению вопроса правового регулирования медицинского освидетельствования и Требований.

В настоящее время Главным военно-медицинским управлением Минобороны России разработан проект федерального закона «О внесении изменений в статью 52 Воздушного кодекса Российской Федерации», предусматривающий формирование новых законодательных основ для определения порядка проведения медицинского освидетельствования и Требований, а также прав и обязанностей врачебно-летных комиссий, порядка создания и организации работы врачебно-летных комиссий, рассмотрения и утверждения их заключений, форм документации и правил их заполнения (кроме унифицированных форм медицинской документации), необходимых для деятельности врачебно-летных комиссий.

Констатируя активную позицию Главного военно-медицинского управления Минобороны России, в целях обеспечения

авиационной безопасности при выполнении полетов государственной авиации, соответствующим должностным лицам Минобороны России представляется целесообразным:

— определить возможность урегулирования вопросов медицинского освидетельствования и определения Требований путем внесения изменений в ФАП;

— в случае если законодательство Российской Федерации не позволяет решить данный вопрос путем внесения изменения в ФАП, выступить с инициативой внесения изменений в соответствующие нормативные правовые акты, в частности, в ст. 52 ВК РФ.

Представляется, что затянувшаяся дискуссия по вопросу правового обеспечения авиационной безопасности при выполнении полетов государственной авиации, сопряженная с предпосылками к чрезвычайным происшествиям в сфере обеспечения военной безопасности, может и должна быть оперативно разрешена путем срочной подготовки и принятия соответствующего законодательного акта, при заинтересованном участии Комитетов по обороне и безопасности Государственной Думы и Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.

Human factor flight safety: the military-legal aspects

© Holikov I. V.,
doctor of legal Sciences, Professor
© Vovkodav V. S.,
the candidate of medical Sciences

Abstract. The article deals with the requirements and opportunities of legal regulation of the process of determination of fitness for flight work on health condition grounds of flight personnel of the Russian Federation Armed Forces.

Keywords: flight work, state aviation, health condition, military-medical expertise, medical-flight commission, medical examination.

Военно-уголовное право, криминология, криминалистика

Криминалистические и судебно-медицинские особенности проведения судебных экспертиз в процессе расследования контрабанды наркотических средств через Государственную границу Российской Федерации

© Гуляев В. Г.,

доктор медицинских наук, профессор, почетный работник высшего профессионального образования

© Гуляев П. В.,

доктор медицинских наук

© Горяинов А. В.,

кандидат юридических наук

Аннотация. В настоящей статье рассматриваются проблемы, связанные с наркоманией, наркопреступностью, контрабандой наркотиков через Государственную границу Российской Федерации, а также особенности профилактики контрабанды наркотических средств через государственную границу и проведения судебных экспертиз при раскрытии преступлений, совершаемых на каналах поставок наркотических средств.

Ключевые слова: наркомания; незаконный оборот наркотиков; контрабанда наркотиков; незаконное пересечение Государственной границы Российской Федерации; судебная экспертиза.

Рецензент — С. В. Маликов, доктор юридических наук, профессор.

В начале третьего тысячелетия наркомания и наркотизм стали трагедией для всего человечества. Незаконный оборот наркотиков получил распространение практически во всех государствах, создав глобальную транснациональную проблему. По данным ООН, сегодня примерно 200 млн. человек, или 5% населения планеты в возрасте от 5 до 64 лет употребляют наркотики. При этом число наркозависимых лиц составляет около 25 млн. человек¹.

По данным мониторинга наркоситуации, проведенного антинаркотическими комиссиями в 2013 г., 12,5% населения России употребляли наркотические средства. При этом около трех миллионов человек — постоянно.

Реализация государственной антинаркотической политики Российской Федерации в аспекте борьбы с наркопреступностью должна быть одним из главных направлений правоприменительной практики, поскольку

напрямую связана с обеспечением национальной безопасности страны и ее законопослушных граждан.

В то же время минимизация наркопреступности представляет собой частный случай преодоления преступности вообще и напрямую зависит от тех уголовно-процессуальных и уголовно-правовых условий, в которых она осуществляется. Не случайно в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683, деятельность преступных организаций и группировок, в том числе транснациональных, связанная с незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ, отнесена к числу основных угроз государственной и общественной безопасности.

Несмотря на то, что к уголовной ответственности за преступления, связанные с незаконным оборотом наркотиков, ежегодно привлекаются более 100 тыс. человек, практически во всех регионах страны наблюдается расширение оборота наркотиков, воз-

¹ Ролик А. И., Романова Л. И. Наркомания и наркотизм — острейшие проблемы мирового социума // Наркоконтроль. 2009. № 2. С. 2.

растание уровня наркотизации населения, особенно молодежи. Ежегодно выявляется 150 — 200 тыс. наркопотребителей.

Незаконный оборот наркотиков сопровождается нелегальное обращение сильнодействующих и ядовитых веществ. Практически еженедельно появляется новый вид наркотиков. Все это создает серьезную угрозу для национальной безопасности страны, что официально признано на государственном уровне.

По данным МВД России, количество наркоманов в России за последние 5 лет возросло в 9 раз, в 2005 г. в Российской Федерации состояло на учете более 6 млн. больных-наркоманов, из них 58 тыс. женщин, однако с учетом латентности количество больных наркоманией в 7 — 8 раз больше. В 2017 г. количество наркоманов составляет 7,5 млн. человек. Прогнозы статистики на будущее неутешительны, они дают основание предполагать дальнейший рост наркотизма и преступности, связанной с незаконным оборотом наркотиков¹.

Однако следует отметить, что принимаемые за последние 10—12 лет федеральные и региональные программы борьбы с незаконным оборотом наркотиков ощутимых результатов не дают. Такое положение можно объяснить примитивностью подходов к решению проблем борьбы с наркоманией на всех уровнях планирования и реализации правовых, медицинских, организационных и иных мер противодействия.

По мнению ученых, наиболее слабым звеном в деятельности правоохранительных органов выступает низкая активность по выявлению и привлечению к ответственности организаторов наркобизнеса и установлению коррумпированных связей. Наркомафия располагает огромными деньгами, которые идут не только на финансирование организованных преступных сообществ, террористов, но и на подкуп чиновничьего аппарата.

Президент Российской Федерации В. В. Путин в своем выступлении на Совете

Безопасности 28 апреля 2017 г. отметил, что необходима координация правоохранительных органов и общественных организаций в борьбе с наркопреступностью. Необходимо прикрывать поступление наркотиков со среднеазиатского региона.

Для наиболее эффективного взаимодействия правоохранительных органов необходимо определить основные направления совместной деятельности таможенных органов, пограничных органов федеральной службы безопасности и органов внутренних дел по предупреждению контрабанды наркотических средств и психотропных веществ, где предусмотреть: анализ, обобщение, систематизацию информации о причинах преступности в сфере незаконного оборота наркотиков; выявление факторов, способствующих возникновению и развитию данной криминалистической деятельности; подготовку и направление в адрес высших органов власти, а также субъектов Российской Федерации информации сведений о выявленных причинах, обуславливающих контрабанду наркотических средств и психотропных веществ, тенденции ее развития, а также предложения о наиболее эффективных путях борьбы с контрабандой наркотиков².

Наркотрафик, контрабанда наркотиков, наркомания тесно связаны между собой и взаимодействуют со многими негативными «фоновыми» явлениями и процессами: общеуголовной преступностью, алкоголизмом, токсикоманией, проституцией, бродяжничеством и беспризорностью несовершеннолетних³.

Поэтому исследование этих вопросов нуждается в комплексном подходе с одновременным охватом медико-биологических, социально-правовых, политико-национальных, экономических, нравствен-

¹ Антонов О. Ю., Колычев А. В. Методика расследований преступной деятельности, связанной с наркотиками. М. : ЮИ МВД РФ, 2000. С. 81.

² Васильевская Ю. Г. Правовое регулирование производства обыска по делам о контрабанде, подведомственным пограничным органам дознания федеральной службы безопасности : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М. : МПИ ФСБ России, 2005.

³ Калугин С. С., Банников И. В. Производство некоторых следственных действий по делам о незаконном обороте наркотиков : учеб. пособие. Ижевск, 2009. С. 102.

но-этических, философских и психолого-педагогических проблем. Необходимость разработки комплекса взаимосвязанных мер, направленных на противодействие контрабанде наркотических средств и психотропных веществ, создает предпосылки для углубленного изучения данной проблемы¹.

По оценкам экспертов, только через «прозрачную» российско-казахстанскую границу в Россию поступает 80% героина, 78% опиума и до 93% марихуаны, часть из которых далее следует в Европу. Ежемесячно через Казахстан в Россию транзитом проходят 180—210 грузовых составов и 24 пассажирских поезда маршрутом следования в Москву, Уфу, Новосибирск, Кемерово².

Учитывая, что досмотру подвергается лишь малая часть, можно только предполагать о масштабах контрабанды наркотиков до места следования этих поездов. Этому способствует и другое обстоятельство: протяженность границы России и Казахстана составляет 7,5 тыс. км, которая совершенно не оборудована; выборочная проверка пассажиров и грузов на таможенных и пограничных пунктах недостаточно эффективна. Слабая защищенность границ России со странами СНГ и дальнего зарубежья как следствие неэффективности ее охраны и контроля, в сочетании со значительной материальной выгодой от контрабанды наркотических средств и психотропных веществ в большинстве случаев является основой криминальной мотивации контрабандистов.

При расследовании преступлений, связанных с контрабандой наркотических средств и психотропных веществ через Государственную границу Российской Федерации, проводятся следующие судебные экспертизы:

1. Криминалистическая экспертиза наркотических веществ кустарного (самодельного) изготовления.

¹ Жбанков В. А., Табаков А. В. Криминалистическая классификация наркотических средств, психотропных веществ, их аналогов и прекурсоров как предметов контрабанды: теоретические и практические аспекты разработки и использования в расследовании: монография. М.: Российская таможенная академия, 2013. С. 3—5.

Примерный перечень вопросов: а) относится ли данное вещество (или следы которого обнаружены) к наркотическому; если да — то к какому именно виду оно относится; б) каково количественное содержание наркотика в исследуемом веществе; в) каков способ изготовления данного наркотика; г) каково происхождение данного наркотика по месту произрастания растительного сырья; д) происходят ли сравниваемые наркотические вещества из одного источника (предприятия-изготовителя, производственной партии, места произрастания растительного сырья); е) к какому виду относится данное растение и является ли оно наркосодержащим; ж) составляли ли данные вещества единое целое (имели одну упаковку, насыпку и т.п.); з) имеются ли на данном предмете следы (микрочастицы) наркотического вещества?

2. Криминалистическая экспертиза наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров.

Примерный перечень вопросов: а) нет ли на данном объекте (предмете одежды, стенке чашки или стакана пресс-форме, ступке, сите, шприце) следов наркотического вещества, и если да, какого именно и какова локализация этих следов? б) содержит ли данный объект (папироса, сигарета, окурок, табак) наркотическое вещество, и если да, какое именно? в) является ли данное вещество наркотиком, и если да, к какому виду наркотиков оно относится? г) однородны ли сравниваемые вещества по виду, заводу-изготовителю, производственной партии, технологии изготовления, условиям хранения и т.д.? д) не составляли ли сравниваемые вещества ранее единую массу? е) нет ли на данных объектах следов наркотических средств, если да, то каких именно? ж) каково количественное содержание наркотического средства в исследуемом объекте? з) каким способом изготовлено данное наркотическое средство? и) к какому виду относится растение, изъятое с такого-то участка; не является ли оно наркотикосодержащим? к) можно ли изготовить наркотическое средство из представленного растения (растительной массы)? л) не представляет ли данная растительная масса отходы от

производства наркотического средства, и если да, какого именно? м) не выращено ли данное наркотикосодержащее растение на таком-то участке? Данный вопрос решается лишь в отдельных благоприятных случаях, обычно в рамках комплексной экспертизы, проводимой с участием почвоведов и ботаника. При этом в качестве сравнительных образцов экспертам следует направить изъятые незамедлительно образцы наркотикосодержащих и иных произрастающих рядом растений с проверяемого участка и образцы почв оттуда, взятые с глубины 15—20 см, весом 100—150 г.

3. Судебно-фармакологическая экспертиза.

К числу основных задач экспертизы данного вида относятся: а) установление принадлежности исследуемых веществ к лекарственным препаратам, их вида и назначения; б) относимости объектов исследования к категории наркотиков, ядовитых и сильнодействующих веществ; в) наличия, вида и количества примесей в лекарствах; г) дача заключений о должных режимах хранения, отпуска и применения лекарств, ядовитых и сильнодействующих веществ.

Объектами исследования при проведении такого рода экспертиз являются вещества, предположительно относящиеся к категории лекарственных, в том числе наркотических, ядовитых и сильнодействующих, а также предметы с остатками или следами таких веществ (шприцы, флаконы, картонные, бумажные упаковки и др.).

Рассматриваемые экспертизы производят фармакологи-токсикологи, работающие в медицинских учебных заведениях, научно-исследовательских институтах и лабораториях соответствующего профиля, органах здравоохранения. На наркотики из группы опия (морфин, кодеин, героин и др.) существуют специальные опыты на белых крысах, которые позволяют идентифицировать данную группу наркотиков. Объектами судебно-фармакологической экспертизы, как правило, являются: фармацевтические препараты и их упаковка, предметы, использованные для употребления фармацевтиче-

ских препаратов, документы, касающиеся их отпуска, хранения и применения¹.

Примерный перечень вопросов при проведении судебно-фармакологической экспертизы: а) является ли данное средство лекарством, если да, то каким именно? б) имеются ли на (в) данном предмете (флакон, шприц и т.д.) остатки (следы) фармацевтических средств, и если да, то каких именно? в) нет ли на (в) данном предмете наркотиков, и если да, то каких именно? г) является ли данное лекарство ядовитым или сильнодействующим веществом? д) имеются ли в данном лекарстве какие-либо примеси, и если да, какие именно и в каких количествах? е) может ли данное лекарственное средство применяться без назначения (выдаваться аптеками без рецепта) врача? ж) правильно ли организовано в данном медицинском (или) ином учреждении хранение лекарственных средств, содержащих наркотические вещества?

4. Судебно-биологическая экспертиза.

Биологическая экспертиза имеет своим назначением установление природы вещественных доказательств, являющихся объектами растительного и животного происхождения, а также решение вопроса о их групповой принадлежности. Экспертами-биологами исследуются растения и их части, семена (например, семена лотоса содержат наркотические вещества), пыльца растений, псилоцибинсодержащие грибы (содержат наркотические вещества), ядовитые вещества, вырабатываемые микробами (токсины), экскременты животных, шерсть и некоторые другие объекты. Разновидность биологической экспертизы, в рамках которой исследуются растительные объекты, называется ботанической, а связанная с исследованием объектов животного происхождения — зоологической.

5. Судебно-ботаническая экспертиза.

Примерный перечень вопросов: а) нет ли на представленном объекте частиц растительного происхождения (травянистых

¹ Гуляев П. В., Ищенко Е. П., Лянцевич С. Ф., Гуляев В. Г. Отравления различными ядами: медико-криминалистический анализ : монография / под ред. Е. П. Ищенко. М. : Юрлитинформ, 2014.

растений, водорослей, лишайников, грибов, листьев, коры деревьев и кустарников, древесины, семян или пыльцы растений и т.д.)? б) каковы семейство, род, вид, возраст, пол данного растительного объекта? в) частью какого растения является данный предмет (стебель, лист, корень и т.д.)? г) от какого растения происходят данные плоды, семена, пыльца? д) не происходит ли данное растение с такого-то участка местности? Для решения этого вопроса эксперту надлежит представить образцы всех видов растений с проверяемого участка. е) однородны ли представленные растительные объекты, и если да, по каким признакам; какой группы, возможно наименьшего объема (по семейству, роду, виду, возрасту, полу, месту произрастания, хранению в одной массе, например в копне сена, куче зерна и т.д.)? ж) каковы причины изменения первоначальных свойств данного растительного объекта (механическое, термическое, химическое воздействие и т.д.)? з) каков механизм (способ) отчленения представленной на исследование части растительного объекта?

Рекомендуется представить на экспертизу соответствующий растительный объект целиком. Травянистые растения, листья целесообразно после распрямления поместить между листами плотной бумаги и оклеить по краям липкой лентой. Сочные плоды и цветки можно поместить в консервирующую жидкость, например, в спирт¹.

6. Комплексная судебно-медицинская и судебно-психиатрическая экспертиза.

Примерный перечень вопросов: а) имеются ли у данного лица признаки недавнего потребления наркотика или психотропного вещества, и если да, то какие именно; б) имеются ли у данного лица признаки наркомании, и если да, то какие; в) нуждается ли данное лицо в принудительном противонаркотическом лечении; г) находилось ли данное лицо в момент совершения преступления в состоянии, исключающем вменяемость (острый наркопсихоз, патологический

аффект и т.д.), какова давность возникновения наркологической зависимости?

Выводы и рекомендации.

1. По мнению авторов, необходимо криминализировать незаконную пропаганду и рекламу наркотических средств, психотропных веществ или их прекурсоров в сети «Интернет». В частности, в УК РФ необходимо ввести новую статью, по которой пропаганда либо реклама наркотиков, психотропных веществ или их прекурсоров, растений, содержащих наркотические средства с использованием информационно-телекоммуникационных сетей (включая сеть «Интернет») будет определенным образом наказываться, вплоть до лишения свободы. Введение уголовной ответственности за пропаганду и рекламу наркотических средств будет являться мощным профилактическим стимулом в деятельности по борьбе с незаконным оборотом наркотических средств.

2. Важной проблемой является идентификация курительных смесей (спайсов), не включенных в Перечень относящихся к производным (аналогам) наркотических средств и психотропных веществ в связи с отсутствием разработанных и официально утвержденных методик идентификации.

3. В настоящее время всё еще отсутствуют нормативные условия и практическая возможность контроля за оборотом аналогов наркотических средств и психотропных веществ, а правовое закрепление отдельных их разновидностей в качестве запрещенных к обороту пока отстает от скорости их появления на рынке.

4. Необходимо законодательно запретить промышленный выпуск и продажу в торговых сетях т.н. «энергетических» напитков. Отрицательное влияние алкогольных энергетических напитков на сложные биохимические процессы головного мозга вызывает многочисленные нарушения основных психофизиологических реакций организма, способствует переходу на употребление более крепких спиртных напитков с последующим формированием алкогольной зависимости.

¹ Тиосса Г. Г., Павлюк В. Т. Неотложная помощь и интенсивная терапия при острых отравлениях ягодами красавки // Военно-медицинский журнал. 1994. № 2. С. 38—39.

Библиография

1. Антонов, О. Ю. Методика расследования преступной деятельности, связанной с наркотиками / О. Ю. Антонов, В. А. Колычев. — М. : ЮИ МВД России, 2000. — 81 с.
2. Васильовская, Ю. Г. Правовое регулирование производства обыска по делам о контрабанде, подведомственным пограничным органам дознания федеральной службы безопасности : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Ю. Г. Васильовская. — М. : МПИ ФСБ России, 2005. — 24 с.
3. Гуляев, П. В. Отравления различными ядами : медико-криминалистический анализ : монография / П. В. Гуляев, Е. П. Ищенко, С. Ф. Лянцевич, В. Г. Гуляев; под ред. Е. П. Ищенко. — М. : Юрлитинформ, 2014. — 264 с.
4. Жбанков, В. А. Криминалистические классификации наркотических средств, психотропных

веществ, их аналогов и прекурсоров как предметов контрабанды : теоретические и практические аспекты разработки и использования в расследовании : монография / В. А. Жбанков, А. В. Табаков. — М. : Российская таможенная академия, 2013. — 274 с.

5. Калугин, С. С. Производство некоторых следственных действий по делам о незаконном обороте наркотиков : учеб. пособие / С. С. Калугин, И. В. Банникова. — Ижевск, 2009. — 102 с.

6. Ролик, А. И. Наркомания и наркотизм — острые проблемы мирового социума / А. И. Ролик, Л. И. Романова // Наркоконтроль. — 2009. — № 2.

7. Тиосса, Г. Г. Неотложная помощь и интенсивная терапия при острых отравлениях ягодами красавки / Г. Г. Тиосса, В. Т. Павлюк, // Военно-медицинский журнал. — 1994. — № 2.

Criminalistic and medicolegal features of conducting judicial examinations in the course of investigation of smuggling of drugs through frontier of Russian Federation

© **Gulyaev V. G.**,
doctor of medical Sciences, Professor, honorary worker of
higher professional education
© **Gulyaev P. V.**,
doctor of medical Sciences
© **Goryainov A. V.**,
PhD

Abstract. In present article are considered the problems connected with a narcotism, narcocriminality, contraband of drugs through Frontier of the Russian Federation, and also feature of preventive maintenance of contraband of narcotics through frontier and carrying out of judicial examinations at disclosing of the crimes made on channels of deliveries of narcotics.

Keywords: a narcotism, a drug trafficking, contraband of drugs, illegal crossing of Frontier of the Russian Federation, judicial examination.

Bibliography

1. On the National Security Strategy of the Russian Federation until 2020: presidential decree Ros. Federation of May 12, 2009 № 537 // Collected Works. legislation of the Russian Federation. Federation. — 2009. — № 20, art. 2444.
2. Antonov, O. Yu. The method of investigation of criminal activity, goals with drugs / O. Yu. Antonov, VA Kolychev. — M., 2000. — 81 p.
3. Vasilovskaya, Yu. G. Legal regulation of the search of smuggling cases subordinated to the border authorities of the Federal Security Service inquiry: dis. ... cand. jurid. sciences / Yu. G. Vasilovskaya. — M. : MPI of the Federal Security Service of Russia, 2005. — 24 p.
4. Gulyaev, P. V., Ishchenko, EP, Lyantsevich, SF, Gulyaev, VG Poisonings of various poisons: medical-forensic analysis: monograph / by ed. E. P. Ishchenko. — M. : Yurlitinform, 2014. — 264 p.
5. Zhbakov, V. A. Criminalistic classification of narcotics, psychotropic substances, their analogues and precursors as contraband items: theoretical and practical aspects of development and use in investigation: monograph / V. A. Zhbakov, A. V. Tabakov. — M. : Russian customs academy, 2013. — 274 p.

6. Kalugin, S. S. The production of some investigative actions in cases of illegal drug trafficking: Text-book. allowance / S. S. Kalugin, I. V. Bannikova. — Izhevsk, 2009. — 102 p.

7. Rolik, A. I., Romanova, L. I. Drug addiction and narcotism — the most acute problems of the world society // Drug control. — 2009. — № 2.

8. Tiosa, G. G., Pavlyuk, V. T. Emergency care and intensive care for acute poisoning by the belladonna berries // Military Medical Journal. — 1994. — № 2.

Мотивация преступлений, совершаемых военнослужащими во время ведения войн и иных боевых действий

© Оноколов Ю. П.,

кандидат юридических наук, судья в отставке, полковник юстиции

Аннотация. В статье изложены некоторые особенности формирования мотивации преступлений военнослужащих, совершаемых в боевой обстановке, во время ведения военных действий, проведения контртеррористических операций. Автором сделан вывод о том, что формирование мотивации на совершение различных преступлений в боевой обстановке необходимо изучать и учитывать при организации работы по предупреждению и борьбе с преступлениями в армии и на флоте субъектам противодействия преступности: командованию, органам военного управления, органам военной прокуратуры, военно-следственным органам, органам ФСБ в войсках.

Ключевые слова: формирование мотивации преступлений военнослужащих, боевая обстановка, боевые действия, военнослужащий.

Рецензент — С. В. Маликов, доктор юридических наук, профессор.

Мотивация совершения преступления является конкретной личностной, субъективной причиной криминального поведения, включает в себя несколько составляющих элементов, может иметь различные особенности и отклонения. Она формируется во взаимосвязи личности будущего преступника с неблагоприятной социальной средой, с неблагоприятной социально-экономической обстановкой в стране, а в военной составляющей — также во взаимосвязи с ненадлежащей организацией воинской дисциплины и правопорядка в армии в целом и в каждом воинском подразделении в частности. Элементы, составляющие мотивацию преступления, в совокупности с её социальным содержанием, не соответствуют мотивации законных действий, которые осуществляются в интересах общества и государства.

Как война, так и боевые действия, боевая обстановка, вооруженные и международные конфликты, а также иные особые условия существенно изменяют деятельность и быт участвующих в них военнослужащих, воинских частей и подразделений, оказывают значительное влияние как на повседневное поведение военнослужащих, так и на мотивацию их действий, в том числе и криминальных действий.

Мотивация преступных действий воен-

нослужащих нередко имеет некоторые отличительные черты, особенно в военное время, в боевой обстановке, во время боевых действий, в период проведения контртеррористических операций.

Часто на мотивацию и мотив криминальных действий военнослужащих влияют конкретная боевая обстановка, интенсивность ведения боевых действий, военные успехи и неудачи, а также эффективность работы правоохранительных органов, степень латентной преступности в войсках в периоды ведения боевых действий и др.

Содержание мотивации криминальных действий военнослужащих, в том числе в боевой обстановке, может:

— непосредственно влиять на квалификацию преступлений, особенно тогда, когда мотив и цель являются квалифицирующими признаками составов конкретных преступлений;

— влиять на степень общественной опасности деяния, что должно учитываться судом при назначении наказания;

— свидетельствовать о характере общественной опасности неоконченных общественно опасных деяний;

— характеризовать роль соучастников преступлений и существенно влиять на назначаемые им уголовные наказания;

— быть решающим фактором при оп-

ределении наличия состава преступления, возможности и необходимости назначения уголовного наказания, в том числе при определении преступности и наказуемости действий, совершенных в состоянии аффекта, необходимой обороны, крайней необходимости;

— характеризовать личность преступников-военнослужащих, реально смягчать либо отягчать их ответственность.

Своеобразие причинной обусловленности преступлений военнослужащих в военное время заключается, во-первых, в определяемых боевой обстановкой особенностях причин традиционных видов преступлений (корыстных, насильственных, неосторожных), во-вторых в причинах преступлений, совершаемых лишь в боевой обстановке¹.

Следует отметить, что во время военных действий:

— изменяется характер насильственной, корыстной и неосторожной преступности (появляются несколько иные объекты посягательства, способы совершения, цели, мотивы, причины и условия преступлений);

— отмечается появление и резкий рост воинских и государственных преступлений трусливо-малодушной мотивации, а именно такие общественно опасные деяния, как: дезертирство, членовредительство, самовольное оставление поля сражения, сдача или оставление противнику средств ведения войны, добровольная сдача в плен, переход на сторону врага и т.п.;

— преступность военнослужащих на фронтах, в боевых частях² начинает существенно отличаться от преступности военнослужащих во внутренних округах: на фронтах доминируют преступления по трусости, особенно — различные виды уклонений от военной службы, насильственные и неосторожные; во внутренних округах — корыстные преступления и кратковременные уклонения от военной службы.

В Вооруженных Силах во время войны

наличествует появление и резкий рост воинских и государственных преступлений трусливо-малодушной мотивации: дезертирство, членовредительство, самовольное оставление поля сражения, сдача или оставление противнику средств ведения войны, добровольная сдача в плен, переход на сторону врага и т.п.

Воинская преступность весьма чутко реагирует на военные успехи и неудачи — последние способствуют ее росту. Наступление благоприятно влияет на удержание военнослужащих от преступлений, оборона создает предпосылки роста преступности, отступление — генерирует ее.

Своеобразие причинной обусловленности преступлений военнослужащих в военное время заключается, во-первых, в определяемых боевой обстановкой особенностях причин традиционных видов преступлений (корыстных, насильственных, неосторожных), а во-вторых, в причинах преступлений, совершаемых лишь в боевой обстановке.

Обыденность насилия на войне, субъективное уменьшение ценности человеческой жизни и здоровья продуцируют насильственные преступления. Предельные нагрузки, переутомление, реактивные психозы затрудняют самообладание, порождают невыдержанность, что может привести к конфликтам (а те обычно разрешаются силой).

Материальные затруднения, связанные с боевыми условиями, ослабление охраны материальных ценностей, незащитность мирного населения, — все это благоприятствует совершению корыстных преступлений.

Реально возможная близость смерти инициирует процесс переоценки ценностей. По отзывам фронтовиков, у них часто возникают мысли, что живем один раз, жить осталось недолго (удастся ли дожить до вечера?). Это нередко приводит к крушению высоких идеалов, возрастанию мотивационной роли сиюминутных интересов, желания удовлетворения материальных и физиологических потребностей, чем подготавливается благодатная почва для криминала. Увеличивается ценность спиртного и наркотиков как объектов преступных посягательств.

Переутомление, неумеренное употребление спиртного, увеличение насыщенности

¹ Иншаков С. М. Системное воздействие на преступность в Вооружённых Силах России : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2003. С. 78, 690—691.

² Иншаков С. М. Военная криминология : учебник / под общ. ред. д-ра юрид. наук, профессора В. В. Лунеева. М., 2000. С. 673—674.

источниками повышенной опасности (оружием, боевой техникой) на фоне уменьшения ценности человеческой жизни и здоровья, способствуют росту неосторожных преступлений.

Ежедневный риск жизнью снижает страх перед уголовным наказанием. Рост преступности военнослужащих, будучи следствием различных криминогенных факторов, одновременно выступает как негативных фактор, продуцирующий криминал по принципу цепной реакции.

К причинам преступлений трусливо-малодушной мотивации, в частности, относятся недостатки подготовки войск. В начальный период войн, когда боевые действия ведут обученные бойцы, таких преступлений немного. Невелика доля данных преступлений и в период кратковременных приграничных или внутривойсковых вооруженных конфликтов. Мировой опыт показывает, что во время кратковременных конфликтов таких преступлений бывает около 10% всего криминального массива. Когда же война приобретает затяжной характер и в бой приходится посылать необученных солдат, количество криминальных проявлений трусости начинает резко расти. Боевая и морально-психологическая подготовка новобранцев играет огромную роль в профилактике в ходе войны воинских преступлений, вызванных малодушием. Анализ своеобразия содержания криминогенных убеждений преступников данного типа показывает, что в генезисе указанных преступлений главную роль играет не страх смерти (в той или иной мере он свойственен всем людям), а, прежде всего, глубокие мировоззренческие дефекты. Причиной трусливо-малодушных преступлений, в первую очередь, оказывается не неумение победить чувство страха, а нежелание это делать. Преступники не видят личностного смысла в самопожертвовании, поэтому среди них нередко оказываются лица далеко не робкие по характеру¹.

В предшествовавшие периоды, начиная

с образования Российской империи, подавляющим большинством преступлений, совершаемых российскими военнослужащими в ходе длительно ведущихся боевых действий, были различные виды уклонений от военной службы. При этом значительную долю составляли преступления, сопряженные с насилием, связанные с оружием и боеприпасами, с хищениями, а также против гражданского населения.

Во всех исторических периодах развития нашей страны в районе длительного вооруженного конфликта, независимо от конкретных обстоятельств, происходит появление и резкий рост преступлений против военной службы и государственных преступлений трусливо-малодушной мотивации: дезертирство, членовредительство, самовольное оставление части в боевой обстановке, самовольное оставление поля сражения, сдача или оставление противнику средств ведения войны, добровольная сдача в плен, переход на сторону врага, оставление погибающего военного корабля, неисполнение приказаний в боевой обстановке и т.п.

При этом среди преступлений трусливо-малодушной мотивации, совершаемых военнослужащими в районах вооруженного конфликта, всегда наибольший удельный вес имеет дезертирство.

В условиях военной службы, а особенно в боевой обстановке, элементы мотивации на совершение преступлений могут изменяться и увеличиваться, поскольку военнослужащие обычно изолированы от влияния различных положительных социальных факторов (семьи, религии, друзей, знакомых, общественных организаций и т.п.).

Иногда у военнослужащих в боевой обстановке встречаются несколько необычные мотивы преступного поведения, например:

— намерение незаметно причинить ранение или смерть командиру, безосновательно применяющему насилие к подчиненным, либо издевающемуся над подчиненными, либо часто приказывающему без необходимости рисковать жизнью, либо не умеющему руководить боевыми действиями, что приводит к необоснованным боевым потерям личного состава;

¹ Иншаков С. М. Криминогенный опыт военнослужащих в мотивации преступного поведения : дис. ... канд. юрид. наук. М., 1987. С. 99.

— намерение солдат, имеющих криминогенное прошлое, совершить преступление, чтобы судом было назначено наказание в виде реального лишения свободы, не связанное с прохождением военной службы, (преступление солдат совершает не желая подвергать жизнь опасности во время боевых действий и не желая продолжать военную службу, в том числе в штрафной воинской части в военное время).

В современной Российской Федерации как и при Петре I наиболее часто в периоды наличия длительной боевой обстановки совершались уклонения от военной службы¹; различные виды хищения, преступления, сопряжённые с применением насилия; преступления, связанные с оружием и боеприпасами (их хищение и нарушение правил обращения с ними); неосторожные преступления и др. То, что в подавляющем большинстве совершаются уклонения от военной службы², объективно свидетельствует об очень большом распространении таких мотивов, как трусость и малодушие.

Формированию мотивации к совершению военнослужащими преступлений как в боевой, так и в обычной обстановке, часто способствуют различные обстоятельства: несовершенство военного права и латентность, вследствие которых многие преступления остаются скрытыми и многие военнослужащие не привлекаются к уголовной ответственности за совершённые преступления; также этому способствуют девиантные отклонения и виктимность военнослужащих; нахождение военнослужащих в состоянии алкогольного либо наркотического опьянения, желание приобрести и употребить спиртное, наркотические средства, психоактивные вещества³.

Уголовное право должным образом не

выполняет функцию предупреждения преступного поведения, поскольку влияющие на безопасность государства преступления совершаются регулярно, без страха понести суровое наказание. Последнему обстоятельству и формированию мотивации к совершению преступлений в боевой обстановке способствует большая латентность преступлений, совершаемых военнослужащими в ходе военных действий. По мнению некоторых участников чеченских событий, латентность преступлений при этом была очень велика — регистрировалось примерно одно из пятнадцати преступлений⁴.

Причём как латентность, так и количество случаев формирования мотивации на совершение преступлений, многократно увеличивается в ходе войн, вооружённых конфликтов, в боевой обстановке.

Следует также отметить, что во время войн, контртеррористических операций отчётливо проявляется самодетерминация как преступлений военнослужащих, особенно латентных⁵, так и самодетерминация мотиваций на совершение преступлений, чему способствует сопутствующая латентности безнаказанность⁶.

Девиантные отклонения и виктимность также следует признать обстоятельствами, влияющими на формирование мотивации преступного поведения военнослужащих, в том числе и в боевой обстановке. Выделение виктимности и девиантных отклонений военнослужащих и их личностных особенностей в качестве отдельных криминогенных обстоятельств, влияющих на формирование мотиваций совершения преступлений в армии и на флоте, а особенно в боевой обстановке, обусловлено важностью данной проблемы. Виктимность и девиантные отклонения военнослужащих влияют как на

¹ Оноколов Ю. П. Некоторые особенности латентных преступлений, совершаемых в воинских формированиях России во время войн и различных вооружённых конфликтов. М. : Перо, 2016. С. 93—94.

² Оноколов Ю. П. Уклонения от военной службы (исторические, уголовно-правовые, криминологические аспекты). Новороссийск : СТМ Торг, 2014. С. 6.

³ Оноколов Ю. П., Оноколов М. Ю. Проблемы преступности и уголовной ответственности военнослужащих в военное время и в боевой обстановке. Ростов н/Д. : ПРЕСТИЖ-ИНФО, 2008. С. 3.

⁴ Иншаков С.М. Военная криминология : учебник. С. 2.

⁵ Оноколов Ю. П. Некоторые особенности латентных преступлений, совершаемых в воинских формированиях России во время войн и различных вооружённых конфликтов. М. : Перо, 2016. С. 67.

⁶ Оноколов Ю. П. Латентность преступлений, совершаемых военнослужащими в периоды войн, боевых действий, контртеррористических операций. М. : Спутник+, 2014. С. 6.

формирование возможных мотивационных процессов совершения преступлений, так и на динамику, структуру, количество и латентность преступлений, совершаемых в воинской среде.

Не только пьянство, но и просто употребление военнослужащими спиртных напитков в ходе боевых действий и в боевой обстановке тоже способствует формированию мотивации преступного поведения, а в дальнейшем — совершению военнослужащими различных преступлений.

Употребление военнослужащими наркотических средств в ходе боевых действий и в боевой обстановке соответственно также влияет на формирование мотивации преступного поведения, а в дальнейшем — совершению военнослужащими различных преступлений, многие из которых не связаны с наркотиками.

Ведение боевых действий, степень их интенсивности и наличие реальной возможности погибнуть способствуют как формированию мотивации на совершение преступлений, так и увеличению количества преступлений, существенная часть которых остаётся латентной, а виновные военнослужащие очень часто остаются безнаказанными и нередко без боязни ответственности принимают решения на совершение преступлений и реально совершают новые преступления. Это происходит обычно на глазах других военнослужащих, что существенно влияет на возникновение у многих военнослужащих мотивации на совершение как аналогичных, так и совершенно иных преступлений. То есть высокая латентность преступности военнослужащих в боевой обстановке является обстоятельством, значительно влияющим на возникновение мотивации совершения военнослужащими преступлений.

Формированию мотивации на совершение преступлений во время ведения войн и длительных боевых действий часто способствуют переутомление, стрессы, реальная возможность погибнуть в результате боевых действий, большое количество источников повышенной опасности: оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ, военной техники, употребление спиртных напитков, наркоти-

ческих средств либо психотропных веществ.

Процессу мотивации преступлений, особенно в период длительной боевой обстановки, во многом способствуют как ненадлежащая организация деятельности правоохранительных органов, так и сокрытие преступлений командованием, которое нередко преступные действия, повлекшие гибель военнослужащих, относит к боевым потерям, а повлекшие тяжкий вред здоровью — к несчастным случаям, ранениям в ходе боевых операций и др.

Формирование процесса мотивации на совершение преступлений нередко осуществляется в зависимости от фактической преступности военнослужащих и её латентной составляющей. Обе названные части преступности, как и частота и быстрота формирования мотивации на совершение преступлений военнослужащими значительно увеличиваются в ходе активных военных и иных боевых действий.

Чем интенсивнее и широкосштабнее осуществляются боевые действия, тем выше уровень преступности и латентности преступлений, тем чаще и быстрее у военнослужащих происходит процесс формирования мотивации на совершение преступлений.

При этом в различные периоды ведения боевых действий наиболее часто формируется мотивация на совершение: различных видов уклонений от военной службы; преступлений против гражданского населения; преступлений, сопряжённых с применением насилия, причинением телесных повреждений, умышленным и неосторожным убийством; преступлений корыстной направленности; экологических преступлений, а в последние десятилетия — также преступлений, связанные с незаконным оборотом наркотических средств.

На начальном этапе ведения боевых действий, а также в ходе ведения активных боевых действий крайне затруднительно предупредить, выявить и расследовать основную часть совершённых военнослужащими преступлений, что способствует увеличению частоты формирования у военнослужащих мотивации на совершение преступлений.

В ходе ведения активных боевых действий и проведения активной фазы контртеррористической операции нередко практически невозможно принять превентивные предупредительные меры по недопущению начала осуществления и осуществления самого процесса мотивации на совершение преступлений военнослужащими. Это возможно более-менее эффективно осуществлять во время пассивной фазы боевых действий, в обороне и т.п.

Законы и подзаконные акты, составляющие нормы военного права, в том числе касающиеся боевых действий, боевой и особой обстановки, нуждаются в совершенствовании с тем, чтобы они были полноценными, содержали простые, достаточно полные и понятные нормативные акты. Несовершенство военного права часто создает определённые условия для формирования у некоторых военнослужащих, особенно у воинских должностных лиц, мотивации на совершение, в том числе и в боевой обстановке, различных преступлений: мошенничеств, злоупотреблений, хищений, получения и дачи взятки.

Так, с конца 80-х годов прошлого столетия в районах наведения конституционного порядка, ведения боевых действий и проведения контртеррористических операций всегда устанавливаются капитальные и легко перемещаемые блок-посты. Однако организация деятельности этих блок-постов, права и обязанности несущих на них службу военнослужащих Минобороны России, сотрудников МВД России до сих пор должным образом не урегулирована нормами права.

Формированию мотивации на совершение военнослужащими насильственных преступлений во время ведения длительных боевых действий нередко способствуют фактическая выборочность уголовного преследования, нередкое моральное одобрение применения насилия сослуживцами, наличие в воинском коллективе элементов криминальной субкультуры, привносимой в армию ранее судимыми и привлекавшимися к уголовной ответственности, а также содействующими в следственных изоляторах и изоляторах временного содержания.

Употребление военнослужащими наркотических средств способствует формированию мотивации на совершение преступлений, в первую очередь, связанных с незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ, и, кроме того, часто способствует формированию мотивации на совершение других преступлений. Это нужно учитывать в ходе противодействия наркопреступности в частях и подразделениях, в первую очередь, — выполняющих боевые задачи (РВСН, ПВО, ВМФ, в карауле, на вахте и др.), а также исполняющих служебные обязанности в боевой либо в фактически боевой обстановке.

Существенным фактором формирования мотивации на совершение военнослужащими преступлений, являющимся общим для всех преступлений, совершенных в вооружённом конфликте и в боевой обстановке, независимо от конкретных обстоятельств, при которых они были совершены, является влияние на формирование мотивации на совершение преступлений конкретных обстоятельств и характера боевых действий: наступления, отступления, обороны, влияние больших и маленьких побед и поражений, успехов и неудач.

Исторические данные на протяжении веков и тысячелетий свидетельствуют о том, что во время военных поражений и отступлений преступность военнослужащих значительно увеличивается (в том числе и ее латентная составляющая), а во время успешных боевых действий — уменьшается, чему способствует в основном трусливо-малодушная мотивация, особенно характерная для отступлений и военных неудач. Таким образом, основной мотивацией преступлений, совершаемых военнослужащими в ходе отступлений, во время военных неудач, является трусливо-малодушная мотивация.

Основной мотивацией преступлений, совершаемых в обороне (во время пассивной фазы вооружённого конфликта), также является трусливо-малодушная мотивация, на втором месте — корыстная мотивация преступлений, на третьем — хулиганские побуждения и иная мотивация совершения насильственных преступлений.

Основной мотивацией преступлений, совершаемых в наступлении, также явилась трусливо-малодушная мотивация, на втором месте — корыстная мотивация преступлений, а также хулиганские побуждения и иная мотивация совершения насильственных преступлений, которая проявлялась, в основном, в отношении местного населения.

То есть трусливо-малодушная мотивация совершения преступлений военнослужащими — общая во время ведения боевых действий. Причём данная мотивация характерна, в первую очередь, для различных видов уклонений от военной службы, которые составляют основную часть преступлений, совершаемых в боевой обстановке.

Совершению преступлений, сопряжённых с применением насилия в боевой обстановке, в основном характерна преступно-агрессивная мотивация. Её возникновению способствуют: психофизиологические особенности военнослужащих-правонарушителей и их девиантные отклонения; поведение в бою и обычной обстановке командиров, подчиненных и сослуживцев; психофизиологические особенности, степень виктимности и девиантности военнослужащих-потерпевших; психологическая и физиологическая несовместимость правонарушителя и потерпевшего, а также: уровень воинской дисциплины, наличие должного воинского правопорядка; морально-служебная обстановка в воинской части и в подразделении; характер и степень участия подразделения в ведении боевых действий; характер самих боевых действий.

При хищениях оружия и боеприпасов в частях и подразделениях, участвующих в боевых действиях, также детерминируют как общие, так и специфические детерминанты, зависящие от условий военной службы и характера военных действий. Большинство хищений оружия, боеприпасов и взрывчатых веществ в боевой обстановке совершается по корыстным мотивам, часто связанным с желанием приобрести дополнительное питание, обмундирование, спиртные напитки и наркотические средства. Однако нередко мотивация данных деяний связана с необходимостью обеспечения жизненных потребностей виновного воен-

нослужащего и его сослуживцев (продуктами питания, лекарствами, автотранспортом, горюче-смазочными материалами).

В боевой обстановке увеличивается ценность спиртного и наркотиков как объектов преступных посягательств¹. В основном криминальные деяния заключаются в незаконном приобретении, хранении, перевозке, изготовлении наркотических средств для личного потребления, что связано часто с желанием уменьшить страх перед боевыми действиями, либо снять стресс после их окончания, которые в последующем переходят в привычку, вследствие чего совершаемые военнослужащими наркопреступления продолжают как во время военной службы, так и после увольнения в запас, в гражданских условиях, то есть появляется наркотическая зависимость. А перед людьми, имеющими наркотическую зависимость, постоянно стоит проблема поиска как наркотиков, так и средств для их приобретения, чем самодетерминируется как мотивация, так и реальное совершение новых наркопреступлений, что является особо опасным в военное время, в боевой обстановке, во время проведения контртеррористических операций.

Переутомление, неумеренное употребление спиртного, увеличение насыщенности источниками повышенной опасности (оружием, боевой техникой), на фоне уменьшения ценности человеческой жизни и здоровья, способствуют росту неосторожных преступлений в боевой обстановке.

Мотивация нарушений правил обращения с оружием и боеприпасами во многом обусловлена условиями военной службы, в том числе и условиями военных действий, боевой обстановки, условиями размещения и обустройства воинского подразделения, состоянием воинской дисциплины и правопорядка, обученностью личного состава правилам обращения с оружием и боеприпасами.

В мотивации преступлений, связанных с неосторожным уничтожением, а также с ут-

¹ Иншаков С. М. Криминогенный опыт военнослужащих в мотивации преступного поведения : дис. ... канд. юрид. наук. М., 1987. С. 99.

ратой военного имущества: оружия, боеприпасов и военной техники, детерминируют также как общие, так и специфические причины, зависящие от условий военной службы и характера военных действий. Большинство деяний совершается из-за невнимательности, неорганизованности, халатного отношения к сбережению и к правилам пользования имуществом, а также из-за недостаточного контроля за сохранностью и использованием военным имуществом, чему нередко способствует как ход и характер проводимых боевых действий, так и ненадлежащее отношение к исполнению служебных обязанностей, а порой пьянство и разгильдяйство некоторых военнослужащих.

В основном корыстная мотивация, а также хулиганские и сексуальные побуждения характеризуют криминальные действия, совершаемые военнослужащими в отношении местного населения в военное время, в периоды ведения боевых действий, контртеррористических операций. Этому способствует большая латентность данных преступлений. Мотивация данных преступлений, как правило, соответствует мотивации преступлений, совершаемых военнослужащими в обычной обстановке прохождения военной службы.

Однако нередко мотивация¹ воинской преступности в боевой обстановке имеет свои особенности, определяющиеся:

— характером, интенсивностью, длительностью, организацией и масштабом ведущихся боевых действий;

— местонахождением относительно противника и вышестоящего командования;

— материально-техническим и иным обеспечением;

— поставленными служебно-боевыми задачами, выполняемыми военнослужащими, совершающими те либо иные криминальные деяния;

— физическим и психологическим состоянием военнослужащих.

Вышеприведённые обстоятельства дают

основания сделать вывод о том, что в армии и на флоте наличествует большое количество несколько специфических обстоятельств, способствующих формированию мотивации на совершение различных преступлений в боевой обстановке, что требует должного внимания при предупреждении, профилактике преступности в войсках и иных воинских формированиях Российской Федерации.

Формирование мотивации на совершение различных преступлений в боевой обстановке необходимо изучать и учитывать при организации работы по предупреждению и борьбе с преступлениями в армии и на флоте субъектам противодействия преступности: командованию, органам военного управления, органам военной прокуратуры, военно-следственным органам, органам ФСБ в войсках.

Библиография

1. Иншаков, С. М. Военная криминология : учебник / С. М. Иншаков ; под общ. ред. В. В. Лунеева. — М., 2000.

2. Иншаков, С. М. Криминогенный опыт военнослужащих в мотивации преступного поведения : дис. ... канд. юрид. наук / С. М. Иншаков. — М., 1987.

3. Иншаков, С. М. Системное воздействие на преступность в Вооружённых Силах России : дис. ... д-ра юрид. наук / С. М. Иншаков. — М., 2003.

4. Оноколов, Ю. П. Воинская преступность в военное время и в боевой обстановке / Ю. П. Оноколов. — Germany : LAP LAMBERT Academic publishing, 2012.

5. Оноколов, Ю. П. Латентность преступлений, совершаемых военнослужащими в периоды войн, боевых действий, контртеррористических операций / Ю. П. Оноколов. — М. : Спутник+, 2014.

6. Оноколов, Ю. П. Некоторые особенности латентных преступлений, совершаемых в воинских формированиях России во время войн и различных вооружённых конфликтов / Ю. П. Оноколов. — М. : Перо, 2016.

7. Оноколов, Ю. П. Понятие, социальное и психологическое содержание мотивов и целей преступлений, совершаемых военнослужащими / Ю. П. Оноколов // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. — 2010. — № 5.

8. Оноколов, Ю. П. Проблемы преступности и уголовной ответственности военнослужащих в военное время и в боевой обстановке / Ю. П. Оноколов, М. Ю. Оноколов. — Ростов н/Д. : ПРЕСТИЖ-ИНФО, 2008.

¹ Оноколов Ю. П. Понятие, социальное и психологическое содержание мотивов и целей преступлений, совершаемых военнослужащими // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. 2010. № 5. С. 212.

9. Оноколов, Ю. П. Уклонения от военной службы (исторические, уголовно-правовые, крими-

нологические аспекты) / Ю. П. Оноколов. — Новороссийск : СТМ Торг, 2007.

Motivation of crimes committed by servicemen during wars and other hostilities

© Onokolov Yu. P.,

the candidate of Law, a retired judge, Colonel of Justice.

Abstract. The article outlines some features of the formation of motivation for the crimes committed by servicemen in combat situations, during military operations, and counter-terrorist operations. The author concludes that the formation of motivation to commit various crimes in a combat situation must be studied and taken into account when organizing the work to prevent and combat crimes in the army and the navy to counteract crime: the command, the military command, the military prosecutor's offices, the investigative bodies, the FSB organs in the troops.

Keywords: formation of motivation of servicemen's crimes, combat situation, military actions, serviceman.

Bibliography

1. Inshakov, S. M. Military criminology : textbook / S. M. Inshakov ; by ed. V. V. Luneev. — M., 2000.
 2. Inshakov, S. M. Crime the experience of soldiers in the motivation of criminal behavior diss. ... kand. the faculty of law sciences / S. M. Inshakov. — M., 1987.
 3. Inshakov, S. M. Systemic effects on crime in the Armed Forces of Russia : dis. ... d-ra jurid. sciences / S. M. Inshakov. — M., 2003.
 4. Onokolov, J. P. Military crime in wartime and in a combat situation / J. P. Onokolov. — Germany : LAP LAMBERT Academic publishing, 2012.
 5. Onokolov, J. P. The Latency of crimes committed by soldiers in times of war, combat operations, counter-terrorist operations / Y. P. Onokolov. — M. : Sputnik+, 2014.
 6. Onokolov, J. P. Some peculiarities of latent crimes committed in military units of Russia during wars and various armed conflicts / J. P. Onokolov. — M. : Pens, 2016.
 7. Onokolov, J. P. The Concept, social and psychological content of motives and purposes crimes committed by military personnel / U. P. Onokolov // Actual problems of humanitarian and natural sciences. — 2010. — № 5.
 8. Onokolov, Y. P. Problems of crime and criminal responsibility of military personnel in wartime and in a combat situation / Y. P. Onokolov, M. Y. Onokolov. — Rostov n/D : PRESTIGE INFO, 2008.
 9. Onokolov, J. P. Evasion of military service (historical, legal, criminological aspects) / Y. P. Onokolov. — Novorossiysk : STM Bargaining, 2007.
-

Теоретико-правовые аспекты криминализации незаконного перемещения через государственную границу товаров и иных предметов

© Попов А. С.,

соискатель учёной степени кандидат юридических наук, сотрудник Центра исследования проблем российского права «Эквитас»

Аннотация: в статье автор выделяет и рассматривает периоды криминализации незаконного перемещения через государственную границу товаров и иных предметов. Исследование источников, в которых нашли отражение нормы об ответственности за рассматриваемое противоправное деяние, позволило представить и обосновать характеристику периодов криминализации незаконного перемещения через государственную границу товаров и иных предметов от Древнерусского государства до настоящего времени.

Ключевые слова: незаконное перемещение через границу товаров, криминализация, ответственность, характеристика периодов.

Рецензент — Р. М. Скулаков, кандидат юридических наук, доцент.

Надежная защита и охрана государственной границы на всех этапах развития российского государства являлась одним из необходимых условий обеспечения его безопасности.

При создании эффективной системы противодействия незаконному перемещению через государственную границу товаров и иных предметов на современном этапе необходимо учитывать историко-правовые аспекты криминализации данного деяния. Рассмотрение нормативных правовых актов в исторической ретроспективе позволяет выявлять общие закономерности и определить их влияние на состояние исследуемого явления.

Исследование незаконного перемещения через государственную границу товаров и иных предметов по отдельным критериям в различные периоды целесообразно произвести методом исторического и юридического анализа.

Согласно предлагаемой классификации первую группу источников составили нормативные правовые акты, действовавшие в древнерусском государстве и в период феодальной раздробленности (IX — XV вв.). Во второй группе выделяются нормативные правовые акты, изданные в период формирования русского централизованного государства (XVI — XVII вв.). В третью группу

вошли нормативные правовые акты Российской империи (XVIII — XX вв.). В четвертую группу объединены нормативные правовые акты, изданные в период с 1918 г. по настоящее время (с 1917 по 1927 гг., с 1927 по 1994 гг., 1996 по 2011 гг. и с 2011 по н.в.). Широкий охват четвертой группы источников обусловлен их большим количеством, определяемым изменениями в общественно – политическом устройстве государства в период с 1918 г. по н.в.

Анализ источников первой группы в современных редакциях¹ позволяет судить о развитии законодательства об ответственности за незаконное перемещение через границу товаров в IX — XV вв.

На существование таких критериев как «способ осуществления» и «ответственность за совершение» обращали внимание в своих работах отечественные исследователи данной темы². В период Киевской Руси в качестве санкции за совершение контрабанды выделяется «разновидность штрафа —

¹ См.: Договор Руси с Византией 944 г., Договор Руси с Византией 971 г. Русская Правда краткой редакции, Русская Правда пространной редакции // Памятники русского права: в 8 вып. Вып. 1 : Памятники права Киевского государства X — XII вв. М., 1952.

² Малов В. В., Пиджаков А. Ю., Решецкий В.Ф. Российское законодательство о контрабанде: история становления и развития // URL: [http:// www.tam-zar.ru](http://www.tam-zar.ru).

«промыт», который устанавливал двойную ставку мыта за провоз или попытку провоза товара ухищренным способом». За попытку украдкой провезти товар, не уплатив пошлину, Судебником князя Владимира было предусмотрено наказание в виде конфискации товара и избияния плетью перевозчика»¹.

С утратой центральной великокняжеской властью контроля над территорией Древнерусского государства в результате монголо-татарского нашествия произошло изменение характера торговых отношений. В условиях существования административных границ между княжествами продолжилось развитие законодательства об ответственности за незаконное перемещение через границу товаров, регламентированное двусторонними договорами между отдельными княжествами и городами. К этому же периоду относятся первые попытки создания «зон беспошлинной торговли». Князья включали в договоры статью о том, что купцы имеют право свободного проезда через заставы².

К концу XV в. сформировалась система наказаний за тайный ввоз товаров помимо «застав»: «протаможье» — штраф за тайный провоз товара без уплаты пошлин, «протамга» — штраф за неявку товара в таможене.

Примерами развития законодательства на «региональном» уровне, которое в числе других содержало нормы об ответственности за незаконное перемещение через границу товаров, являются Двинская и Белозерская уставные грамоты.

Так, в I разделе Уставной Белозерской грамоты от 1488 г. была прямо прописана ответственность за нарушение правил торговли, установленных Грамотой. В случае если купцы торговали в не указанном им

месте, с них брались заповеди: с каждого купца и продавца по 2 рубля, из которых 1 рубль шел наместнику, второй в таможеню, а товар отбирался в пользу Великого князя³.

В ст. 11 Белозерской таможенной грамоты 1497 г. установлено, что «по прибытии на место торговли купцы обязаны были предъявить таможенным властям товары, предназначенные для продажи, и уплатить специальную пошлину — явку»⁴. За нарушения порядка ввоза товаров был установлен штраф — протаможье, размер которого зависел от стоимости товара. Устанавливая большие размеры такого штрафа, как протаможье, централизованная власть стремилась защитить финансовые интересы государства.

В XV — XVI вв. военные успехи Московского княжества, совокупность объективных политических, экономических и социальных факторов окончательно оформили вектор развития централизованного русского государства. Судебник 1497 г. послужил основой для последующего создания единого правового пространства, без которого не могла бы проводиться единая таможенная политика государства, предполагающая отказ от самостоятельной «региональной» таможенной политики.

Анализ источников криминализации незаконного перемещения через границу товаров в IX — XV вв. позволяет сделать вывод о том, что в рассматриваемом периоде отсутствовали условия для юридического оформления понятия контрабанды. К таким условиям относятся, прежде всего, создание централизованного государства, в котором обеспечено правовое единство территорий, входящих в его состав, образование рынка сбыта товаров и услуг, создание уполномоченного государственного органа, проводящего государственную политику в области таможенного дела. Вместе с тем, в рассматриваемый период были созданы необходимые предпосылки: осуществлялась торговля, на региональном уровне сложилась система торговых пошлин, а также штрафов за их неуплату.

¹ Памятники русского права: в 8 вып. / Вып. 1 : Памятники права Киевского государства X — XII вв. М., 1952.

² См.: Догов. грам. Новгорода с твер. вел. кн. Ярославом Ярославичем. 1266 г. // Грам. Вел. Новгорода. № 2. С. 37; Докончание вел. кн. Василия Дмитриевича с твер. вел. кн. Михаилом Александровичем, около 1396 г. // Духов. и договор. грамоты великих и удельных князей XIV — XVI вв. М.-Л., 1950. № 15. С. 70.

³ URL: <http://constitutions.ru>

⁴ URL: <http://fictionbook.ru>

Однако выделить в качестве объекта посягательства государственную или таможенную границу не представляется возможным, поскольку граница определялась условно: либо по защитной стене города (поселения), на территорию которого распространяется власть великого князя, либо по месту сбора (уплаты) ввозной (вывозной) пошлины. Способ осуществления в рассматриваемых источниках называется тайным провозом товара без уплаты пошлин.

Развитие отечественного законодательства об ответственности за незаконное перемещение через границу товаров продолжилось в XVI — XVII в.

Указом Ивана IV в 1571 г. был утверждён Приговор «О станичной и сторожевой службе на государевых окраинах и в степи»¹. Централизованная власть обеспечивает защиту национальных интересов на границе государства принятием правовых и организационных мер.

В Соборном Уложении 1649 г. понятие контрабанды отсутствовало. Вместе с тем, ст. 4 гл. IX «О мытах, перевозах и мостах» Уложения² прямо предусматривала ответственность за тайный провоз товаров без уплаты торговых пошлин в виде штрафа в троекратном размере стоимости провезённого товара, а также телесного наказания кнутом³. Для защиты национальных интересов указом царя Алексея Михайловича Романова от 1649 г. были отменены льготы, предоставленные ранее английским купцам. Указывалось, что причиной отмены льгот послужило то, что англичане ввозили в Россию чужие (не английские) товары, которые объявлялись своими, сговаривались о снижении закупочных цен на русские товары и торговали «подкрадными, обидными товарами»⁴. Ввоз одних товаров и объявление их

за другие по объективным признакам стал одним из способов осуществления контрабанды — «недостовверное декларирование».

Принятие Новоторгового устава 1667 г. обусловили неконкурентоспособность отечественных товаров, отрицательный торговый баланс государства (импорт многократно превосходил экспорт) и др., негативно сказывавшиеся на формировании внутреннего рынка, процессе накопления первоначального капитала, характерного в этот период для стран Европы.

В соответствии со ст. 6 Устава⁵ на основании росписей, представленных купцами, товары тщательно досматривались, после чего составлялся особый документ «выпись», в котором отражались результаты досмотра и суммы начисленных пошлин. Товары, не указанные купцом в «росписи», предусмотрено было «имать на великого государя»⁶. В Новоторговом уставе конфискация товаров в качестве основного вида наказания за нарушение запретов была предусмотрена ст. 6, 15, 16, 46, 57, 67, 74, 78⁷. В данных статьях был закреплён способ осуществления контрабанды — «сокрытие от таможенного контроля».

В Судебнике 1550 г., Соборном Уложении 1649 г., Новоторговом уставе 1667 г. выделяются следующие критерии: способ осуществления — тайный провоз товаров без уплаты торговых пошлин (ст. 4 главы IX Соборного Уложения); выдача одних товаров за другие — аналог «недостовверного декларирования», сокрытие от таможенного контроля (Новоторговый Устав); ответственность за осуществление незаконного деяния в виде штрафа в трёхкратном размере стоимости товара (ст. 4 главы IX Соборного Уложения), конфискация (Новоторговый Устав). Понятие контрабанды, объект посягательства и квалифицирующие при-

¹ URL: <http://historyru.com>

² Соборное уложение 1649 г. Законодательство царя Алексея Михайловича. М.: «Зерцало», 2011. С. 79—80.

³ См.: гл. IX «О мытах и о перевозах, и о мостах» (ст. 4) // Соборное уложение 1649 г. Законодательство царя Алексея Михайловича // URL: <http://www.hist.msu.ru>

⁴ Кулишер И. М. История русской торговли и промышленности. М.: Социум, 2006. С. 43.

⁵ Новоторговый устав 1667 г.: Российское законодательство X — XX вв. : в 9 т. Т. 4. Законодательство периода становления абсолютизма. Отв. ред. А. Г. Маньков. М.: Юридическая литература, 1986.

⁶ Примечание: так указано в тексте документа.

⁷ Новоторговый устав 1667 года : Российское законодательство X — XX вв.: в 9 т. / Т. 4. Законодательство периода становления абсолютизма.

знаки в источниках рассматриваемого периода не указаны.

В XVIII веке меры по защите внутреннего рынка, принятые государством в XVII веке, получили продолжение в проводимой Петром I политике «протекционизма», последствием которой стали возросшие масштабы контрабанды товаров. Впервые в истории государство было вынуждено признать существование контрабанды и принять меры к борьбе с ней. Для противодействия беспощинному привозу в 1723 году Петром I был издан Указ¹, по которому велено на больших дорогах учредить крепкие заставы, а малые дороги завалить или перекопать рвами. Однако эффективность принятых мер противодействия провозу «подкрадных, обидных товаров» оставляла желать лучшего².

В 1724 г. был принят новый таможенный тариф и Морской Торговый регламент, который регулировал процедуру контроля пребывающих из-за границы судов. Ответственность за нарушение установленных правил предусматривала штраф и конфискацию как товаров, так и судов — за участие в нелегальном перевозе товаров с купеческих кораблей на берег и наоборот. За сокрытие контрабандных товаров следовало телесное наказание³.

Морской пошлинный регламент 1731 г. изменил систему наказаний в области таможенного дела, исходя из степени тяжести совершенного правонарушения и нанесённого ущерба фискальным интересам государства⁴. К новеллам Морского пошлинного регламента следует отнести ответственность специального субъекта — командира

военного судна за перевозку товаров, минуя таможенный контроль на военных судах, а также меры по материальному стимулированию таможенных служащих в борьбе с нелегальным ввозом товаров. Должностное лицо, выявившее правонарушение, получало награду в виде четверти от конфискованных контрабандных товаров. Аналогичные меры стимулирования были предусмотрены для должностных лиц пограничных таможенных застав, задержавших контрабанду.

В середине XVIII в. таможенная политика совершенствовалась путём принятия правовых и организационных мер, направленных на совершенствование борьбы с контрабандой.

В 1755 г. был принят Таможенный Устав, в котором дальнейшее развитие получили нормы об ответственности должностных лиц (таможенных служащих), уличённых в пособничестве контрабанде⁵. Указом Екатерины II от 27 сентября 1782 г. «Об учреждении особой таможенной пограничной цепи и стражи для отвращения потаенного провоза товаров» в каждой западной пограничной губернии учреждалась таможенная пограничная стража⁶. Несмотря на принятие мер, направленных на устранение причин и условий контрабанды — пособничество таможенных служащих в совершении таможенных правонарушений и установление контроля на границе, контрабанда во второй половине XVIII века из явления разового превратилось в явление массовое.

Политика государства в области таможенного дела в XVIII веке не была последовательной. Об этом свидетельствуют таможенные тарифы, принятые в 1724, 1731, 1757, 1766, 1782 гг., отразившие проводимую политику государства в области таможенного дела.

Рассматриваемый период характеризуется появлением негативной тенденции в сфере таможенного дела: российские и иностранные купцы стали объединять свои усилия для совершения таможенных преступ-

¹ Российское законодательство X — XX веков: в 9 т. / Т. 4: Законодательство периода становления абсолютизма. С. 404 — 451.

² Лодыженский К. История русского таможенного тарифа. СПб.: Тип. В.С. Балашева, 1886. С. 47.

³ Морской торговый регламент, утв. Петром I 31 января (11 февраля) 1724 года: Полное собрание законов Российской Империи. Собрание 1-е. СПб., 1830. Т. 7. — № 4451.

⁴ Познер В. М. Морской пошлинный регламент 1731 г.: Исторический обзор правительственных мероприятий для развития русского торгового мореходства. СПб.: Тип. В.Ф. Киришбаума, 1895. С. 48.

⁵ Российское законодательство X — XX веков: в 9 т. / Т. 5: Законодательство периода расцвета абсолютизма. М., 1987. С. 268.

⁶ Там же. С. 277.

лений. Например, российские купцы, имея льготы, провозили иностранные товары под своим именем. Комиссия о коммерции, учреждённая Екатериной II в 1774 г., установила, что бездействие, халатность или даже преступные действия таможенных служащих и иных лиц, находящихся на страже интересов государства, приводили к проникновению в страну «заповедных или утаенных от пошлин товаров».

Принятие 8 апреля 1782 г. Устава Благочиния или Полицейского свидетельствует о предпринимаемых государством правовых мерах по защите интересов государства в различных сферах общественных отношений, в том числе в сфере народной торговли. В ст. 231 Устава раскрывается содержание уголовного преступления в сфере народной торговли. Данной нормой запрещены: «1) Привоз или отвоз запрещенного; 2) Бесплатный привоз или отвоз товара; 3) Неоплатимый долг или банкрот; 4) Лихва; 5) Обман в торговле; 6) Перекуп товара»¹. Система наказаний дифференцировалась в зависимости от стоимости товара, перемещаемого без уплаты пошлины, и кратности совершения такого деяния. Нормативное закрепление санкций произведено в ст. 273 Устава².

Таким образом, в XIX в. политика государства в области таможенного дела характеризовалась принятием мер политического, экономического, организационного, правового характера, направленных на защиту национальных экономических интересов.

К организационным мерам относятся: создание к концу XIX в. единой системы таможенных органов; преобразование Таможенной пограничной стражи в соответствии с Карантинным уставом 1832 г.³ в Пограничную стражу, подтверждённое Указом Николая I от 1835 г., главной задачей кото-

рой была борьба с контрабандой⁴; образование в 1893 г. отдельного корпуса пограничной стражи, основными задачами которого были охрана государственной границы и борьба с контрабандой⁵.

В Таможенном уставе 1819 г. в разделе «О последствиях утайки таможенных пошлин и привоза запрещенных товаров» под «контрабандой» понимались «провоз или пронос товаров через границу мимо таможи, неуказание товаров владельцем в поданных в таможенную объявлении и трудовых документах»⁶.

Дальнейший этап криминализации незаконного перемещения через границу товаров связан с принятием в 1845 г. Уложения о наказаниях уголовных и исправительных (в редакции 1885 г.). В Разделе VII «О преступлениях и проступках против имущества и доходов казны» контрабанде была посвящена глава VIII «О нарушении уставов таможенных»⁷. Субъектами таможенных нарушений признавались как частные лица, так и должностные лица таможи. Таможенные нарушения частных лиц по данному Уложению условно делились на две группы: провоз через границу контрабандных товаров и нарушение различных обязательных правил, установленных в предупреждение провоза контрабанды.

Ответственность за контрабанду зависела от предмета контрабанды (бесплатные, запрещённые к ввозу товары, товары, ввоз которых разрешён в определённых местах при оплате пошлины), способа осуществления контрабанды, субъекта совершающего таможенное правонарушение. Продолжилось развитие положения о прямой зависимости наказания от повторного совершения контрабанды. Законодатель дифференцировал ужесточение ответственности за совершение субъектом контрабан-

¹ Устав Благочиния или Полицейский от 8 апреля 1782 г.: Законодательство императора Петра III: 1761-1762 годы. Законодательство императрицы Екатерины II: 1762 — 1782 годы. М.: «Зерцало», 2011 г.

² Там же.

³ Российское законодательство X — XX веков: в 9 т. / Т. 6: Законодательство первой половины XIX века. М., 1988. С. 235.

⁴ Ежуков Е. Л. Зарождение, становление и развитие пограничной охраны России: Учебное пособие. М.: Академия ФПС России, 1997. С. 48.

⁵ Российское законодательство X — XX веков: в 9 т. / Т. 7: Законодательство второй половины XIX века. М., 1988. С. 92.

⁶ Там же. С. 102.

⁷ Уложение о наказаниях уголовных и исправительных 1885 года. Петроград: Изд. Н.С. Таганцева, 1916.

ды в первый, второй, третий и четвёртый раз. В случае совершения контрабанды после назначения наказания в виде «отдачи в исправительные арестантские отделения на срок от 4 до 5 лет» предусматривалась возможность назначения такому лицу наказания «каторги на срок от 4 до 6 лет»¹. Уложение 1845 г. (в ред. 1885 г.) предусматривало наступление ответственности за совершение квалифицированной контрабанды: создание для провоза контрабанды «скопища», «шайки», особенно вооруженной (аналоги современной – организованной группы). Отдельно была установлена ответственность для соучастников. Ответственность за нарушение «правил, установленных о видах предупреждения провоза контрабанды», наступала в зависимости от степени общественной опасности совершённых нарушений. Наиболее важные нарушения подлежали рассмотрению в судебном порядке, менее важные — в административном порядке.

Таким образом, в источниках права XIX в., прежде всего в Уложении 1845 г.², нашли отражение такие критерии ретроспективного исследования незаконного перемещения через границу товаров как понятие контрабанды, способы её совершения, квалифицирующие признаки и ответственность за совершение. Безусловно, в Уложении нет «привычного» современному исследователю понятия контрабанды, но анализ статей, посвящённых контрабанде, свидетельствует о юридическом охвате различных ситуаций.

Следующий этап криминализации незаконного перемещения через границу товаров определяет принятие Таможенных уставов 1904, 1910³ гг., Положения о контрабанде от 27 марта 1907 г.⁴ и других нормативных правовых актов⁵. В соответствии с

Таможенным уставом 1904 г.⁶ под контрабандой понимались товары, провозимые или проносимые незаконными путями или способами за границу или из-за границы, а равно и те товары, которые из-за границы были привезены в таможеню, но на основании правил о привозе считаются тайно провозимыми. Предметом контрабанды признавались только пошлинные и запрещенные товары. Наиболее детальное понятие контрабанды в источниках права дореволюционной России было дано в Положении о контрабанде от 27 марта 1907 г. В соответствии с Положением контрабандой признавалось как перемещение из-за границы без предъявления таможенным органам или с предъявлением, но с сокрытием от таможенного контроля, так и выпуск в свободный оборот на внутреннем рынке России иностранных товаров с нарушением установленных правил.

Исследование третьей группы источников криминализации незаконного перемещения через государственную границу товаров позволяет сделать вывод о том, что к 1913 г. в отечественных источниках права контрабанда нашла юридическое закрепление. Законодательно определено понятие контрабанды, в том числе квалифицированный состав, способы её осуществления, а также ответственность за её совершение. Вместе с тем, в качестве объекта посягательства при совершении контрабанды законодатель указывал «границу». Понятия «государственная граница», «таможенная граница» не получили закрепление в источниках права.

В начале XX в. в Российской империи продолжилось развитие законодательства по борьбе с контрабандой. На основе приобретённого опыта были приняты меры экономического, организационного и правового характера, позволившие создать действенную систему защиты национальных экономических интересов.

Высочайше утвержденное 22 марта 1903 г. СПб., изд. юр. книжного склада «Право», тип. СПб. акц. общества «Слово», 1903 г.

⁶ Российское законодательство X — XX веков: в 9 т. / Т. 9: Законодательство эпохи буржуазно-демократических революций. М., 1994. С. 48.

¹ Кисловский Ю. Г. Контрабанда: история и современность. М., 1996. С. 90.

² Уложение о наказаниях уголовных и исправительных 1845 года. // Полное собрание законов Российской Империи. – Т. 20. – Отд. 1. 1845. СПб., 1846.

³ Таможенный устав 1910 года (ст. 2) // URL: <http://www.tkod.ru/ustav/1910/2.html>.

⁴ Российское законодательство X — XX веков: в 9 т. – Т. 9: Законодательство эпохи буржуазно-демократических революций. М., 1994. С. 145.

⁵ Устав о предупреждении и пресечении преступлений. Издание 1890 г.; Уголовное уложение,

Дальнейшая криминализация незаконного перемещения через границу товаров осуществлялась в советский период. Смена общественно-политического устройства обусловила рост масштабов контрабанды. В первых советских нормативных правовых актах понятие «контрабанды» не закреплено. В 1922 г. исполнительными органами власти были приняты Декрет РСФСР «О таможенной охране», УК РСФСР. Советское государство, осознавая важность установления монополии на внешнюю торговлю для обеспечения финансовых интересов, признает незаконное перемещение через государственную границу товаров преступлением.

В соответствии со ст. 7 гл. 2 «О контрабанде и взысканиях за неё» Декрета СНК РСФСР от 1 сентября 1922 г. «О таможенной охране» «контрабандой» признавались «1) провоз или пронос через государственную границу, а также покушение на вывоз за границу всех товаров и ценностей помимо таможенных учреждений; 2) провоз или пронос товаров через таможенные учреждения, с сокрытием от таможенного контроля путем каких бы то ни было ухищрений, товаров и ценностей, запрещенных к ввозу или вывозу, а также дозволенных к ввозу или вывозу, с целью избежания платежа таможенной пошлины».

В статье 97 УК РСФСР от 1 июня 1922 г. предусмотрена ответственность за «нарушение законов и обязательных постановлений о ввозе из-за границы или провозе за границу товаров» в виде «принудительных работ на срок до трех месяцев, соединенных с конфискацией целиком или части этих товаров или штрафа до 300 руб. золотом». За совершение «квалифицированной контрабанды» под которой понимались те же действия, совершенные в виде промысла, должностными лицами, с применением оружия, или если предметом провоза явились предметы, «изъятые из оборота» (оборот которых ограничен)¹ — в виде «лишения свободы на срок не ниже трех лет со

строгой изоляцией или при отягчающих обстоятельствах — высшей меры наказания».

Декретом СНК РСФСР от 24 апреля 1923 г. в ст. 7 Положения о таможенной охране, утвержденного Декретом СНК РСФСР от 1 сентября 1922 г., были внесены изменения, в соответствии с которыми ст. 7 Положения была изложена в следующей редакции: «Контрабандой признается перемещение или покушение на перемещение какого-либо имущества через государственную пограничную черту с сокрытием от таможенного контроля».

Совершенствование советского законодательства о контрабанде продолжилось с принятием Таможенного устава СССР (утвержден ЦИК СССР 12 декабря 1924 г.). В соответствии со ст. 259 Устава контрабандой признавалось «всякое перемещение через государственную пограничную черту товаров, ценностей, имущества и всякого рода предметов, помимо таможенных учреждений или через таковые, но с сокрытием от таможенного контроля».

Дальнейшее развитие законодательства о контрабанде связано с принятием ВЦИК Постановления от 22 ноября 1926 г. «О введении в действие уголовного кодекса РСФСР редакции 1926 года». В новой редакции УК РСФСР законодатель выделил в отдельные составы преступления квалифицированную контрабанду — ст. 59.9 Главы I «Преступления государственные», простую контрабанду — ст. 83 Главы II «Иные преступления против порядка управления». Вместе с тем диспозиция и санкция составов преступления изменены не были.

Постановлением ЦИК от 25 февраля 1927 г. «Об утверждении Положения о преступлениях государственных (контрреволюционных и особо для Союза ССР опасных преступлениях против порядка управления)» квалифицированная контрабанда была признана особо опасным для Союза ССР преступлением против порядка управления.

С принятием Таможенного кодекса СССР (утв. ЦИК СНК СССР 19 декабря 1928 г.) процесс развития советского законодательства о контрабанде довоенного периода был завершён. В Таможенном

¹ О порядке реквизиции и конфискации имущества частных лиц и обществ: декрет СНК РСФСР от 17 октября 1921 г.

кодексе СССР 1928 г. был выделен третий отдел «О контрабанде, взысканиях за неё и о производстве дел о контрабанде». Понятие «контрабанды» было раскрыто в п. «а» — «з» ст. 164 Кодекса, квалифицированной контрабанды — в ст. 166 Кодекса, нормы об ответственности изменений не претерпели.

Дальнейшее развитие советского законодательства о контрабанде происходило в послевоенный период. В соответствии с Указом Президиума Верховного Совета СССР от 19 января 1961 г. из юридического оборота было изъято понятие «простая контрабанда» путём исключения из соответствующих статей Таможенного кодекса слова «простая».

С принятием Закона СССР «Об уголовной ответственности за государственные преступления» 25 декабря 1958 г. была продолжена законодательная практика, сложившаяся на основе УК РСФСР 1926 г. и Положения о преступлениях государственных 1927 г. В ст. 15 Закона СССР «Об уголовной ответственности за государственные преступления» 1958 г. под контрабандой понималось «незаконное перемещение товаров или иных ценностей через Государственную границу СССР, совершенное с сокрытием предметов в специальных хранилищах, либо с обманым использованием таможенных и иных документов, либо в крупных размерах, либо группой лиц, организовавшихся для занятия контрабандой, либо должностным лицом с использованием служебного положения, а равно контрабанда взрывчатых, наркотических, сильнодействующих и ядовитых веществ, оружия, боеприпасов и воинского снаряжения». Таможенный кодекс СССР 1928 г. был дополнен ст. 185.1 аналогичного содержания.

Санкция за совершение контрабанды по Закону 1958 г. предусматривала «лишение свободы на срок от трех до десяти лет с конфискацией имущества и со ссылкой на срок от двух до пяти лет или без ссылки».

Стоит отметить, что из санкции была исключена возможность применения при особо отягчающих обстоятельствах наказания в виде расстрела с конфискацией имущества, предусмотренного санкцией ст. 97 УК РСФСР 1922 г.

В последующие годы продолжился процесс гуманизации законодательства СССР о контрабанде. Были приняты Законы РСФСР от 27 октября 1960 г. «Об утверждении УК РСФСР», «Об утверждении УПК РСФСР», Закона СССР от 15 июля 1964 г. № 2697-VI «Об утверждении Указа Президиума ВС СССР «Об утверждении Таможенного кодекса СССР». В отличие от УК РСФСР 1926 г. советский законодатель по УК РСФСР 1960 г. более не рассматривал «простую контрабанду» как преступное общественно опасное деяние. Юридическая квалификация контрабанды была дана в Таможенном кодексе СССР 1964 г.

«Квалифицированная» контрабанда нашла отражение в ст. 78 УК РСФСР 1960 г. где без изменений диспозиция «Контрабанды» была заимствована из ст. 15 Закона СССР «Об уголовной ответственности за государственные преступления». Вместе с тем, из санкции за совершение «Контрабанды» по УК РСФСР 1960 г. была исключена возможность применения наказания в виде «ссылки на срок от двух до пяти лет или без ссылки», которое было предусмотрено в санкции Закона СССР «Об уголовной ответственности за государственные преступления» 1958 г.

Результаты ретроспективного исследования незаконного перемещения через Государственную границу товаров в советский период позволяют выделить меры правового характера, направленные на совершенствование законодательства о контрабанде.

Ответственность за контрабанду была разграничена на уголовную и административную с закреплением в соответствующих статьях УК РСФСР 1960 г., а также Таможенного кодекса СССР 1964 г. и Кодекса РСФСР об административных правонарушениях 1984 года. Санкции за совершение уголовно наказуемой контрабанды в сравнении с законодательством довоенного периода стали более гуманными. Однако, развитие деструктивных процессов в политике, экономике и социальной сфере, в 80 — начале 90-х годов XX в. повлекло изменение социально-экономических отношений в Советском Союзе. В условиях, когда существующая правоохранительная система уже

не могла обеспечить монополию государства на внешнюю торговлю, применение советского законодательства о контрабанде не могло быть эффективным. Такое положение в системе борьбы с контрабандой сохранялось достаточно длительный период. Первые изменения в законодательство о контрабанде были внесены подзаконными нормативными правовыми актами в 1992 — 1993 гг.¹ и касались в большей степени вопросов осуществления внешнеэкономической деятельности. Уголовно-правовые и уголовно-процессуальные нормы претерпели изменения только в июле 1994 года, когда был принят федеральный закон от 1 июля 1994 г. № 10-ФЗ.

В соответствии с Федеральным законом от 1 июля 1994 г. № 10-ФЗ слова «Государственная граница СССР» в диспозиции ст. 78 «Контрабанда» в УК РСФСР были заменены словами «таможенная граница Российской Федерации». УК РСФСР был дополнен ст. 169.1 «Нарушение таможенного законодательства Российской Федерации», предусматривающей наступление уголовной ответственности за «перемещение в крупных размерах через таможенную границу Российской Федерации товаров или иных предметов, за исключением указанных в ст. 78 УК РСФСР, совершенное помимо или с сокрытием от таможенного контроля, либо с обманным использованием документов или средств таможенной идентификации, либо сопряженное с недекларированием или недостоверным декларированием». В таком виде законодательство Российской Федерации о контрабанде действовало до введения в действие 1 января 1997 г. УК РФ от 13 июня 1996 г., где законодатель отказался от предыдущей конструкции уголовного закона, а разграничение контрабанды произведено по объекту преступного пося-

гательства. Ст. 188 «Контрабанда» УК РФ вошла в гл. 22 «Преступления в сфере экономической деятельности». В частях 3 и 4 ст. 188 УК РФ предусмотрены квалифицирующие признаки: совершение контрабанды «должностным лицом с использованием своего служебного положения; с применением насилия к лицу, осуществляющему таможенный контроль»; совершение контрабанды «организованной группой». Ст. 188 УК РФ действовала до принятия Федерального закона от 7 декабря 2011 № 420-ФЗ, в соответствии с которым была признана утратившей силу.

Изменение национальной системы противодействия контрабанде стало следствием создания единого таможенного пространства и вступления в силу универсальных правовых норм, принятых в Евразийском экономическом союзе.

Таким образом, проведенное ретроспективное исследование незаконного перемещения через границу товаров и иных предметов позволило выделить и охарактеризовать следующие периоды его криминализации:

— первый период (IX — XV вв.) — появление и развитие в древнерусском государстве и в период феодальной раздробленности норм об ответственности за провоз товара без уплаты пошлин;

— второй период (XVI — XVII вв.) — становление и развитие норм об ответственности за провоз товара без уплаты пошлин в Централизованном государстве, принятие Соборного Уложения 1649 г. и специализированного Новоторгового устава 1667 года, закрепление в них ответственности за незаконную выдачу одних товаров за другие, сокрытие товаров от таможенного контроля;

— третий период (XVIII — XX вв.) — дальнейшее развитие отечественного таможенного, уголовного и уголовно-процессуального законодательства, позволившее создать к началу XX в. систему борьбы с незаконным перемещением через государственную границу товаров, включавшую меры организационного и правового характера;

— четвертый период (с 1918 г. по настоящее время) — упразднение дореволю-

¹ Указ Президента Российской Федерации от 14 июня 1992 г. № 628 «О порядке экспорта стратегически важных сырьевых товаров»; постановление Правительства Российской Федерации от 26 июня 1992 г. № 434 «Об утверждении Перечня стратегически важных сырьевых товаров, экспорт которых осуществляется предприятиями и организациями, зарегистрированными Министерством внешних экономических связей Российской Федерации».

ционной системы борьбы с незаконным перемещением через государственную границу товаров, развитие советского законодательства об ответственности за незаконное перемещение через Государственную границу СССР товаров, принятие УК РФ и УПК РФ, развитие интеграционных процессов на постсоветском пространстве, отмена таможенного контроля на государственных границах государств — членов Таможенно-Федерации и всего интеграционного образования.

Библиография

1. Ежуков, Е. Л. Зарождение, становление и развитие пограничной охраны России : учебное пособие / Е. Л. Ежуков. — М.: Академия ФПС России, 1997.
2. Законодательство периода становления абсолютизма / отв. ред. А. Г. Маньков. — М.: Юридическая литература, 1986.
3. Кисловский, Ю. Г. Контрабанда: история и современность / Ю. Г. Кисловский. — М., 1996.

го союза, создание современной системы противодействия незаконному перемещению через государственную границу Российской Федерации товаров и иных предметов.

С учетом исторического анализа необходимо формировать современную систему правового регулирования в интересах обеспечения безопасности Российской Федерации.

4. Кулишер, И. М. История русской торговли и промышленности / И. И. Кулишер. — М.: Социум, 2006.
5. Лодыженский, К. История русского таможенного тарифа / К. Лодыженский. — СПб.: Тип. В. С. Балашева, 1886. — 410 с.
6. Познер, В. М. Морской пошлинный регламент 1731 г. : Исторический обзор правительственных мероприятий для развития русского торгового мореходства / В. М. Познер. — СПб.: Тип. В. Ф. Киришбаума, 1895. — 435 с.

Theoretical and legal aspects of the criminalization of the illegal movement across the state border of goods and other items

© **Popov A. S.**,
science degree applicant, Candidate of Juridical Sciences,
employee of the Research Center of the Problems of Russian
Law "Equitas"

Annotation: the Author of the article marks out and considers on the periods of the criminalization of the illegal movement across the state border of goods and other items. The research of the sources with the norms of the responsibility for the wrongful act in issue allowed to present and substantiate the characteristic of the criminalization periods of the illegal movement across the state border of goods and other items from the Old Russian State to the present time.

Key words: illegal movement across the border of goods, criminalization, responsibility, characterization of periods.

Самовольное оставление части или места службы как умышленное преступление

© Шеншин В. М.,

преподаватель кафедры конституционного и административного права факультета (командного) Санкт-Петербургского военного института войск национальной гвардии Российской Федерации

Аннотация. В статье рассматриваются особенности самовольного оставления части или места службы как умышленного преступления. Автором отмечается, что субъективная сторона состава преступления позволяет ограничивать преступное поведение от непроступного, составы преступлений, сходные по объективным признакам.

Ключевые слова: самовольное оставление части или места службы, умышленное преступление.

Рецензент — О. К. Зателепин, доктор юридических наук, профессор.

Субъективная сторона преступления — это психическое отношение лица, к совершенному им преступлению. Она образует психическое, т.е. субъективное, содержание преступления, поэтому является его внутренней (по отношению к объективной стороне) стороной. Содержание субъективной стороны преступления раскрывается с помощью таких юридических признаков, как вина, мотив, цель. Представляя различные формы психической активности, эти признаки органически связаны между собой и взаимозависимы. Вместе с тем вина, мотив и цель — это самостоятельные психические явления с самостоятельным содержанием, ни одно из них не включает в себя другого в качестве составной части.

Некоторыми учеными субъективная сторона преступления отождествляется с виной, в которую, по их мнению, входят мотив и цель¹. Другие ученые рассматривают субъективную сторону преступления лишь в качестве части вины, выступающей как общее основание уголовной ответственности².

¹ Дагель П. С., Котов Д. П. Субъективная сторона преступления и ее установление. Воронеж, 1974; Кригер Г. А. Понятие и содержание вины в советском уголовном праве // Вестн. Моск. ун-та. 1983. № 5.

² Утевский Б. С. Вина в советском уголовном праве. М., 1950. С. 43—92; Демидов Ю. А. Социальная ценность и оценка в уголовном праве. М., 1975. С. 114; Злобин Г. А. Виновное вменение в историческом аспекте // Уголовное право в борьбе с преступностью. М., 1981, С. 23.

Юридическое значение каждого из этих признаков также различно. Уголовно-правовая наука исходит из того, что человек несет полную ответственность за свои поступки только при условии, что он совершил их, обладая свободой воли, понимаемой как способность выбирать линию социально значимого поведения.

Признать лицо виновным — значит установить, что оно совершило преступление либо умышленно, либо по неосторожности. Поскольку преступлением признается только общественно-опасное деяние, то лицо, его совершившее, становится виновным перед обществом, государством. Эта сторона вины раскрывается в его социальной сущности.

Вина является категорией социальной, поскольку в ней проявляется отношение лица, совершающего преступление, к важнейшим социальным ценностям. Социальную сущность вины составляют проявившееся в конкретном преступлении искаженное отношение к основным ценностям общества, отношение, которое при умысле является отрицательным (антисоциальная установка), а при неосторожности — пренебрежительным (асоциальная установка) либо недостаточно бережным (недостаточно выраженная социальная установка)³.

³ Караулов В. Ф. Уголовное право Российской Федерации. Общая часть / под ред. Б. В. Здравомыслова М., 2002. С. 158.

Вина как определенная форма психического отношения лица к совершаемому им общественно опасному деянию составляет ядро любой субъективной стороны преступления, хотя и не исчерпывает полностью ее содержания. Вина — обязательный признак любого преступления. Но она не дает ответы на вопросы, почему и зачем виновный совершил преступление. На эти вопросы отвечают мотив и цель, которые в отличие от вины являются не обязательными, а факкультативными признаками субъективной стороны преступления.

Умысел — это наиболее распространенная в законе и на практике форма вины. Исходя из смысла ч. 2 ст. 25 УК РФ преступление признается совершенным с прямым умыслом, если лицо, его совершившее, осознавало общественную опасность своего деяния, предвидело возможность или неизбежность наступления общественно-опасных последствий и желало их наступления.

Преступление, предусмотренное ст. 337 УК РФ, представляет собой временное уклонение от исполнения обязанностей военной службы. Субъективная сторона этого преступления включает в себя намерение военнослужащего лишь временно находиться вне части или места службы и желание его вернуться в часть и продолжать прохождение военной службы. Отсутствие у виновного цели вовсе уклониться от несения обязанностей военной службы отличает рассматриваемое преступление от дезертирства.

Важнейшим признаком, отличающим дезертирство от самовольного оставления части или места службы, является цель уклониться от военной службы, о чём содержится прямое указание в диспозиции ст. 338 УК РФ. Цель уклониться от военной службы заключается в намерении виновного вовсе, т.е. в течение всего предусмотренного законом срока уклониться от исполнения воинских обязанностей. Случаи длительного уклонения от военной службы путём самовольного оставления части либо неявки в срок без уважительных причин на службу, но без цели вовсе уклониться от несения обязанностей военной службы, должно ква-

лифицироваться по ст. 337 УК РФ. В практике довольно часто имеют место случаи, когда цель уклониться от военной службы появляется у военнослужащего не перед оставлением части или места службы, а уже в процессе незаконного нахождения вне части после самовольного оставления части.

Н. А. Петухов утверждает, что «с субъективной стороны самовольное оставление части или места службы, а равно неявка в срок без уважительных причин на службу являются умышленными преступлениями, совершаемыми только с прямым умыслом по отношению к деянию, либо с косвенным умыслом»¹.

По мнению Х. М. Ахметшина субъективная сторона преступления, квалифицируемая по ст. 337 УК РФ, совершается умышленно. Умышленная вина применительно к самовольному оставлению части или места службы состоит в сознании субъектом того, что он самовольно, без разрешения командира (начальника) оставляет расположение воинской части или места службы и таким образом уклоняется от несения обязанностей военной службы и желает этого.

Автор поддерживает точку зрения Х. М. Ахметшина и полагает, что сознанием виновного охватывается не только то, что он самовольно, без разрешения командира оставил расположение воинской части или места службы, но и продолжительность незаконного пребывания вне части или места службы свыше двух, десяти суток или свыше одного месяца.

При неявке в срок на службу виновный также сознает, что он находится вне расположения воинской части, без уважительных причин уклоняется от своевременной явки в часть, желает или сознательно допускает продолжение своего незаконного пребывания вне части свыше двух, десяти суток или свыше одного месяца.

Осознание общественно-опасного характера совершаемого деяния военнору-

¹ Военно-уголовное законодательство Российской Федерации : научно-практический комментарий / под общ. ред. Н. А. Петухова. М. : За права военнослужащих, 2004. Комментарий к ст. 337 УК РФ.

жащим означает понимание его фактического содержания и общественного значения¹. Оно включает представление о характере тех благ, на которые совершается посягательство, т.е. об объекте преступления (в нашем случае — порядке прохождения военной службы), о содержании действия (бездействия), посредством которого осуществляется посягательство, а также о тех фактических обстоятельствах (время, место, способ, обстановка), при которых происходит преступление. Отражение всех этих компонентов в сознании виновного военнослужащего дает ему возможность осознать объективную направленность деяния на определенные социальные блага, его вредность для существующих в стране общественных отношений, т.е. его общественную опасность.

По нашему мнению предвидение — это отражение в сознании военнослужащего тех событий, которые произойдут, должны или могут произойти в будущем, после того как им будет самовольно оставлена часть или он не явится без уважительных причин на службу².

Поэтому под предвидением общественно-опасных последствий, которые наступят после совершения деяния, предусмотренного ст. 337 УК РФ, военнослужащим следует понимать мысленное представление виновного о том вреде, который причинит его деяние общественным отношениям, поставленным под защиту уголовного закона.

При прямом умысле предвидение включает, во-первых, представление о фактическом содержании предстоящих изменений в объекте посягательства, во-вторых, понимание их социального значения, т.е. вредности для общества, в-третьих, осознание причинно-следственной зависимости между действием или бездействием и общественно-опасными последствиями.

В соответствии с законом (ч. 2 ст. 25 УК РФ) прямой умысел характеризуется, в ча-

стности, предвидением возможности или неизбежности наступления общественно-опасных последствий самовольного оставления части или места службы.

Интеллектуальный элемент этого вида умысла включает, как правило, предвидение неизбежности наступления общественно-опасных последствий. Военнослужащий, намеренный причинить определенные последствия, убежден в реальном осуществлении своих намерений, он опережающим сознанием отражает общественно-опасные последствия в идеальной форме, т.е. как уже наступившие, и, следовательно, представляет их себе как неизбежные.

Волевой элемент прямого умысла, характеризующий направленность воли военнослужащего, определяется в законе как желание наступления общественно-опасных последствий. Желание — это воля, мобилизованная на достижение цели, это стремление к определенному результату (самовольно оставить часть или место службы). Оно может иметь различные психологические оттенки. Желаемыми следует считать не только те последствия, которые доставляют виновному внутреннее удовлетворение, но и те, которые при внутренне отрицательном эмоциональном отношении к ним виновного представляются ему, тем не менее, нужными или неизбежными на пути удовлетворения потребности, ставшей побудительной причиной деяния, его мотивом.

Косвенный умысел в соответствии с законом (ч. 3 ст. 25 УК РФ) имеет место, если лицо, совершившее преступление, осознавало общественную опасность своего действия (бездействия), предвидело возможность наступления общественно-опасных последствий, и хотя и не желало, но сознательно допускало их либо относилось к ним безразлично.

Косвенному умыслу свойственно предвидение только возможности наступления общественно-опасных последствий. При этом субъект предвидит возможность наступления таких последствий как реальную, т.е. считает их закономерным развитием причинной связи именно в данном конкретном случае.

¹ Дагель П. С., Котов Д. П. Указ. соч. 1974. С. 273.

² Шеншин В. М. Самовольное оставление части или места службы как преступление против порядка прохождения военной службы (уголовно-правовой и криминологический аспект) : дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2006.

Интеллектуальный элемент косвенного умысла характеризуется осознанием общественной опасности совершаемого деяния военнослужащим и предвидением реальной возможности наступления общественно-опасных последствий.

Волевой элемент косвенного умысла характеризуется как отсутствие желания, но сознательное допущение общественно-опасных последствий либо безразличное к ним отношение (ч. 3 ст. 25 УК РФ).

Сравнивая косвенный умысел с прямым умыслом, следует иметь в виду, что при косвенном умысле общественно — опасное последствие — это побочный продукт преступных действий виновного, направленных к достижению иной цели, находящейся за рамками данного состава преступления. Виновный военнослужащий не стремится причинить общественно-опасные последствия.

Однако подчеркнутое законодателем отсутствие желания причинить вредные последствия нельзя понимать как их нежелание, стремление избежать последних и их наступления. Было бы неверным утверждать, что военнослужащий, действующий с косвенным умыслом, относится к общественно-опасным последствиям отрицательно, стремится к их ненаступлению. На самом деле сознательное недопущение означает, что виновный вызывает своими действиями определенную цепь событий и сознательно, т.е. осмысленно, намеренно, допускает развитие причинно-следственной цепи, приводящее к наступлению общественно-опасных последствий. В отличие от нежелания — активного волевого процесса, связанного с отрицательным отношением к общественно-опасным последствиям, сознательное допущение есть активное переживание, связанное с положительным волевым отношением к последствиям, при котором виновный военнослужащий заранее соглашается с наступлением общественно-опасных последствий, готов их принять как плату за достижение конечной цели деяния. Именно положительное, одобрительное отношение к последствиям сближает сознательное допущение с желанием, делает их разновидностями волевого содержания одной и той же формы вины.

Волевое содержание косвенного умысла может проявиться и в безразличном отношении к наступлению общественно-опасных последствий. Оно по существу мало, чем отличается от сознательного допущения и означает отсутствие активных эмоциональных переживаний в связи с общественно-опасными последствиями, реальная возможность наступления которых отражается опережающим сознанием виновного. В этом случае субъект причиняет вред общественным отношениям, «не задумываясь» о последствиях совершаемого деяния, хотя возможность их причинения представляется ему реальной.

Представляется, что субъективная сторона преступления имеет важное юридическое значение. Во-первых, как составная часть основания уголовной ответственности она отграничивает преступное поведение от непроступного. Во-вторых, она позволяет отграничивать друг от друга составы преступлений, сходных по объективным признакам. Самовольное оставление части или места службы военнослужащим (ст. 337 УК РФ) отличается от дезертирства (ст. 338 УК) только по содержанию цели. В-третьих, фактическое содержание факультативных признаков субъективной стороны преступления, даже если они не указаны в норме Особенной части УК РФ, в значительной мере определяют степень общественной опасности, как преступления, так и лица, его совершившего, а значит, характер ответственности и размер наказания с учетом предписаний, изложенных в ст. 61, 63 и 64 УК РФ.

Библиография

1. Военно-уголовное законодательство Российской Федерации: Научно-практический комментарий / под общ. ред. Н. А. Петухова. — М. : За права военнослужащих, 2004.
2. Дагель, П. С. Субъективная сторона преступления и ее установление / П. С. Дагель, Д. П. Котов. — Воронеж. 1974.
3. Демидов, Ю. А. Социальная ценность и оценка в уголовном праве / Ю. А. Демидов. — М., 1975.
4. Злобин, Г. А. Виновное вменение в историческом аспекте / Злобин Г. А. // Уголовное право в борьбе с преступностью. — М., 1981.

5. Караулов, В. Ф. Уголовное право Российской Федерации. Общая часть; под ред. Б. В. Здравомыслова / В. Ф. Караулов — М., 2002.

6. Кригер, Г. А. Понятие и содержание вины в советском уголовном праве / Г. А. Кригер // Вестн. Моск. ун-та. — 1983. — № 5.

7. Утевский, Б. С. Вина в советском уголовном праве / Б. С. Утевский. — М., 1950.

8. Шеншин, В. М. Самовольное оставление части или места службы как преступление против порядка прохождения военной службы (уголовно-правовой и криминологический аспект) : дис. ... канд. юрид. наук / В. М. Шеншин. — СПб., 2006.

Absence without leave or place of service as an intentional crime

© Sensin, V. M.,

lecturer in constitutional and administrative law of the faculty (team) Saint-Petersburg military Institute of national guard troops of the Russian Federation, candidate of law.

Abstract. The article considers the peculiarities of unauthorized leaving of part or duty station as an intentional crime. The author notes that the subjective side of a crime allows to delimit criminal behaviour from not criminal, offences that are similar in objective signs.

Keywords: absence without leave or place of service, intentional crime.

Bibliography

1. Military criminal legislation of the Russian Federation: Scientific-practical comment / by ed. N. A. Petukhov. — М. : For the rights of soldiers, 2004.

2. Dugel, P. S. the Subjective side of the crime and its setting / P. S. Dugel, D. P. Kotov. — Voronezh, 1974.

3. Demidov, Yu. A. Social value and evaluation in criminal law / Yu. A. Demidov. — М., 1975.

4. Zlobin, G. A. Guilty of the imputation in the historical aspect / Zlobin G. A. // Criminal law in the fight against crime. — М., 1981.

5. Karaulov, V. F. Criminal law of the Russian Federation. General part; under the editorship of B. V. Zdravomyslova / Karaulov V. F. — М., 2002.

6. Krieger, G. A. the Concept and content of guilt in Soviet criminal law / G. A. Krieger // Vestn. Mosk. Univ. — 1983. — № 5.

7. Utevsky, B. S. Wine in the Soviet criminal law / B. S. Utevsky. — М., 1950.

8. Sensin, V. M. absence without leave or place of service as a crime against the order of passage of military service (criminal and legal and criminological aspect) : dis. ... kand. the faculty of law sciences / V. M. Sensin. — SPb., 2006.

Проблемы юридической ответственности

Некоторые вопросы привлечения к ответственности за воспрепятствование предпринимательской деятельности

© **Воронцов А. А.**,

старший советник юстиции, старший научный сотрудник отдела проблем прокурорского надзора и укрепления законности в сфере экономики НИИ Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации

© **Субанова Н. В.**,

старший советник юстиции, заместитель директора НИИ Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, доктор юридических наук.

Аннотация. В настоящей статье анализируется участие прокурора в защите прав предпринимателей, вопросы привлечения к уголовной и административной ответственности за воспрепятствование предпринимательской деятельности. Рассматриваются пробелы законодательства в этой сфере и пути их преодоления.

Ключевые слова: предпринимательская деятельность, ответственность, прокурор, судопроизводство, преступление, экономика.

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

В настоящее время по-прежнему острой является общегосударственная проблема защиты свободы экономической деятельности, исключения давления на бизнес со стороны некоторых представителей правоохранительных органов. Более того, «сегодня очевиден растущий запрос людей на расширение экономических свобод, на стабильные, устойчивые, предсказуемые правила ведения бизнеса. ... Каждый, кто честно трудится в своем бизнесе или как наемный работник должен чувствовать, что государство, общество на его стороне»¹.

Практика показывает, что своими необоснованными, незаконными действиями органы публичной власти нередко нарушают свободу экономической деятельности,

создают административные барьеры для хозяйствующих субъектов².

Тем не менее, длительное время отмечается низкая эффективность работы правоохранительных органов по выявлению и расследованию преступлений, предусмотренных ст. 169 УК РФ, что явно не отвечает уровню распространенности соответствующих нарушений закона. Преступления указанной категории регистрировались менее чем в половине субъектов Российской Федерации (в 2013 г. — 11, в 2014 г. — 32, в 2015 г. — 31), в основном в Приволжском федеральном округе³ (стоит отметить, что

² Бут Н. Д., Паламарчук А. В. Основы работы прокуратуры по обеспечению свободы экономической деятельности: монография. М., 2013.

³ В 2016 г. в Приволжском федеральном округе в ходе прокурорских проверок выявлено и пресечено свыше 30 тыс. нарушений законодательства, регламентирующего вопросы защиты прав субъектов предпринимательской деятельности. По итогам рассмотрения мер прокурорского реагирования свыше

¹ Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 1 декабря 2016 г.

Управлением Генеральной прокуратуры Российской Федерации и прокурорами в округе была проанализирована правоприменительная практика ст. 169 УК РФ, по результатам чего с участием ученых-правоведов и представителей судебного корпуса определен алгоритм действий¹.

За последние два года Генеральной прокуратурой Российской Федерации проделана большая организационная работа по вопросам защиты прав предпринимателей, проведены заседания коллегии и оперативные совещания в федеральных округах, подготовлены методические рекомендации. Всего в результате принятых прокурорами мер в прошедшем году удалось выявить 169,7 тыс. нарушений прав предпринимателей. С целью их устранения внесено 30,9 тыс. представлений, принесено 24,9 тыс. протестов, в суды направлено 2,7 тыс. исков, объявлено 1,1 тыс. предостережений, по представлению прокурора 23,3 тыс. лиц привлечены к дисциплинарной ответственности, 3,2 тыс. лиц — к административной ответственности, в следственные органы направлено 134 материала для принятия решения об уголовном преследовании, возбуждено 99 уголовных дел. Продолжается совершенствование механизмов взаимодействия прокуратуры с гражданами и предпринимательским сообществом².

Кроме того, в 2016 г. отмечен рост количества выявленных преступлений, связанных с воспрепятствованием предпринимательской деятельности (72), более половины из них (37) направлены в суд³. В первом полугодии 2017 г. количество преступ-

лений о воспрепятствовании предпринимательской деятельности возросло на 60%. Но соответствующая динамика характерна лишь для трети регионов. В остальных субъектах такие преступления вообще не выявлялись. Среди них г. Москва, Ставропольский и Приморский края, Московская, Ростовская области, другие крупные регионы⁴.

При этом основанием для возбуждения большинства уголовных дел указанной категории послужили направленные в порядке п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ материалы прокуроров. Как свидетельствует практика прокурорского надзора, нарушения прав предпринимателей фиксируются во всех сферах их взаимодействия с органами государственной власти и местного самоуправления.

Например, в Республике Марий Эл в ходе прокурорской проверки выявлены незаконные действия директора образовательного учреждения, одновременно являющегося председателем единой комиссии по осуществлению закупок для нужд организации, который при содействии сотрудника республиканского министерства образования и науки не допускал индивидуального предпринимателя к заключению государственного контракта на выполнение работ по капитальному ремонту школы (обвиняются в совершении преступлений, предусмотренных ч. 1 ст. 286 УК РФ и ч. 1 ст. 169 УК РФ). Комиссия по закупкам неоднократно принимала решения о признании аукциона несостоявшимся с целью избежать победы на нем индивидуального предпринимателя⁵. В Еврейской автономной области заместителем прокурора области на личном приеме получено обращение о незаконном отказе в выдаче лицензии субъекту предпринимательской деятельности. В рамках рассмотрения обращения установлен факт воспрепятствования предпринимательской деятельности путем принятия неправомерного решения о возвращении без рассмотрения заявки на предоставление права пользова-

6,7 тыс. должностных лиц привлечено к административной и дисциплинарной ответственности, отменено и изменено 6,5 тыс. незаконных правовых актов, а также возбуждено 27 уголовных дел // <http://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-1158854/>

¹ Интервью заместителя Генерального прокурора Российской Федерации Сергея Зайцева «Российской газете» // URL: http://genproc.gov.ru/smi/interview_and_appearances/interview/1164822/

² См. об этом подробнее: URL: <http://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-1198263/>

³ Сводный отчет МВД России о результатах работы по выявлению и раскрытию преступлений экономической направленности за 2013—2015 г., январь—декабрь 2016 г.

⁴ URL: <http://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-1222092/>

⁵ URL: <http://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-1233776/>

ния участком недр местного значения для добычи полезных ископаемых. По результатам рассмотрения направленных прокурором материалов возбуждено уголовное дело по ч. 1 ст. 169 УК РФ¹. В ходе проверки, проведенной прокуратурой Курчалоевского района Чеченской Республики по обращению индивидуального предпринимателя установлено, что заместитель главы администрации сельского поселения в отсутствие законных оснований опечатал колонки автозаправочной станции, автомойку и станцию технического обслуживания. Таким образом, муниципальный чиновник под надуманным предлогом приостановил законную предпринимательскую деятельность, причинив ущерб хозяйствующему субъекту (возбуждено уголовное дело по ч. 1 ст. 169 УК РФ)². В Пермском крае по результатам прокурорской проверки возбуждено два уголовных дела по фактам воспрепятствования законной предпринимательской деятельности. При этом один из чиновников более двух лет отказывал предпринимателям в реализации преимущественного права выкупа арендуемых помещений, в связи с чем они были вынуждены платить арендную плату. В то время как в случае изначального предоставления им преимущественного права выкупа, выплаченные денежные средства могли быть включены в стоимость помещений³.

По мнению исследователей, недостатки применения ст. 169 УК РФ обусловлены, в том числе, конструктивными особенностями данной уголовно-правовой нормы, включая использование оценочных понятий, таких как «ограничение прав и законных интересов индивидуального предпринимателя или юридического лица в зависимости от организационно-правовой формы», «незаконное ограничение самостоятельности либо иное незаконное вмеша-

тельство в деятельность индивидуального предпринимателя или юридического лица»⁴.

Помимо этого, правовая оценка преступлений, сопряженных с принуждением к совершению сделок или к отказу от их совершения, вызывает немало трудностей, так как по формальным признакам такие деяния подпадают под действие других статей УК РФ — 163 («Вымогательство») и 179 («Принуждение к совершению сделки или отказу от ее совершения»).

Объективная сторона преступления характеризуется деянием в следующих формах:

1) неправомерный отказ в регистрации индивидуального предпринимателя или юридического лица;

2) уклонение от их регистрации;

3) неправомерный отказ в выдаче специального разрешения (лицензии) на определенную деятельность;

4) уклонение от выдачи специального разрешения (лицензии) на определенную деятельность;

5) ограничение прав и законных интересов индивидуального предпринимателя или юридического лица в зависимости от организационно-правовой формы;

6) незаконное ограничение самостоятельности либо незаконное вмешательство в деятельность индивидуального предпринимателя или юридического лица.

По конструкции данный состав преступления является формальным, т.е. оконченным с момента совершения одного из перечисленных деяний в форме действия или бездействия.

Субъект преступления специальный — должностное лицо. Субъектами разных форм воспрепятствования выступают различные должностные лица.

Субъектами неправомерного отказа в регистрации или уклонения от регистрации могут быть должностные лица федеральных органов исполнительной власти, которые уполномочены на осуществление государственной регистрации юридических лиц и

¹ URL: <http://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-1230366/>

² URL: <http://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-1228242/>

³ URL: <http://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-1220650/>

⁴ Гладких В. И. Проблемы уголовно-правового регулирования предпринимательской деятельности // Безопасность бизнеса. 2017. № 3. С. 42—47.

индивидуальных предпринимателей. Исчерпывающий перечень правовых оснований отказа в регистрации приведен в п. 1 ст. 23 Федерального закона от 8 августа 2001 г. № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» (с учетом введения новых оснований для отказа¹).

Субъектами неправомерного отказа в выдаче лицензии и уклонения от ее выдачи выступают должностные лица — работники лицензирующих органов.

Статьей 3 Федерального закона от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» к числу лицензирующих органов отнесены уполномоченные на осуществление лицензирования: федеральные органы исполнительной власти и (или) их территориальные органы²; органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации (в случае передачи соответствующих полномочий Российской Федерации), что не исключает исполнения таких функций органами местного самоуправления в случаях, прямо предусмотренных специальным федеральным законодательством (например, ст. 7, 18 Федерального закона от 22 ноября 1995 г. № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции»). Права и обязанности должностных лиц лицензирующих органов в наиболее общем виде обозначены ст. 7 Федерального закона «О лицензировании отдельных видов деятельности».

Лицензирование — один из самых формализованных и наиболее жестких механизмов государственного регулирования, связанных с допуском предпринимателей к

осуществлению различных видов деятельности. В ст. 12 Федерального закона «О лицензировании отдельных видов деятельности» перечислены виды деятельности, подлежащие лицензированию в соответствии с настоящим Федеральным законом. Введение лицензирования иных видов деятельности возможно только путем внесения изменений в данный перечень. Однако разрозненные нормы лицензионного законодательства дезориентируют правоприменителей — сделать вывод о необходимости лицензирования конкретного вида деятельности (работ, услуг, входящих в состав вида деятельности) на практике зачастую весьма затруднительно. Недостатки законодательства о лицензировании препятствуют укреплению состояния законности в рассматриваемой сфере. Законодательство о лицензировании отличается нестабильностью: только в 2011—2015 гг. изменения и дополнения в базовый Федеральный закон от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» вносились 17 раз. На территории России отсутствует унифицированный порядок осуществления лицензирования. В частности, существенно различаются не только подходы к регламентации сроков действия лицензий: от установления их бессрочного действия до вариативного определения таких сроков; но и порядок продления срока действия лицензий, объем истребуемых при этом лицензирующими органами документов, что противоречит основным принципам лицензирования (предполагающим установление лицензируемых видов деятельности федеральным законом; единый порядок лицензирования)³. Во многих отраслевых законах, регулирующих лицензирование, отсутствуют нормы, достаточные для регулирования лицензионного процесса, что создает условия для возникновения административных барьеров и коррупционных проявлений.

Субъектами ограничения прав и законных интересов индивидуального предпринимателя или юридического лица, незакон-

¹ См., в том числе: Федеральные законы: от 29 декабря 2014 г. № 457-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»; от 30 марта 2015 г. № 67-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части обеспечения достоверности сведений, представляемых при государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей».

² Постановление Правительства Российской Федерации от 21 ноября 2011 г. № 957 «Об организации лицензирования отдельных видов деятельности».

³ См. об этом более подробно: Субанова Н. В. Лицензирование предпринимательской деятельности: правовое регулирование, ответственность, контроль: монография. М., 2011. С. 24—26.

ного ограничения их самостоятельности, незаконного вмешательства в их деятельность могут быть работники налоговых, антимонопольных, правоохранительных, любых иных государственных органов, органов местного самоуправления и т.д.

Обязательным признаком для привлечения должностного лица к ответственности является использование им своего служебного положения.

Субъективная сторона преступления характеризуется прямым умыслом, т.е. лицо осознает, что совершает незаконные действия, связанные с воспрепятствованием законной предпринимательской или иной экономической деятельности, и желает их совершить. Мотивы подобного поведения могут быть различными (анализ имеющейся судебной практики показывает, что мотивом совершения преступления, предусмотренного ст. 169 УК РФ, является корыстная заинтересованность).

В ч. 2 ст. 169 УК РФ предусмотрено два квалифицирующих признака:

— совершение преступления в нарушение вступившего в законную силу судебного акта. При этом виновное лицо должно осознавать, что совершает данное деяние вопреки уже вступившему в законную силу судебному акту;

— совершение преступления с причинением крупного ущерба.

К типичным нарушениям уголовно-процессуального законодательства, выявленным при расследовании уголовных дел указанной категории, необходимо отнести:

— нарушение сроков доследственной проверки, предусмотренных ст. 144 — 145 УПК РФ;

— несвоевременное изъятие должностных инструкций, журналов учетов, производств, нарядов и иной документации, скачивание электронных данных;

— сложности в доказывании субъективной стороны состава преступления (корыстного и иного мотива и преступного умысла);

— длительность проведения почерковедческих экспертиз;

— необходимость юридической оценки действий фигурантов в условиях использо-

вания положений межотраслевого законодательства;

— противодействие участников уголовного судопроизводства, выражающееся в сокрытии или уничтожении документов, имеющих значение для уголовного дела;

— длительные сроки обращения потерпевшей стороны в правоохранительные органы, что приводит к утрате доказательственной базы и невозможности ее восстановления, в том числе документов, срок хранения которых в определенных организациях ограничен.

Стоит заметить, что законодательство об административных правонарушениях также предусматривает ряд составов административных правонарушений (например, ст. ст. 5.63.1, 19.6.2, ч. 3 ст. 19.9 КоАП РФ и др.), объектом которых являются правоотношения, связанные с установленным порядком лицензирования и иного государственного регулирования предпринимательской деятельности, а объективная сторона состоит в совершении противоправных действий, предполагающих незаконное вмешательство в деятельность субъекта предпринимательства. Принципы разграничения такого рода административного правонарушения и преступления, предусмотренного ст. 169 УК РФ, нельзя назвать очевидными, что может приводить к возможности произвольного определения правоприменителями вида производства по конкретному правонарушению.

В этой связи серьезное значение приобретает согласование процессуальных форм уголовной и административной ответственности на основе принципа *non bis in idem*¹, четкая процессуальная регламентация порядка передачи материалов между органами уголовного и административного преследования, а также вопросы, связанные с необходимостью уточнения объективной стороны состава преступления, предусмотренного ст. 169 УК РФ. Кроме того, в рассматривае-

¹ О разрешении межотраслевых коллизий при применении данного принципа см.: Принцип *non bis in idem* (не дважды за одно и то же) и проблемы его реализации в России и зарубежных странах : монография / С. П. Щерба [и др.] ; под ред. С. П. Щербы. М. : Юрлитинформ, 2017.

мом контексте, как представляется, требуется уделить внимание межотраслевым аспектам обеспечения свободы предпринимательской деятельности, включая более четкое определение границ между уголовной и административной ответственностью.

Библиография

1. Бут, Н. Д. Основы работы прокуратуры по обеспечению свободы экономической деятельности : монография / Н. Д. Бут, А. В. Паламарчук. — М., 2013.

2. Гладких, В. И. Проблемы уголовно-правового регулирования предпринимательской деятельности / В. И. Гладких // Безопасность бизнеса. — 2017. — № 3.

3. Принцип non bis in idem (не дважды за одно и то же) и проблемы его реализации в России и зарубежных странах : монография / С. П. Щерба [и др.] ; под ред. С. П. Щербы. — М. : Юрлитинформ, 2017.

4. Субанова, Н. В. Лицензирование предпринимательской деятельности: правовое регулирование, ответственность, контроль : монография / Н. В. Субанова. — М., 2011.

Some questions the prosecution for the obstruction of business activities

© Vorontsov A. A.,

the senior scientific worker of the division of the problems of prosecutor supervision and strengthening of legality in the sphere of the economy of NII (Scientific Research Institute) of the academy of the General Procurator's office of the Russian Federation

© Subanova N. V.,

Doctor of juridical sciences. Senior adviser of justice. Deputy director of NII (Scientific Research Institute) of the academy of the General Procurator's office of the Russian Federation.

Abstract. In this article it is analyzed the participation of attorney in the protection of the rights of owners, questions of attraction to the penal and administrative responsibilities for the preventing of owner's activity. The gaps of legislation in this sphere and way of their overcoming are examined.

Keywords: owner's activity, responsibility, attorney, legal procedure, crime, the economy.

Bibliography

1. Booth, N. The work of the Prosecutor's office to ensure the freedom of economic activity : monograph / N. D. Booth, A. V. Palamarchuk. — М., 2013.

2. Gladkikh, V. I. problems of criminal legal regulation of business / V. I. Gladkikh // Security business. — 2017. — № 3.

3. The principle of non bis in idem (not twice for the same thing) and problems of its implementation in Russia and abroad : monograph / S. P. Scherba and other ; ed. by S. P. Scherba. — М. : Yurlitinform, 2017.

4. Subanova, N. V. business Licensing: regulation, responsibility and control : monograph / N. V. Subanova. — М., 2011.

К вопросу о материальной ответственности военнослужащих, проходящих военную службу в территориальном органе Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации

© Кириченко Н. С.,

майор юстиции, офицер войск национальной гвардии Российской Федерации

Аннотация. В работе рассмотрен вопрос привлечения к материальной ответственности военнослужащих, проходящих военную службу в территориальном органе Росгвардии, а также возможные проблемы, вытекающие из него.

Ключевые слова: военнослужащий, воинская часть, материальная ответственность, ущерб, войска национальной гвардии, территориальный орган.

Рецензент — С. С. Харитонов, кандидат юридических наук, профессор.

Указом Президента Российской Федерации от 5 апреля 2016 г. № 157 «Вопросы Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации» создана новая силовая структура — Федеральная служба войск национальной гвардии Российской Федерации (Росгвардия).

В соответствии с ч. 1 ст. 5 Федерального закона «О войсках национальной гвардии», в состав войск национальной гвардии входят:

- 1) органы управления;
- 2) объединения, соединения и воинские части;
- 3) подразделения (органы), в том числе, в которых проходят службу лица, имеющие специальные звания полиции;
- 4) образовательные организации высшего образования и иные организации.

К органам, в которых проходят службу лица, имеющие специальные звания полиции, относятся территориальные органы Росгвардии по субъектам Российской Федерации. Начальники указанных территориальных органов преимущественно проходят службу в специальном звании полиции, не имея статуса военнослужащего. В территориальных органах Росгвардии на различных воинских должностях проходят военную службу также и военнослужащие. Таким образом, начальники территориальных органов являются прямыми начальниками по отношению к подчинённым им военнослужащим.

Случаи причинения военнослужащими материального ущерба воинской части, в которых они проходят военную службу, не являются редкостью. Соответственно, такой ущерб может быть причинён и военнослужащими, проходящими военную службу в территориальном органе Росгвардии. В случае наступления такого факта, по мнению автора, может возникнуть вопрос: в каком порядке привлекать к материальной ответственности виновного военнослужащего и кто будет принимать такое решение?

Казалось бы, проблемы здесь нет, поскольку есть Федеральный закон «О материальной ответственности военнослужащих», в котором все эти вопросы расписаны и регламентированы уже давно. Так оно и есть, однако полагаем, что в ситуации причинения ущерба военнослужащим, проходящим военную службу в территориальном органе, может возникнуть очень много вопросов.

Согласно ч. 1 ст. 1 Федерального закона «О материальной ответственности военнослужащих» данный Федеральный закон устанавливает условия и размеры материальной ответственности военнослужащих и граждан, призванных на военные сборы, за ущерб, причинённый ими при исполнении обязанностей военной службы имуществу, находящемуся в федеральной собственности и закреплённому за воинскими частями, а

также определяет порядок возмещения причинённого ущерба.

В соответствии со ст. 2 данного Федерального закона для его целей применяются следующие основные понятия:

— воинские части — органы военного управления, объединения, соединения, воинские части, корабли, организации, военные профессиональные образовательные организации и военные образовательные организации высшего образования, в которых в соответствии с законодательством Российской Федерации военнослужащие проходят военную службу;

— командиры (начальники) — командиры (начальники) воинских частей, их заместители, командиры (начальники) структурных подразделений воинских частей и их заместители;

— имущество воинской части — 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 закреплённые за воинской частью;

— 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.

Таким образом, полагаем, что обязательными условиями, при которых может применяться Федеральный закон «О материальной ответственности военнослужащих», являются:

а) наличие статуса военнослужащего у лица, виновного в причинении ущерба; данное условие в рассматриваемом случае соблюдено;

б) причинение материального ущерба должно иметь место при исполнении военнослужащим обязанностей военной службы. Это условие также может быть соблюдено;

в) материальный ущерб должен быть причинён имуществу, находящемуся в фе-

деральной собственности и закреплённому за воинской частью. В данном случае имущество, закреплённое за территориальным органом, находится в федеральной собственности, однако территориальный орган не является воинской частью. Данное условие, на наш взгляд, соблюдено только наполовину;

г) привлечение военнослужащего к материальной ответственности осуществляется командиром воинской части (руководителем иного военного учреждения). На наш взгляд, данное условие не соблюдается полностью (в большинстве случаев), так как преимущественно начальники территориальных органов, как указано выше, не имеют статус военнослужащего.

Таким образом, полагаем, что рассматриваемый вопрос является весьма актуальным.

Привлечение военнослужащего к материальной ответственности в порядке, предусмотренном Трудовым кодексом Российской Федерации (аналогично привлечению к материальной ответственности лиц, имеющих специальное звание полиции), полагаем недопустимым в силу наличия у него соответствующего статуса. По мнению автора, привлечение военнослужащего к материальной ответственности должно производиться только в порядке, определённом Федеральным законом «О материальной ответственности военнослужащих», но за одним исключением: — привлекать его должен ближайший прямой начальник, имеющий статус военнослужащего. С таким мнением согласились многие военные юристы — коллеги автора, а также юристы, имеющие опыт службы на должностях судей военных судов. Таким начальником в данном случае будет являться командующий округом, так как именно управлениям округов подчиняются территориальные органы Росгвардии. В данном случае, будут соблюдены практически все условия, установленные Федеральным законом.

Однако полагаем, что для руководителя такого уровня будет слишком обременительным заниматься такими вопросами. С 2018 г. планируется переход на военную службу всех сотрудников ОМОН и СОБР

Росгвардии. Соответственно, количество военнослужащих, которые будут подчинены начальнику территориального органа, значительно возрастёт. При этом указанные подразделения вряд ли будут иметь статус воинских частей, а останутся подразделениями, входящими в состав территориального органа.

Таким образом, количество фактов причинения материального ущерба военнослужащими, проходящими военную службу в территориальных органах Росгвардии, может быть значительным. Но кто их будет привлекать к материальной ответственности? Пока однозначного ответа нет.

Подводя итог изложенному, по мнению автора, можно сделать вывод о том, что Федеральный закон «О материальной ответст-

венности военнослужащих» подлежит изменению. Считаем, что данный закон необходимо дополнить положениями, наделяющими начальников территориальных органов Росгвардии по субъектам Российской Федерации полномочиями по привлечению военнослужащих к материальной ответственности.

Полагаем, что такие изменения не будут противоречить ни Конституции Российской Федерации, ни иным нормативным актам, а напротив, создадут определённую в описанном вопросе и позволят упростить процедуру проведения мероприятий по привлечению к материальной ответственности военнослужащих, проходящих военную службу в территориальных органах Росгвардии.

To the question of the material responsibility of servicemen undergoing military service in the territorial body of the Federal service of national guard troops of the Russian Federation

© Kirichenko N. S.,

major of justice, officer of national guard troops of the Russian Federation

Abstract. The paper considers the question of bringing to material responsibility of servicemen undergoing military service in the territorial body of the national guard, as well as possible problems arising from it.

Keywords: soldier, military unit, liability, damage, national guard troops, territorial body.

Некоторые проблемы правового регулирования материальной ответственности военнослужащих (анализ законодательства Российской Федерации и Кыргызской Республики)

© Кыдыралиев К. Э.,

майор юстиции, офицер Вооруженных Сил Кыргызской Республики, адъюнкт Военного университета

Аннотация. В статье проводится сравнительно-правовой анализ некоторых проблем правового регулирования материальной ответственности военнослужащих Российской Федерации и Кыргызской Республики, формулируются предложения и рекомендации по их разрешению.

Ключевые слова: материальная ответственность, возмещение ущерба, судопроизводство, проблемы.

Рецензент — В. М. Корякин, доктор юридических наук, профессор.

В Российской Федерации и Кыргызской Республике, государствах, имеющих практически одинаковые правовые системы, общественные отношения по поводу привлечения военнослужащих к материальной ответственности регулируются специальными нормативными актами — Федеральным законом от 12 июля 1999 г. № 161-ФЗ «О материальной ответственности военнослужащих» и одноименным Законом Кыргызской Республики от 19 апреля 2008 г. № 60, устанавливающими как материальные нормы, определяющие сущность материальной ответственности, так и процессуальные нормы, регулирующие порядок привлечения военнослужащих и лиц, призванных на военные сборы, к данному виду юридической ответственности.

Среди основных проблем указанных законодательных актов выделяются и имеют важное значение вопросы судебного порядка возмещения причиненного материального ущерба, взыскания денежных средств в порядке возмещения ущерба, а также привлечения к материальной ответственности лиц, уволенных с военной службы.

Необходимо отметить, что с обретением независимости и принятием Конституций в Российской Федерации и Кыргызской Республике в 1993 г., одинаково провозгласившим принципы и нормы, в соответствии с которыми «никто не может быть лишен своего имущества иначе как по решению суда», в данных государствах с различной периодичностью были приняты указанные

выше нормативные правовые акты в области материальной ответственности военнослужащих, в которых нашли отражение нормы о судебной форме возмещения материального ущерба. Действовавшее до принятия данных законодательных актов Положение о материальной ответственности военнослужащих за ущерб, причиненный государству, утвержденное Указом Президиума Верховного Совета СССР от 13 января 1984 г., в качестве преобладающего устанавливало административный порядок привлечения военнослужащих к материальной ответственности — по приказу командира воинской части, издаваемому, как правило, на основании материалов проведенного административного расследования.

Анализ указанных законов Российской Федерации и Кыргызской Республики показал, что к настоящему времени в них предусмотрены несколько случаев применения судебного порядка привлечения военнослужащих к материальной ответственности:

1) в соответствии с Федеральным законом «О материальной ответственности военнослужащих» — когда размер ущерба превышает один оклад месячного денежного содержания военнослужащего и одну месячную надбавку за выслугу лет, согласно Закону Кыргызской Республики — 200 расчетных показателей¹;

¹ В соответствии со ст. 1 Закона Кыргызской Республики от 27 января 2006 г. № 13 «О расчетном показателе»

2) когда в установленном порядке не был издан в двухнедельный срок со дня окончания административного расследования или принятия соответствующим командиром (начальником) решения по результатам рассмотрения материалов о дисциплинарном проступке либо поступления решения суда или материалов ревизии, проверки, дознания, следствия (в Кыргызской Республике такой срок составляет десять дней);

3) когда причинивший ущерб военнослужащий (гражданин, призванный на военные сборы) уволен с военной службы (убыл с военных сборов ввиду их окончания) и не был привлечен к материальной ответственности.

Следует отметить, что в Российской Федерации в отличие от Кыргызской Республики рассмотрение в соответствующих судах дел о материальной ответственности военнослужащих составляет значительную часть всех обращений в судебные органы и представляет немалую сложность для лиц, участвующих в процессе судопроизводства. Сложности заключаются как в определении подсудности указанной категории дел, так и в применении норм процессуального законодательства, определяющего требования к оформлению соответствующих формальных документов и участникам производства. Кроме того, вызывают затруднения в реализации принятые за последнее время нормативные правовые акты, изменившие сущность правовой природы рассматриваемой категории дел.

В научной литературе отмечается, что проблема подсудности имеет исключительно важное значение для осуществления правосудия¹. Как пишет И. Я. Фойницкий, «отказ в принятии судом дела, ему подсуд-

теле» расчетный показатель — нормативный денежный показатель для определения размера социальных выплат, компенсаций, экономических санкций, административных взысканий и штрафов, других экономических показателей не связанных с оплатой труда и составляет 100 сомов; в перерасчете на российскую национальную валюту — примерно 115 руб.

¹ Кот П. А. Неопределенность в подсудности дел о материальной ответственности военнослужащих устранена // Право в Вооруженных Силах — военнопредметное обозрение. 2014. № 8. С. 41.

ного, есть отказ в правосудии», а «принятие к производству дела, ему неподсудного, есть превышение власти»².

В Российской Федерации вопрос определения подсудности дел о материальной ответственности военнослужащих решается согласно Постановлению Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 29 мая 2014 г. № 8 «О практике применения судами законодательства о воинской обязанности, военной службе и статусе военнослужащих», в п. 1 которого определено, что дела по искам к военнослужащим, лицам, уволенным с военной службы, о возмещении ущерба, причиненного ими при исполнении обязанностей военной службы, по основаниям, установленным ст. 8, 9 Федерального закона «О материальной ответственности военнослужащих», подсудны военным судам.

При этом, необходимо отметить, что до принятия обозначенного Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации вопрос определения подсудности решался в соответствии с Постановлением Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 14 февраля 2000 г. № 9 «О некоторых вопросах применения законодательства о воинской обязанности, военной службе и статусе военнослужащих», при применении которого нередко возникали проблемы, в том числе при привлечении к материальной ответственности, лиц, уволенных с военной службы. Как отмечает П. А. Кот, имели место случаи, когда гарнизонные военные суды выносили определения о возвращении искового заявления ввиду его неподсудности военному суду, мотивируя такие свои решения тем, что лица указанной категории в связи с их увольнением с военной службы утратили статус военнослужащих, а, следовательно, взыскание с бывшего военнослужащего ущерба, причиненного им в период прохождения военной службы, должно производиться в порядке общих правил подсудности³. В обобщен-

² Цит. по: Хомяков С. А. Правильное определение подсудности — гарантия независимости и беспристрастности суда // Информационный бюллетень военных судов. 2013. № 4 (231). С. 37.

³ Кот П. А. Указ соч. С. 41.

нование своих доводов, данный автор указывает, что гарнизонные военные суды буквально истолковывали норму обозначенного постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации, где шла речь именно о военнослужащих и не упоминались лица, уволенные с военной службы¹.

В Кыргызской Республике данный вопрос решается иначе. Правовой основой подсудности является ГПК Кыргызской Республики, нормами которого достаточно детализировано регулируются вопросы подсудности дел военным судам. Так, ст. 26 данного нормативного правового акта установлено, что военным судом гарнизона рассматриваются гражданские дела по защите нарушенных и (или) оспариваемых прав, свобод и охраняемых законом интересов лиц, имеющих в соответствии с законодательством Кыргызской Республики статус военнослужащих, а также военнообязанных во время прохождения ими сборов от действий (бездействия) органов военного управления, воинских должностных лиц и принятых ими решений. Такая формулировка свидетельствует о том, что соответствующие категории гражданских дел рассматриваются военными судами Кыргызской Республики при соблюдении главного условия — наличия статуса военнослужащего, т.е. налицо прямое нормативно-правовое определение подсудности, и как следствие — рассмотрение рассматриваемой категории дел в отношении лиц, не имеющих статуса военнослужащих, в общем порядке, судами общей юрисдикции.

Наряду с подсудностью не менее важным является вопрос о правовой природе рассматриваемой категории дел².

В Российской Федерации до вступления в силу Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (КАС РФ), привлечение военнослужащих к материальной ответственности в рамках судебной стадии осуществлялось по правилам гражданско-процессуального судопроизвод-

ства. При этом, применялись положения подраздела «Производство по делам, возникающим из публичных правоотношений» ГПК РФ, которые с 15 сентября 2015 г. утратили свое действие и нашли свое отражение в упомянутом КАС РФ. По сути, данными поправками была осуществлена «переориентация» правовой природы дел о материальной ответственности из гражданско-процессуальной в административно-процессуальную³.

Необходимо отметить, что основными причинами внесения указанных изменений в законодательство Российской Федерации послужили:

— характер и сущность правоотношений, возникающих в процессе привлечения военнослужащего к материальной ответственности в судебном порядке. Данные правоотношения являются публичными правоотношениями, поскольку как справедливо отмечает В. М. Корякин, рассматриваются судом как отношения между органами военного управления и воинскими должностными лицами, т.е. как отношения власти-подчинения⁴. Кроме того, в настоящее время судебными органами принимается во внимание п. 5 упомянутого выше Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 29 мая 2014 г. № 8, согласно которому правоотношения, связанные с исполнением военнослужащими общих, должностных и специальных обязанностей, являются публично-правовыми;

— наличие в литературе многолетней научной дискуссии на данную проблему.

Так, В. И. Цой указывает, что требования командования воинских частей о возмещении материального ущерба носят имущественный характер. Однако вытекают они из публичных правоотношений, которым присуща высокая степень властности и

¹ Кот П. А. Указ соч. С. 41.

² Кот П. А. К вопросу о правовой природе дел о материальной ответственности военнослужащих // Военное право. 2014. № 2.

³ Кыдыралиев К. Э. Еще раз о правовой природе дел о материальной ответственности военнослужащих в Российской Федерации // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2015. № 11. С. 119—121

⁴ Корякин В. М. Административный иск как средство защиты нарушенных прав и законных интересов военнослужащих // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2015. № 5. С. 32—37.

распорядительности. Гражданские дела о привлечении военнослужащего к материальной ответственности не связаны с нарушением субъективных прав, т.е. в указанной категории дел нет спора о праве гражданском¹.

Профессор А. Ф. Воронов также полагает, что «правоотношения между военнослужащим (с одной стороны) и государством, Российской Федерацией, в лице командования (с другой стороны) всегда являются отношениями властными, публично-правовыми, каких бы конкретно предметов они ни касались»².

В свою очередь, профессор Л. А. Грось пишет, что содержание Федерального закона «О материальной ответственности военнослужащих», а также разъяснений Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 14 февраля 2000 г. № 9 не оставляет сомнений относительно публично-правового характера рассматриваемых правоотношений независимо от того, предъявлено ли в суд заявление о взыскании ущерба с военнослужащего или военнослужащий обращается в суд с заявлением об оспаривании приказа о взыскании с него ущерба³.

Кроме того, в трудах таких ученых как П. А. Кот⁴, Д. В. Лопатин⁵, также констати-

ровалась необходимость приведения процессуального законодательства в соответствие с характером и правовой природой дел о материальной ответственности военнослужащих.

Из всего сказанного следует отдельно выделить, что принятие КАС РФ окончательно утвердило институт материальной ответственности как институт, имеющий в своей основе административное начало;

Исходя из изложенного, в настоящее время, в целях устранения названных противоречий видится целесообразным внести поправки в понятийный аппарат, отраженный в ст. 2 Федерального закона «О материальной ответственности военнослужащих» в части закрепления понятия «административное исковое заявление».

Некоторыми авторами к числу недостатков Федерального закона «О материальной ответственности военнослужащих» относится также отсутствие в нем норм, связанных с уплатой государственной пошлины при обращении командиров (начальников) в суды о взыскании с виновных военнослужащих сумм в погашение причиненного материального ущерба⁶.

В Кыргызской Республике вопросы уплаты государственной пошлины по делам о привлечении военнослужащих к материальной ответственности их участием частично регулируются Инструкцией о порядке применения в соединениях, воинских частях и учреждениях Министерства обороны Закона Кыргызской Республики «О материальной ответственности военнослужащих», введенной в действие приказом Министра обороны Кыргызской Республики от 17 августа 2009 г. № 288. Согласно п. 15 данной Инструкции командир (начальник) наряду с подачей иска в суд издает приказ, в котором поручает начальнику финансовой службы части осуществить оплату государственной пошлины за предъявленный иск. Кроме того, в данном приказе определено, что в случае подачи иска через военную прокуратуру

¹ Цой В. И. Подсудность военным судам гражданских дел о материальной ответственности военнослужащих // Военно-юридический журнал. 2011. № 7. С. 13.

² Воронов А. Ф. О применении военными судами положений Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 10 февраля 2009 г. № 2 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих» при рассмотрении подсудных им дел // Право в Вооруженных Силах — военнопредметное обозрение. 2009. № 5. С. 64.

³ Грось Л. А. О значении правильного определения отраслевой принадлежности норм материального права для выбора вида гражданского судопроизводства в суде общей юрисдикции и способа исполнения (реализации) судебного решения // Исполнительное право. 2012. № 2. С. 24.

⁴ Кот П. А. К вопросу о правовой природе дел о материальной ответственности военнослужащих // Военное право. 2014. № 2.

⁵ Лопатин Д. В. Административно-правовое регулирование материальной ответственности военнослу-

жащих в Российской Федерации : дис. канд. юрид. наук. М. : МосГУ, 2007.

⁶ Кудашкин А. В. Материальная ответственность военнослужащих // Российская юстиция. 2000. № 6.

оплата государственной пошлины не производится.

В Российской Федерации в настоящее время имеется некоторое противоречие в вопросе оплаты государственной пошлины воинскими частями. Пунктом 4 упомянутого Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 29 мая 2014 г. № 8 определено, что органы военного управления¹, созданные в целях обороны и безопасности государства, относятся к государственным органам, освобождаемым от уплаты государственной пошлины в соответствии с подп. 19 п. 1 ст. 333.36 НК РФ, при выступлении в качестве истцов или ответчиков. Вместе с тем, согласно п. 9 ч. 1 ст. 333.36 НК РФ от уплаты государственной пошлины по делам, рассматриваемым в судах общей юрисдикции, а также мировыми судьями, освобождаются прокуроры, обращающиеся в суды с заявлениями в защиту прав, свобод и законных интересов граждан, неопределенного круга лиц или интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

В связи с этим, заслуживает внимания предложение А. В. Кудашкина о целесообразности во избежание дополнительных расходов бюджетных средств направления командирами (начальниками) ходатайств прокурорам о подаче ими соответствующих заявлений в суды в защиту имущественных интересов Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов².

Как отмечается в специальной литературе, «... помимо существенной экономии

бюджетных средств, военные прокуроры должны выступать в качестве гражданских истцов в уголовных делах подобного рода потому, что только они могут наиболее квалифицированно, на профессиональной основе защитить имущественные интересы государства. Это вытекает из самой правовой природы гражданского иска прокурора в защиту интересов государства в уголовном процессе, под которым понимается «выраженное в установленной процессуальной форме требование прокурора в защиту интересов государства и общества, понесших имущественный вред от преступления, к подозреваемому, обвиняемому, подсудимому, осужденному или иным лицам, несущим имущественную ответственность за их действия, о возмещении этого вреда, заявленное суду и разрешаемое совместно с уголовным делом, либо в порядке гражданского судопроизводства»³.

В целом представляется целесообразным разработать ведомственный нормативный правовой акт Минобороны России по вопросу реализации в воинских частях Федерального закона «О материальной ответственности военнослужащих», в котором, в частности, должны содержаться нормы, которые наиболее полно регламентировали бы отношения, связанные с порядком оплаты государственной пошлины в случае применения судебного порядка привлечения военнослужащих к материальной ответственности.

В процессе непосредственной подачи искового заявления в суд особое внимание следует обращать на содержание искового заявления, поскольку зачастую неполное отражение всех обстоятельств дела в содержании заявления, может привести в неправильному пониманию судом сущности предъявляемых требования и даже возможному возврату заявления истцу. Как указывает исследующий вопросы трудового права Г. В. Хныкин, в исковом заявлении необходимо указывать основание и условия привлечения к ответственности, а именно:

¹ Согласно п. 2 указанного Постановления к органам военного управления относятся Минобороны России, иной федеральный орган исполнительной власти, в котором федеральным законом предусмотрена военная служба, центральные органы военного управления (командования, штабы, управления, департаменты, службы, отделы, отряды, центры), территориальные органы военного управления (военные комиссариаты, региональные центры, комендатуры территорий), управления и штабы объединений, соединений, воинских частей Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов.

² Кудашкин, А.В. Указ. соч.

³ Боков Д. К. Гражданский иск прокурора в уголовном процессе в защиту интересов государства : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012. С. 9—10.

— сумму прямого действительного ущерба, причиненного ответчиком;

— обстоятельства, указывающие на противоправность действий (бездействия) работника;

— причинную связь между противоправным действием (бездействием) работника и наступившим ущербом;

— вину ответчика в причинении ущерба с изложением конкретных обстоятельств;

— вид материальной ответственности, к которой привлекается ответчик (полная или ограниченная) с соответствующими обоснованиями;

— сумму, подлежащую взысканию, и ее расчет¹.

К заявлению, как правило, прилагаются юридические документы: материалы административного расследования, документы подтверждающие размер причиненного ущерба (акты проверок и ревизий, данные бухгалтерского учета и др.). Вместе с тем, перечень прилагаемых документов может увеличиться при привлечении военнослужащего к полной материальной ответственности (дополняется копиями решений о привлечении к уголовной ответственности, доказательствами причинения ущерба в состоянии опьянения и др.).

Имеются определенные проблемы в правовом регулировании порядка возмещения ущерба военнослужащими и гражданами, уволенными с военной службы.

Основанием для возмещения ущерба и взыскания с виновного военнослужащего суммы ущерба путем удержания из денежного довольствия является принятие командиром (начальником) либо судом соответствующего решения. Как указывается в ст. 12 Федерального закона «О материальной ответственности военнослужащих» и одноименного Закона Кыргызской Республики ежемесячные денежные удержания для возмещения причиненного военнослужащим ущерба производятся в размере 20 процентов месячного денежного довольствия, а для возмещения ущерба, причиненно-

го в результате хищения, умышленных уничтожения, повреждения, порчи, незаконных расходования или использования имущества либо иных умышленных действий (бездействия), — в размере 50 процентов месячного денежного довольствия военнослужащего. При этом законы содержат оговорку о том, что если из денежного довольствия военнослужащего производятся другие денежные удержания, предусмотренные законодательством, то общий размер всех денежных удержаний не может превышать 50% месячного денежного довольствия военнослужащего.

На практическом уровне, как правило, с удержанием денежных средств на основании исполнительного листа, выданного судом, проблем не возникает. Вызвано это, прежде всего, авторитетным и непререкаемым значением и распространенностью судебных решений. Однако государственные органы, занимающиеся исполнительным производством, зачастую не признают в качестве полноценного исполнительного документа приказ командира.

Относительно данной проблемы на теоретическом уровне заслуживает внимания мнение А. А. Выскубина и В. М. Корякина, которые из системного толкования норм Федерального закона «Об исполнительном производстве», а также Федерального закона «О материальной ответственности военнослужащих» пришли к однозначному выводу о том, что «приказ командира (начальника) воинской части о возмещении материального ущерба является одной из разновидностей исполнительного документа»². Следовательно, такой приказ может быть предъявлен к исполнению в подразделение ФССП России по месту жительства должника (такая необходимость возникает, когда военнослужащий, привлеченный к материальной ответственности, ко дню увольнения с военной службы не возместил полностью материальный ущерб).

Вместе с тем, в юридической литературе имеются и другие точки зрения. Так, ав-

¹ Хныкин Г. В. Трудовые споры о заработной плате и материальной ответственности // Законы России: опыт, анализ, практика. 2007. № 4.

² Выскубин А. А., Корякин В. М. Исполнительное производство по гражданским делам в военных организациях. М. : За права военнослужащих, 2010. С. 86.

торы одного из комментариев к Федеральному закону «О материальной ответственности военнослужащих» утверждают, что «действующее в настоящее время законодательство не относит приказы командиров воинских частей к исполнительным документам, следовательно, если военнослужащий, привлеченный к материальной ответственности в соответствии с приказом командира воинской части, ко дню увольнения не возместил полностью причиненный ущерб, то командир воинской части должен обратиться с иском в суд для взыскания оставшейся суммы»¹.

А. В. Минаева пришла к выводу о неконституционности приказа командира (начальника) о привлечении военнослужащего к материальной ответственности и утверждает, что «приказ командира (начальника) воинской части и распоряжение работодателя не могут быть признаны исполнительными документами, поскольку не обладают свойствами законности, конституционности, а также принимаются неуполномоченными органами»².

Проанализировав различные определения понятия «исполнительный документ», указаный автор выделила следующие его существенные признаки:

— исполнительный документ выдается в соответствии с актом уполномоченного органа или должностного лица;

— в исполнительном документе должно содержаться властное предписание уполномоченного органа или должностного лица;

— исполнительный документ должен быть принят в соответствии с законом, а также соответствовать формальным требованиям, предусмотренным законом;

— на основании исполнительного документа осуществляются действия, направленные на исполнение³.

В Кыргызской Республике решение командира (начальника) о взыскании денежных средств с военнослужащего, причинившего материальный ущерб, в том числе с гражданина, уволенного с военной службы, приравнено к исполнительному документу. Согласно п. 23 указанной выше Инструкции о порядке применения в соединениях, воинских частях и учреждениях Министерства обороны Закона Кыргызской Республики «О материальной ответственности военнослужащих», взыскание ущерба по приказу командира (начальника) с военнослужащего, уволенного с военной службы и исключенного из списков воинской части, производится на основании исполнительной надписи на приказе, производимой районной нотариальной конторой, территориальным органом Службы судебных исполнителей, по месту жительства такого лица.

На основании этого предлагается в перечень исполнительных документов, содержащийся в ч. 1 ст. 12 Федерального закона «Об исполнительном производстве», включить приказ командира (начальника) воинской части о привлечении военнослужащего к материальной ответственности, изданный в соответствии с Федеральным законом «О материальной ответственности военнослужащих».

Одним из пробелов действующего правового регулирования материальной ответственности военнослужащих является отсутствие в военном законодательстве рассматриваемых государств норм о порядке ведения учета сумм невозмещенного материального ущерба, особенно в случае перевода военнослужащего к новому месту службы либо его увольнения с военной службы или убытия гражданина с военных сборов. Как представляется, этот вопрос должен быть подробно регламентирован на подзаконном уровне в ведомственных нормативных правовых актах министерств обо-

¹ Гусейнова Н. Ч. Комментарий к Федеральному закону «О материальной ответственности военнослужащих». М. : За права военнослужащих, 2010. С. 104.

² Минаева А. В. О неконституционности исполнительных документов: распоряжения работодателя о привлечении работника к материальной ответственности и приказа командира (начальника) воинской части о привлечении военнослужащего к материальной ответственности // Исполнительное право. 2012. № 3. С. 23.

³ Там же. С. 21.

роны Кыргызской Республики и Российской Федерации.

В решении данного вопроса обратимся к полезному опыту других стран. Так в Республике Узбекистан в управлениях, городских и районных отделах по делам обороны (аналог военных комиссариатов) ведется учет сумм невозмещенного ущерба, числящегося за уволенными с военной службы военнослужащими или окончившими прохождение сборов военнообязанными, и осуществляется контроль за полным погашением задолженности. В воинских частях, учреждениях, военно-образовательных учреждениях, на предприятиях и организациях суммы невозмещенного ущерба, числящегося за уволенными военнослужащими и окончившими прохождение сборов военнообязанными, учитываются до полного поступления денежных сумм¹.

В целом, для всестороннего урегулирования вопросов возмещения материального ущерба предлагается соответствующие статьи Федерального закона и Закона Кыргызской Республики «О материальной ответственности военнослужащих» дополнить нормой, обязывающей руководителей государственных органов исполнительной власти, в которых законом предусмотрена военная служба, определить такой порядок т.е. тем самым издать соответствующие ведомственные акты.

Исходя из изложенного, можно сделать следующие выводы:

1. Судебный порядок привлечения военнослужащих к материальной ответственности является более трудоемким в процедурном отношении, требует от органов военного управления тщательной подготовки, умения правильно и юридически безупречно выстраивать свою позицию в суде. В то же время решение командира (начальника)

о привлечении военнослужащего к материальной ответственности, подкрепленное авторитетом судебной власти, является наиболее надежным способом возмещения причиненного материального ущерба. Оно менее подвержено проявлениям субъективизма, произвола и беззакония, нарушениям прав военнослужащих, привлекаемых к ответственности.

2. Правоприменительная практика свидетельствует о наличии некоторой неопределенности в вопросе о подсудности дел, связанных с привлечением военнослужащих к материальной ответственности. Особенно часто спорные ситуации возникают при привлечении к материальной ответственности граждан, уволенных с военной службы (военных сборов).

3. Правоотношения, связанные с привлечением военнослужащих к материальной ответственности, однозначно носят публично-правовой характер, поскольку между военнослужащим и государством в лице командования отсутствуют отношения равенства, присущие гражданско-правовым отношениям. Следовательно, судебные дела о привлечении военнослужащих к материальной ответственности должны рассматриваться в порядке производства по делам, вытекающим из административных и иных публичных отношений. Однако в Федеральном законе «О материальной ответственности военнослужащих» используется терминология, присущая исковому производству, что нередко на практике создает определенные трудности и противоречия. В связи с этим требуется внесение соответствующих изменений в указанный Федеральный закон.

4. Взыскание денежных средств с военнослужащих в порядке возмещения причиненного по их вине ущерба имуществу воинской части осуществляется по общим правилам исполнительного производства.

В соответствии с законодательством Российской Федерации приказ командира (начальника) воинской части о привлечении военнослужащего к материальной ответственности не является разновидностью исполнительного документа. Между тем, в Кыргызской Республике данный акт при-

¹ Пункты 24, 25 Временного положения о материальной ответственности военнослужащих за ущерб, причиненный государству, утвержденного постановлением Министерства обороны Республики Узбекистан, Министерства внутренних дел Республики Узбекистан, Министерства по чрезвычайным ситуациям Республики Узбекистан, Службы национальной безопасности Республики Узбекистан от 12 мая 2006 г. № 6, 3, 1/4-528, 47.

равнен к исполнительным документам и является основанием для взыскания ущерба с соответствующего лица. В связи с чем, необходимо внесение изменений в законодательство Российской Федерации, в частности, Федеральный закон «Об исполнительном производстве», о включении командира (начальника) в перечень исполнительных документов, определенный

3. В ведомственных актах о материальной ответственности военнослужащих (действующем Кыргызской Республики и предполагаемом Российской Федерации) должны найти нормативное решение следующие вопросы, связанные с взысканием с военнослужащих денежных сумм в порядке погашения ущерба:

— основные требования к содержанию приказа командира (начальника) о взыскании сумм материального ущерба в целях его соответствия требованиям, предъявляемым к исполнительным документам;

— порядок учета и контроля за поступлением денежных сумм, взыскиваемых с уволенных с военной службы (убывших с военных сборов) граждан, привлеченных к материальной ответственности.

Библиография

1. Боков, Д. К. Гражданский иск прокурора в уголовном процессе в защиту интересов государства : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.09 / Д. К. Боков. — М., 2012.
2. Воронов, А. Ф. О применении военными судами положений Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 10 февраля 2009 г. № 2 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих» при рассмотрении подсудных им дел / А. Ф. Воронов // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2009. — № 5.
3. Выскубин, А. А. Исполнительное производство по гражданским делам в военных организациях / А. А. Выскубин, В. М. Корякин. — М. : За права военнослужащих, 2010.
4. Грось, Л. А. О значении правильного определения отраслевой принадлежности норм материального права для выбора вида гражданского судопроизводства в суде общей юрисдикции и способа исполнения (реализации) судебного решения / Л. А. Грось // Исполнительное право. — 2012. — № 2.
5. Гусейнова, Н. Ч. Комментарий к Федеральному закону «О материальной ответственности военнослужащих» / Н. Ч. Гусейнова, А. В. Титов, А. И. Тюрин. — М. : За права военнослужащих, 2010.
6. Корякин, В. М. Административный иск как средство защиты нарушенных прав и законных интересов военнослужащих / В. М. Корякин // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2015. — № 5.
7. Кот, П. А. К вопросу о правовой природе дел о материальной ответственности военнослужащих / П. А. Кот // Военное право. — 2014. — № 2.
8. Кот, П. А. Неопределенность в подсудности дел о материальной ответственности военнослужащих устранена / П. А. Кот // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2014. — № 8.
9. Кыдыралиев, К. Э. Еще раз о правовой природе дел о материальной ответственности военнослужащих в Российской Федерации / К. Э. Кыдыралиев // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2015. — № 11.
10. Кудашкин, А. В. Материальная ответственность военнослужащих / А. В. Кудашкин // Российская юстиция. — 2000. — № 6.
11. Лопатин, Д. В. Административно-правовое регулирование материальной ответственности военнослужащих в Российской Федерации : дис. канд. юрид. наук : 12.00.14 / Д. В. Лопатин. — М. : МосГУ, 2007.
12. Минаева, А. В. О неконституционности исполнительных документов: распоряжения работодателя о привлечении работника к материальной ответственности и приказа командира (начальника) воинской части о привлечении военнослужащего к материальной ответственности / А. В. Минаева // Исполнительное право. — 2012. — № 3.
13. Хныкин, Г. В., Трудовые споры о заработной плате и материальной ответственности / Г. В. Хныкин // Законы России: опыт, анализ, практика. — 2007. — № 4.
14. Хомяков, С. А. Правильное определение подсудности — гарантий независимости и беспристрастности суда / С. А. Хомяков // Информационный бюллетень военных судов. — 2013. — № 4 (231).
15. Цой, В. И. Подсудность военным судам гражданских дел о материальной ответственности военнослужащих / В. И. Цой // Военно-юридический журнал. — 2011. — № 7.

Several problems of legal regulation of the material responsibility of military Russian Federation and the Kyrgyz Republic at the present stage

© Kydyraliev E. K.,

justice major, officer of the Armed Forces of the Kyrgyz Republic, an adjunct of the Military University

Abstract. The article compares legal analysis of the several problems of legal regulation of material responsibility of servicemen of the Russian Federation and the Kyrgyz Republic, formulates proposals and recommendations for their resolution.

Keywords: compensation for damage, ship production, gaps.

Bibliography

1. Bokov, D. K. Civil suit of the Prosecutor in criminal proceedings to protect the interests of the state : abstract. dis. kand. the faculty of law. Sciences : 12.00.09 / D. K. Bokov. — M., 2012.
2. Ravens, A. F. On the use of military courts to the provisions of the Resolution of Plenum of the Supreme Court of the Russian Federation from February 10, 2009 n 2 «About practice of consideration by courts of Affairs about contest of decisions, actions (inaction) of bodies of state power, bodies of local self-government, officials, state and municipal employees» when considering the jurisdiction of cases / A. F. Voronov // the Right in Armed Forces — military legal review. — 2009. — № 5.
3. Viscumin, A. A. enforcement proceedings in civil cases in military organizations / AA Viscumin, V. M. Koryakin. — M: For the rights of military personnel, 2010.
4. Gros, L. A. On the importance of the correct determination of the branch of substantive law for choice of civil proceedings in the court of General jurisdiction and method of execution (implementation) judicial decision / L. A. Gros // the Executive law. — 2012. — № 2.
5. Huseynov, N. H commentary to the Federal law «About a liability of military personnel» / N. H. Guseynov, A. V. Titov, A. I. Tyurin. — M: For the rights of military personnel, 2010.
6. Koryakin, V. M. Administrative action as a means of protection of infringed rights and legitimate interests of servicemen / V. M. Koryakin // Law in the Armed Forces — military legal review. — 2015. — № 5.
7. Kot, P. A. To the question about legal nature of cases concerning the liability of military personnel / P. A. // Military law. — 2014. — № 2.
8. Kot, P. A. Uncertainty in the jurisdiction of cases on material liability of military fixed / P. A. // Law in the Armed Forces — military legal review. — 2014. — № 8.
9. Kydyraliev, K. E. again about the legal nature of cases of material liability of servicemen in the Russian Federation / E. K. Kydyraliev // Law in the Armed Forces — military legal review. — 2015. — № 11.
10. Kudashkin, A. V. Material responsibility of servicemen / Kudashkin, A. V. // Russian justice. — 2000. — № 6.
11. Lopatin, D. V.-Administrative legal regulation of the material liability of servicemen in the Russian Federation : dis. ... cand. the faculty of law sciences : 12.00.14 / D. V. Lopatin. — M. : Mosgu, 2007.
12. Minaev, A. V. On the unconstitutionality of Executive documents: the order of the employer about the involvement of the employee to material responsibility and the order of the commander (chief) of military unit on bringing the soldier to liability / V. A. Minaeva // Executive right. — 2012. — № 3.
13. Anikin, G. V., Labour disputes about wages and damages / G. V. Khnykin // Laws of Russia: experience, analysis, practice. — 2007. — № 4.
14. Khomyakov, S. A. the Correct definition of the jurisdiction of the guarantees of independence and impartiality of the court / C. A. Khomyakov // newsletter of military courts. — 2013. — № 4 (231).
15. Tsoy, V. I. Jurisdiction of military courts over civil cases concerning the liability of military / V. I. Tsoy // Military law journal. — 2011. — № 7.

Судебная деятельность. Прокурорский надзор. Правоохранительная деятельность

Роль прокурорского надзора за исполнением миграционного законодательства Российской Федерации (на примере Забайкальского края)

© Туганов Ю. Н.,

Заслуженный юрист Российской Федерации, доктор
юридических наук, профессор, профессор Россий-
ской таможенной академии

© Сологуб Д. П.,

магистр юриспруденции

Аннотация. В статье обосновывается актуальность и важность роли прокурорской деятельности в сфере исполнения миграционного законодательства. Проводится анализ недостатков действующего законодательства, состояния законности, функций, деятельности и предмета прокурорского надзора за исполнением миграционного законодательства, анализ практики прокурорского реагирования на нарушения, допускаемые государственными органами, реализующими представленные им полномочия в сфере миграции, сформулированы предложения об усилении эффективности прокурорского надзора в области миграции.

Ключевые слова: прокурорская деятельность, функции, миграция, иностранный гражданин, лицо без гражданства, орган ведающий вопросами миграции, миграционное законодательство.

Рецензент — В. М. Корякин, доктор юридических наук, профессор.

Процессы миграции играют значимую роль в развитии российского государства. Согласно Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 г. переселение мигрантов становится одним из источников увеличения численности населения страны и её регионов, а привлечение иностранных работников по приоритетным профессионально-квалификационным группам в соответствии с потребностями российской экономики — необходимость для её дальнейшего поступательного развития.

Вместе с тем в Концепции отмечается, что миграционное законодательство Российской Федерации не в полной мере соответствует текущим и будущим потребностям экономического, социального и демографического развития, интересам работодателей и российского общества в целом. Оно ориентировано на привлечение временных иностранных работников и не содержит

мер, способствующих переезду на постоянное место жительства, адаптации и интеграции мигрантов. Незаконная миграция, питающая рабочей силой теневой сектор экономики, является одной из главных причин усиления негативного отношения к мигрантам.

В 2013 г. Российская Федерация заняла второе место в мировом рейтинге по количеству иностранных граждан и лиц без гражданства¹.

Несмотря на то, что за последние три года удвоилось количество легально работающих в нашей стране иностранных граждан, состояние законности в этой сфере остаётся неудовлетворительным.

¹ Российская Федерация заняла второе место в мировом рейтинге по количеству мигрантов. Согласно докладу ООН, их число в нашей стране достигло 11 миллионов человек // Российская газета. 2013. 12 сент.

В этой связи 12 декабря 2013 г. Президент Российской Федерации в своем послании Федеральному Собранию Российской Федерации выразил обеспокоенность тем, что имеется «... ещё одна сложная проблема, связанная с состоянием рынка труда. Это иностранная трудовая миграция. Отсутствие должного порядка не только деформирует структуру занятости, но и вызывает дисбалансы в социальной сфере, провоцирует национальные конфликты, обостряет криминогенную обстановку».

Это подтверждается статистическими данными, например: за январь-июль 2016 г. иностранными гражданами и лицами без гражданства на территории Российской Федерации совершено более 27 601 преступлений¹, удельный вес которых составил 3,7%. А также заметим, что 24 201 совершенных преступлений приходится на граждан СНГ, удельный вес которых составил 3,2%².

Одной из основных проблем законодательного регулирования в сфере миграционного законодательства является отсутствие правового закрепления на уровне федеральных законов ряда базовых понятий, таких как «функция органов прокуратуры», «деятельность органов прокуратуры» и т.д. Авторы настоящей статьи определяют термин «функция органов прокуратуры» как прокурорскую деятельность, выполняющую специфическую роль в обеспечении органами прокуратуры соблюдения законодательства, а также основных прав и свобод человека. Предлагается понятие «вид деятельности органов прокуратуры», под которым следует понимать некоторую часть прокурорской деятельности, выделенную присущим ей определенным признаком, выступающим в качестве основания для классификации.

С учётом изложенного, прокурорский надзор за исполнением миграционного законодательства в современных условиях приобрёл особую актуальность, в том числе

как средство профилактики преступлений. Приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 16 января 2012 г. № 7 «Об организации работы органов прокуратуры Российской Федерации по противодействию преступности» прокурорам предписано обращать особое внимание на исполнение законов о борьбе с нелегальной миграцией.

Прежде чем рассмотреть специфику прокурорского надзора в сфере надлежательного исполнения миграционного законодательства, необходимо определиться с понятиями функции, деятельности и предмет прокурорского надзора как такового. Отсутствие термина в законодательстве, определяющего «основные функции и направления деятельности прокуратуры», является дискуссионным. Виду этого В. П. Рябцев справедливо подчеркивает то, что связь имеющихся функций органов прокуратуры с ее деятельностью корреспондирует утверждению о том, что термин «функционировать» в первую очередь означает «действовать».

Кроме того, отождествление в полном объеме функций органов прокуратуры с их деятельностью (или частью деятельности) представляется не совсем верным. Так, понятие «деятельность органов прокуратуры» включает в себя не только их внешние функции, но и внутреннюю деятельность по организации и управлению органами прокуратуры, а также деятельность органов прокуратуры как юридического лица. Иными словами, каждая функция прокуратуры — это вид ее деятельности, но не каждый вид деятельности прокуратуры — это функция органов прокуратуры. Поэтому для ответа на вопрос о том, является ли конкретный вид прокурорской деятельности функцией органов прокуратуры или нет, необходимо выявить в нем дополнительные видовые признаки функций органов прокуратуры³.

Большинство авторов при определении понятия «функция органов прокуратуры» сходятся в выделении следующих видовых признаков: обусловленность характером предназначения органов прокуратуры, обя-

¹ Главный Информационно-аналитический центр состояние преступности в России за январь — июль 2016 г. Официальный сайт Министерства внутренних дел Российской Федерации.

² От числа расследованных преступлений.

³ Рябцев В. П. Прокурорский надзор : курс лекций. М. : Норма, 2006. С. 288.

зательное закрепление на уровне федерального закона, наличие предмета, задач и полномочий прокуроров по ее осуществлению. Следует заметить, что данные видовые признаки нашли свое отражение в действующем законодательстве о прокуратуре. Единство мнений в выделении этих видовых признаков данного понятия во многом является заслугой профессоров В. П.Рябцева¹ и В.В. Клочкова² Вместе с тем, отмеченными выше признаками обладают и те виды деятельности, которые к числу функций органов прокуратуры не относятся, например, рассмотрение органами прокуратуры заявлений, жалоб и иных обращений.

А. Ю. Винокуровым, помимо названных, в качестве обязательного, основного признака внешних функций органов прокуратуры выделяются дополнительные, в качестве которых он называет наличие в них присущей исключительно органам прокуратуры уникальности. Он отмечает, что функции органов прокуратуры отличаются от иных видов деятельности тем, что они не могут осуществляться другими субъектами правоотношений, носить применительно к функционированию прокуратуры вспомогательный характер³.

В теории прокурорской деятельности изложена противоположная точка зрения. Так, согласно предложенной А. Ю. Гулягиным классификации, функции органов прокуратуры по их юридической иерархии с позиций конституционной значимости делятся на: 1) основные функции органов прокуратуры, т.е. такие виды деятельности, которые оказывают специфическое, присущее только прокуратуре, надзорное влияние на состояние законности в главных и важнейших областях общественных отношений; 2)

дополнительные функции органов прокуратуры — виды деятельности, не обязательно отражающие специальное предназначение прокуратуры, но оказывающие регулятивное влияние в иных сферах общественных отношений, например, в сферах праворазъяснения, правотворчества, правового мониторинга и др.; 3) вспомогательные функции органов прокуратуры — такие виды деятельности, которые обеспечивают эффективность всей деятельности органов прокуратуры⁴.

Основываясь на имеющихся знаниях в области теории функций органов прокуратуры и отмеченных выше рассуждениях, представляется возможным сформулировать определение «функция и вид деятельности».

Под функцией органов прокуратуры следует понимать вид прокурорской деятельности, выполняющий специфическую роль в обеспечении органами прокуратуры соблюдения законодательства, а также соблюдение основных прав и свобод человека.

Под видом деятельности органов прокуратуры следует понимать некоторую часть прокурорской деятельности, выделенную присущим ей определенным признаком, выступающим в качестве основания для классификации.

Исполнение возложенных функций на органы прокуратуры требует использования закрепленных в Законе о прокуратуре полномочий и правовых средств, что характеризуется предметом прокурорской деятельности. Прежде чем рассмотреть роль прокуратуры в области исполнения миграционного законодательства необходимо также определиться с предметом прокурорского надзора как такового. Легальное определение предмета надзора за исполнением закона сформулировано в ст. 21 Федерального закона «О прокуратуре в Российской Федерации». По мнению профессора В. Б. Ястребова, в этом понятии, законодателем выделены два как бы самостоятельных элемента: первое — это соблюдение Конституции Российской Федерации и исполнение законов,

¹ Рябцев В. П. Концептуальные проблемы организации и функционирования прокуратуры : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1991. С. 55.

² Клочков В. В. Об основных направлениях исследований проблем теории законности и прокурорского надзора // Научная информация по вопросам борьбы с преступностью. М., 1991. С. 3—18.

³ Винокуров А. Ю. К вопросу о внешне функциональной деятельности прокуратуры Российской Федерации // Актуальные вопросы организации и деятельности прокуратуры: избранные статьи. 2-е изд. М. : Изд-во МосГУ, 2012. С. 57.

⁴ Гулягин А. Ю. Правовая природа функций прокуратуры // Российская юстиция. 2011. № 11. С. 50—54.

действующих на территории Российской Федерации, а второе — это соответствие законам правовых актов, издаваемых указанными органами и должностными лицами. Однако по сути, как в первом, так и во втором случаях, речь идет о различных проявлениях единой, по своей сути, направленности надзорной деятельности на решение определенного рода стоящих перед прокуратурой задач¹.

Вместе с тем, результаты исследования функций и деятельности органов прокуратуры, учитывая специфические задачи прокурорского надзора за исполнением российского миграционного законодательства, дают основание констатировать факт того, что предмету прокурорского надзора также присущи некоторые особенности.

Как отмечает М. А. Добыш², то, что предмет прокурорского надзора за исполнением законодательства, регламентирующего права участников миграционных правоотношений, по своей сущности, представляется в виде конкретной функциональной деятельности прокурора, направленной на своевременное и полное выявление, устранение, пресечение и предупреждение любых нарушений требований Конституции Российской Федерации о правах человека и гражданина в сфере миграции, а также на принятие мер по привлечению к ответственности лиц, виновных в нарушении миграционного законодательства и прав участников миграционных правоотношений. Содержательная сущность и специфика прокурорского надзора за исполнением законодательства, регламентирующего права участников миграционных отношений, представляет собой:

— надзор за соблюдением прав участников миграционных правоотношений, закрепленных в Конституции Российской Федерации, международных правовых актах в сфере миграции, федеральных законах, ука-

зах Президента Российской Федерации и иных нормативных актах, принятых на основе закона и непосредственно регулирующих важнейшие правовые положения в этой области, всеми министерствами, службами и иными органами федеральной исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами контроля и их должностными лицами, органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций;

— надзор за соответствием Конституции Российской Федерации и законам правовых актов, издаваемых соответствующими органами и их должностными лицами, поднадзорными прокуратуре, в процессе осуществления ими своих полномочий в сфере миграции по практической реализации прав участников миграционных правоотношений.

Следует заметить, что ежегодное количество выявляемых прокурорами нарушений законов о миграции не только остаётся стабильно высоким, но и имеет тенденцию роста. Обратимся к практике деятельности органов прокуратуры в субъектах Российской Федерации. Например, в Забайкальском крае в 2016 г. прокуроры Забайкальского края выявили 302 нарушения в сфере миграционного законодательства, в том числе внесено 26 представлений, по результатам рассмотрения которых 9 должностных лиц привлечены к дисциплинарной ответственности. По постановлениям прокуроров к административной ответственности привлечено 56 лиц. По материалам прокурорских проверок органами дознания и следствия возбуждено 7 уголовных дел.

Задача прокуроров — обеспечить действенный надзор за исполнением миграционного законодательства в деятельности МВД России, Федеральной службы по труду и занятости, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, налоговых органов и других органов государственной власти. По фактам нарушений законов прокуроры обязаны принять весь ком-

¹ Ястребов В. Б. Прокурорский надзор. М., 2001. С. 164.

² Добыш М. А. Правовая защита законных прав мигрантов средствами прокурорского надзора за исполнением миграционного законодательства // Пробелы в российском законодательстве. 2011. № 1. С. 210.

плекс мер для наказания виновных лиц и восстановления законности.

В каждом регионе оценивать состояние законности необходимо, прежде всего, исходя из анализа работы уполномоченных органов в сфере миграции.

Широкий пласт нарушений по-прежнему лежит в области противодействия незаконной трудовой миграции. Прокурорский надзор в этой сфере должен включать комплексный мониторинг ситуации, охватывающий все области, где используется труд мигрантов: жилищно-коммунальное хозяйство, торговля, строительство и другие.

Тем не менее, отмечается неэффективный контроль органов в сфере миграции за деятельностью юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, использующих труд иностранцев. Следует отметить, что объектом проверок органов, прежде всего, должна быть деятельность недобросовестных предпринимателей, использующих нелегальный труд мигрантов. Однако повсеместно проверяется лишь исполнение миграционного законодательства физическими лицами. При этом виновные работодатели уходят от ответственности. Прокурорам необходимо принять адекватные меры для решения этой проблемы.

В целях иллюстрации обратимся к практике деятельности органов прокуратуры Забайкальского края. В ходе проведенных совместно с сотрудниками Управления по вопросам миграции УМВД России по Забайкальскому краю проверок на объектах с массовым пребыванием иностранных граждан выявлены многочисленные нарушения миграционного законодательства. В связи с выявленными нарушениями правил пребывания и осуществления трудовой деятельности без разрешительных документов в отношении граждан Китая, сотрудниками ОПНМ ОИК УФМС России по Забайкальскому краю возбуждены административные производства по ч. 1 ст. 18.8 и ч. 1 ст. 18.10 КоАП РФ. Вместе с тем юридические лица по постановлениям прокурора района привлечены к ответственности, предусмотренной ч. 4 ст. 18.9 КоАП РФ, в виде штрафа на общую сумму в размере 42 тыс. руб. Всего по результатам проведенных проверок по

постановлениям прокурора района 32 нарушителя привлечены к административной ответственности с назначением штрафов на общую сумму 102 тыс. руб.

Совместная деятельность органов прокуратуры субъекта с органом государственной власти, ведающим вопросами миграции, направлена на предотвращение нарушений в сфере миграционного законодательства в Забайкальском крае. Приведенные выше данные позволяют говорить о достаточно плодотворной деятельности в рамках межведомственного взаимодействия двух данных государственных органов.

Особое внимание уделяется активной защите прав иностранных граждан средствами общего надзора органов прокуратуры. В целях восстановления нарушенных прав иностранных граждан прокурорами используются полномочия, предусмотренные ст. 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации».

Одним из ключевых в прокурорской деятельности в настоящее время является вопрос об организации и проведении надзорных проверок: обеспечения их надлежащего качества и результативности. При этом роль этого надзорно-правового средства прокуратуры настолько значима, что нередко отождествляется с деятельностью прокуроров в целом. Многие ученые и практики работу по осуществлению проверок относят к числу основных индикаторов реального применения полномочий прокурора по надзору за исполнением законов¹.

Авторы разделяют точку зрения профессора В. Б. Ястребова, который относит к числу ключевых элементов организационного обеспечения эффективного применения полномочий прокурора, по надзору за исполнением законов в виде организации производства конкретных прокурорских проверок. По его мнению, именно обеспечению результативности прокурорских проверок, по существу, подчинена вся организация работы органов прокуратуры².

¹ Маматов М. В. Проблемы прокурорского надзора за соблюдением прав потребителей : монография. М., 2009. С. 147.

² Ястребов В. Б. Прокурорский надзор : учебник. М. : Городец, 2001. С. 188.

Проведение прокурорских проверок необходимо также в сфере соблюдения законодательства со стороны федерального органа государственной власти, ведающего вопросами миграции на территории Забайкальского края при оформлении разрешений на временное проживание и видов на жительство. Ввиду этого, особое значение имеет прокурорский надзор и контроль в данной области. Пример: прокурором Центрального района городского округа г. Чита выявлены факты предоставления иностранными гражданами ложных сведений с целью оформления вида на жительство, в связи с чем 3 решения должностных лиц федерального органа государственной власти, ведающего вопросами миграции на территории Забайкальского края, о предоставлении вида на жительство в судебном порядке признаны незаконными, вид на жительство иностранным гражданам аннулирован.

В ходе проверок межрайонными прокурорами выявлены нарушения правил осуществления миграционного учета иностранных граждан, выразившиеся в неуказании законного представителя несовершеннолетнего лица в заявлении о регистрации, имеющихся исправлениях и использовании сокращений слов и аббревиатур в заявлениях, пропуске реквизитов, подлежащих обязательному заполнению, отсутствии сведений о праве пользования иностранными гражданами жилым помещением, неполнотой внесенных сведений о документах, удостоверяющих личность.

Не всегда соблюдаются положения ст. 24.2 КоАП РФ об обеспечении участия переводчика, ст. 28.2 КоАП РФ о порядке составления протокола об административном правонарушении в части порядка отобрания объяснений по факту совершения правонарушений.

Органами прокуратуры Забайкальского края с 2011 г. в деятельности федерального органа, ведающего вопросами миграции, в Забайкальском крае выявлено свыше 600 нарушений, в связи с чем, внесено более 50 представлений, по результатам рассмотрения которых, 32 должностных лица привлечены к дисциплинарной ответственности¹.

¹ Данные приводятся на основе справки, подготовленной Прокуратурой Забайкальского края // Архив Прокуратуры Забайкальского края, 2016 г.

Федеральным органом государственной власти, ведающим вопросами миграции на территории Забайкальского края, достаточно эффективно реализуются функции в области миграционного учета иностранных граждан. Вместе с тем были допущены нарушения. Заметим, что допущенные нарушения федеральным органом, ведающим вопросами миграции в Забайкальском крае, не меняют общую положительную характеристику деятельности данного органа власти.

В целом анализ практики позволяет сделать вывод, что прокурорский надзор за исполнением миграционного законодательства государственными органами и их должностными лицами, ответственными за соблюдение миграционного законодательства, остаётся актуальным, необходимым и действенным средством укрепления законности в сфере миграционных правоотношений.

Учитывая вышеизложенное на современном этапе перед прокуратурой на этом направлении работы стоят задачи:

— на системной основе проверять исполнение миграционного законодательства, регулирующего процессы миграции (внешней/внутренней);

— в целях эффективного противодействия незаконной трудовой миграции организовать комплексный мониторинг в сферах жилищно-коммунального хозяйства, торговли, строительства; пресекать бездействие Управления по вопросам миграции;

— активизировать прокурорский надзор за исполнением миграционного, трудового, административного, органами государственной власти, в том числе территориальных Управлений по вопросам миграции;

— на системной основе проверять своевременность, полноту и законность принимаемых уполномоченными органами мер по имеющейся информации, а также поступившим обращениям граждан о местах скопления нелегальных мигрантов, фактах незаконной торговли, создания общежитий на объектах строительства, коммунального хозяйства, промышленности;

— обеспечить законность в деятельности подразделений Управления по вопросам

миграции территориальных подразделений МВД России, налоговых органов при осуществлении ими полномочий в области миграционных отношений;

— оптимизировать взаимодействие прокуратуры со местно с другими органами государственной власти в для оперативного обмена информацией о состоянии законности в сфере миграции и предотвращения правонарушений миграционного законодательства;

— добиваться соблюдения прав иностранных граждан и лиц без гражданства при привлечении данных лиц административной ответственности территориальными Управлениями по вопросам миграции МВД России, а также соблюдения прав на свободный труд, его вознаграждение, права на безопасные условия труда и проживания, права на медицинскую помощь;

По итогам проверок по всем выявленным нарушениям федерального законодательства необходимо принимать исчерпывающий комплекс мер прокурорского реагирования в рамках представленных полномочий, действующим российским законодательством.

Представляется, что подобного рода активная позиция органов прокуратуры субъектов Российской Федерации. В решении

поставленных задач позволит достичь главной цели — не только пресекать правонарушения в сфере миграции, но и своевременно их предупреждать, а также обеспечить соблюдение прав иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации.

Библиография

1. Винокуров, А. Ю. К вопросу о классификации внешнефункциональной деятельности прокуратуры Российской Федерации // Сб. научных статей «Актуальные вопросы российского права» / А. Ю. Винокуров. — Вып. 18. — М. : МосГУ, 2010.
2. Гулягин, А. Ю. Правовая природа функций прокуратуры / А. Ю. Гулягин // Российская юстиция. — 2011. — № 11.
3. Клочков, В. В. Об основных направлениях исследований проблем теории законности и прокурорского надзора / В. В. Клочков // Научная информация по вопросам борьбы с преступностью. — М., 1991.
4. Маматов, М. В. Проблемы прокурорского надзора за соблюдением прав потребителей : монография / М. В. Маматов. — М., 2009.
5. Рябцев, В. П. Прокурорский надзор : курс лекций / В. П. Рябцев. — М. : Норма, 2006.
6. Рябцев, В. П. Концептуальные проблемы организации и функционирования прокуратуры : дис. ... д-ра юрид. наук / В. П. Рябцев. — М., 1991.
7. Ястребов, В. Б. Прокурорский надзор : учебник / В. Б. Ястребов. — М. : Городец, 2001.

The role of prosecution activity for the implementation of the migration legislation of the Russian Federation on (the example case of Zabaykalski krai)

© Tuganov Y. N.,

Honored Lawyer of the Russian Federation, Doctor of Law, Professor, Professor of the Russian customs Academy

© Sologub D. P.,

Master, Law

Abstract. The article proves the urgency and importance of the role of prosecutorial activity in the sphere of implementation of migration legislation. The analysis of the shortcomings of the current legislation, the state of legality, the functions, activities and the subject of the prosecutor's supervision over the implementation of the migration legislation, the analysis of the practice of prosecutorial response to violations committed by state bodies implementing their powers in the field of migration, formulated proposals for strengthening the effectiveness of prosecutorial supervision in the field of migration .

Keywords: prosecutor's activity, functions, migration, foreign citizen, stateless person, authority dealing with migration issues, migration legislation.

Bibliography

1. Vinokurov, A. Yu. To the question of classification vneshnepoliticheskoi of the procuracy of the Russian Federation // collection of scientific articles «Topical issues of Russian law» / A. Yu. Vinokurov. — Vol. 18. — M. : Mosgu, 2010.
 2. Kulagin Y. A. the Legal nature of the prosecution functions / Y. A. Kulagin // Russian justice. — 2011. — № 11.
 3. Klochkov, V. V. On the main directions of research of problems of theory of law and Prosecutor's supervision / V.V. Klochkov / Scientific information on issues of combating crime. — M., 1991. — 262 P.
 4. Mamatov, M. V. Problems of Prosecutor's supervision over observance of consumer rights: monograph / M. V. Mamatov. — M., 2009.
 5. Ryabtsev, V. P. Public Prosecutor's supervision: a course of lectures / V. P. Ryabtsev. M. : Norma, 2006.
 6. Ryabtsev, V. P. the Conceptual problems of organization and functioning of Prosecutor's office: dis. ... d-ra jurid. sciences / V. P. Ryabtsev. — M., 1991.
 7. Yastrebov, V. B. Prosecutorial oversight: a tutorial / V. B. Yastrebov. — M. : Gorodets-Izdat, 2001.
-

Розыск похищенного (утраченного) военного имущества органами военной полиции Вооруженных Сил Российской Федерации

© Минтягов С. А.,

капитан, адъютант кафедры военной администрации, административного и финансового права Военного университета

Аннотация. В статье рассматриваются правовые основы организации розыска похищенного (утраченного) военного имущества органами военной полиции Вооруженных Сил Российской Федерации с применением тактических действий (следственных ситуаций и розыскных версий), раскрывается понятие «военное имущество».

Ключевые слова: военная полиция; розыскные меры; военное имущество; тактические действия; следственная ситуация; розыскная версия.

Рецензент — В. М. Корякин, доктор юридических наук, профессор.

В соответствии с требованиями общевоинских уставов и Устава военной полиции Вооруженных Сил Российской Федерации на органы военной полиции наряду с иными функциями возложена обязанность по организации розыска похищенного (утраченного) военного имущества, а также розыску угнанных транспортных средств Вооруженных Сил.

Командиры воинских частей и военные коменданты гарнизонов обязаны принимать меры по розыску похищенного (утраченного) военного имущества, а также меры по розыску транспортных средств, принадлежащих Министерству обороны Российской Федерации.

Решение задач по установлению местонахождения похищенного военного имущества и обеспечению конституционных прав потерпевших от преступления в процессе расследования преступлений предполагает проведение тактических действий, оперативно-розыскных и розыскных мероприятий.

В этой связи необходимо рассмотреть понятие «военное имущество».

Военное законодательство не содержит четкого определения понятия «военное имущество» или «имущество военной организации» (учреждения, предприятия или воинской части). Понятие «военное имущество» в гражданском праве как таковое также отсутствует, а понятие «имущество» имеет весьма

объемное смысловое значение. В самом широком значении оно охватывает вещи, имущественные права и имущественные обязанности (в нормах о предприятии, о приватизации, о правопреемстве при реорганизации юридических лиц и т.п.). Понятие имущества как вещи наиболее распространено в гражданском праве.

В законодательстве, учебной и научной литературе наблюдается разночтение и полное разнообразие употребления понятий «имущество военных организаций», «военное имущество», а также «вооружение», «военная техника». Единое легальное определение этих понятий отсутствует.

Например, в Указе Президента Российской Федерации от 23 июля 1997 г. № 775 «Об изменении порядка реализации высвобождаемого военного имущества, акционирования и приватизации предприятий военной торговли» говорится о реализации военного имущества, но ничего не говорится о содержании этого понятия. Постановление Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2008 г. № 1054 «О порядке высвобождения недвижимого военного имущества Вооруженных Сил Российской Федерации» под последним понимает штатное и табельное военное и иное имущество, находящееся в хозяйственном ведении или оперативном управлении предприятий и организаций, находящихся в системе соответ-

вующих федеральных органов исполнительной власти, а также сверхнормативное военное имущество. За этим определением следуют правоприменительная практика и некоторые авторы.

Анализ определения недвижимого военного имущества, а также примерного перечня высвобождаемого движимого военного имущества позволяет сделать вывод, что в состав военного имущества, реализуемого федеральными органами исполнительной власти, в которых предусмотрена военная служба, также включено имущество, не имеющее непосредственного отношения к военной направленности этих организаций.

Таким образом, указанными подзаконными нормативными правовыми актами и юридической практикой военное имущество трактуется как все имущество, находящееся в хозяйственном ведении или оперативном управлении предприятий и других организаций соответствующих федеральных органов исполнительной власти, в которых предусмотрена военная служба.

Однако такая трактовка противоречит Конституции Российской Федерации. Согласно ее ст. 71 в ведении Российской Федерации находится определение порядка продажи и покупки оружия, боеприпасов, военной техники и другого военного имущества. То есть здесь понятие военного имущества включает в себя оружие, боеприпасы, военную технику и прочее, которые могут находиться не только во владении военных организаций, но и в собственности других лиц. А определение «военное имущество» дано такому имуществу исходя из его функционального назначения.

Иное понятие военного имущества дано в постановлении Правительства Российской Федерации от 8 апреля 2000 г. № 306 «Об утверждении Положения о транзите вооружения, военной техники и военного имущества через территорию Российской Федерации». В соответствии с данным Положением «военное имущество» — это системы обеспечения жизнедеятельности личного состава Вооруженных Сил, материалы специального назначения и специальное оборудование для их производства, коллективные и индивидуальные средства защиты от ору-

жия массового поражения, средства профилактики и лечения последствий применения оружия массового поражения, специальное тыловое оборудование, военная форма одежды и ее атрибуты.

В указанном Положении также отсутствует привязка термина «военное имущество» по принадлежности его к определенным организациям, а статусобразующим признаком является его назначение. Однако данное определение нельзя использовать как легальное, поскольку в Положении присутствует оговорка «Для целей указанного Положения используемые понятия означают следующее...».

Федеральный закон от 12 июля 1999 г. № 161-ФЗ «О материальной ответственности военнослужащих» применительно к собственным целям вводит понятие имущества воинской части. Под имуществом воинской части понимаются 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.

Представляется, что отождествление понятий «имущество военной организации» и «военное имущество» является неправомерным. С одной стороны, в соответствии с целями создания военной организации в сфере обороны и безопасности государства, военная организация, безусловно, наделяется определенными видами оружия, боевой техники, специальным оборудованием, военной формой одежды и др. С другой стороны, военная организация является частью экономической системы государства. В этом качестве военная организация участвует в имущественном обороте, является работодателем гражданского персонала, занимает определенные жилые и нежилые помещения, осуществляет различную организационную деятельность и прочее. Соответственно, часть имущества военной организации может не нести на себе никаких признаков военного назначения.

Представляется верным, что объемы понятий «имущество военных организаций» и «военное имущество» частично пересекаются. Часть имущества военной организации является военным имуществом, в то же время военное имущество может принадлежать не только военным организациям, но и другим субъектам права.

В этой связи следует согласиться с мнением В. В. Лесового¹, который также понимает под имуществом военной организации все виды вооружения, боевой и другой техники, боеприпасы, горючее, продовольствие, автомобильную технику, вещевое, инженерное, химическое, квартирное имущество, другие материальные и денежные средства, находящиеся в ведении военных организаций.

Признавая достигнутое, следует все же сказать, что законодателю необходимо определиться как с терминологией, так и с содержательной стороной понятий «военная организация», «военизированная организация», «военное имущество», «имущество военной организации», «вооружение» и прочими терминами, употребляемыми в нормативных правовых актах и военной научной литературе.

Установлению места нахождения похищенного имущества всегда предшествуют такие действия, как организация и розыск.

Слово «организация» произошло от французского «organisation» — сообщаю стройный вид, устраиваю. Организация как научная категория означает «внутреннюю упорядоченность, согласованность, взаимодействие более или менее дифференцированных и автономных частей целого, обусловленные его строением». Организация — это совокупность процессов или действий, ведущих к образованию и совершенствованию взаимосвязей между частями целого².

Любая деятельность органов военной полиции может быть успешной, если она основывается на соответствующих организационных принципах и протекает в определен-

ных формах. Без правильной ее организации даже при наличии определенного опыта и умения невозможно хорошо и оперативно ориентироваться в большом количестве вопросов, возникающих при решении задач по установлению местонахождения похищенного имущества.

Розыскная деятельность органов военной полиции заключается в реализации комплекса розыскных мер и процессуальных действий в рамках УПК РФ, УВП ВС РФ и др. нормативных актов, направленных на установление местонахождения известных, но скрываемых (или скрывающихся) объектов, имеющих значение для расследования преступления.

Установление местонахождения похищенного имущества — это деятельность, заключающаяся в использовании гласных и негласных форм и методов, выявления скрываемых мест хранения искомых объектов.

Для установления местонахождения похищенного имущества командиру войсковой части, должностным лицам органов военной полиции кроме направления поисковых действий необходимо обладать и максимально полной информацией о предмете поиска и его индивидуальных признаках.

В период с 2011 г. по 2016 г. в Вооруженных Силах совершены 2 553 преступления против собственности (кражи ст. 158 УК РФ). По годам: 2011 г. — 385; 2012 г. — 340; 2013 г. — 354; 2014 г. — 510; 2015 г. — 449; 2016 г. — 515)³. Однако в данной статистике Главной военной прокуратуры отражены преступления, совершенные военнослужащими против собственности, в частности, кражи чужого имущества. Хищение, присвоение, вымогательство либо завладение военным имуществом иным путем в уголовном законодательстве отсутствует. Данный пробел нуждается в регулировании, поскольку хищение военного имущества может привести не только к материальному ущербу воинской части или организации, но и напрямую повлиять на боеготовность армии и флота.

¹ Лесовой В. В. Понятие правового режима имущества военных организаций // Сборник научных статей адъюнктов. М.: ВУ, 1997. С. 19.

² Советский энциклопедический словарь. М., 1979. С. 946.

³ Статистический сборник состояния преступности в поднадзорных войсках январь—декабрь 2011—2016 гг. // Главная военная прокуратура.

Повышенная сложность обнаружения похищенного военного имущества обусловлена целым рядом объективных и субъективных факторов: разнообразием способов сокрытия похищенного; широким выбором способов и каналов реализации ценностей; использованием преступниками средств транспорта, связи, обеспечивающих быстрое перемещение похищенного для реализации в другие районы; групповым характером преступлений; использованием для реализации похищенного лиц, не связанных с криминальным прошлым (должностных лиц военных организаций, родственников, знакомых, случайных граждан); несвоевременным принятием мер по розыску похищенного; недостатком имеющихся сил и средств, в том числе по работе в местах вероятного сбыта похищенного (магазины, рынки, предприятия бытового обслуживания и т.д.).

Поэтому одним из эффективных средств розыска похищенного военного имущества является использование тактических действий исходя из следственной ситуации и выдвижением розыскной версии. Конкретные методы розыска, применяемые в ходе операции, во многом обусловлены особенностями похищенных ценностей, применяемыми преступниками способами их сокрытия и последующей реализации похищенного.

Используемые преступниками способы сокрытия похищенного можно разделить по времени их использования на временные и постоянные.

Временное сокрытие ценностей обычно связано с невозможностью выноса (вывоза) похищенного сразу за пределы места совершения посягательства (в данном случае территории воинских частей). В качестве подходящих для этого мест ими используются парки воинских частей, подсобные помещения служебных зданий, заброшенные строения, и др.

Постоянным же местом сокрытия похищенных предметов чаще всего выступают жилые помещения, надворные постройки, приусадебные участки преступников или их родственников, знакомых, гаражи, погребки вне места жительства преступников, в том числе дачи родственников или знакомых.

Решение задач по установлению местонахождения похищенного имущества непосредственно связано со следственными ситуациями, возникающими в процессе расследования преступлений.

Термин «ситуационность» и его изучение берут свое начало в первой половине 20-х гг. прошлого века, и уже в первых работах ученых-криминалистов говорится о возможности ситуационного подхода к процессу расследования¹.

В. И. Гавло определяет следственную ситуацию как «обстановку расследования, характеризующуюся совокупностью фактических данных, имеющих существенное значение для уяснения происходящего события, выдвижения и проверки версий, определения хода и состояния расследования»².

Результаты анализа следственной практики показывают, что на начальном этапе расследования посягательств на имущество организаций складываются следующие «типичные ситуации розыска» похищенного:

— первая ситуация — неизвестное лицо скрылось с похищенным с места происшествия;

— вторая ситуация — когда есть данные о совершении посягательства конкретными лицами, но последние с похищенным скрылись;

— третья ситуация — подозреваемое лицо задержано на месте происшествия, однако похищенных предметов при нем не обнаружено;

— четвертая ситуация — подозреваемое лицо задержано вне места происшествия с вещами, похожими на похищенные.

В каждой из отмеченных ситуаций можно выделить несколько направлений поиска похищенных вещей, поскольку использование любого из известных элементов преступления дает возможность использовать в зависимости от конкретных условий то или иное направление поиска.

Например, в первой ситуации совершения посягательства в условиях неочевидно-

¹ Шиканов В. И. Теоретические основы тактических операций в расследовании преступлений. Иркутск, 1983. С. 43.

² Гавло В. И. Следственная ситуация // Следственная ситуация. М., 1985. С. 40.

сти розыск похищенного проводится параллельно с установлением всех обстоятельств происшедшего и прежде всего с установлением личности преступников, поскольку с их обнаружением, как правило, значительно облегчается и решение задачи отыскания похищенного. Кроме того, в данной ситуации весьма перспективным является направление «от места сбыта похищенного к разыскиваемым объектам», «от потребительских особенностей похищенного к местам их использования или реализации».

Во второй ситуации могут быть использованы следующие направления розыска: «от потерпевшего к месту сокрытия похищенного», «от личности преступника к месту сокрытия похищенного», «от особенностей похищенных ценностей к месту их реализации», «от времени совершения посягательства к месту сокрытия похищенного» и т.д.

В третьей следственной ситуации основным направлением в розыске похищенного будет использование факта задержания подозреваемого на месте происшествия, то есть направление «от личности подозреваемого к месту сокрытия похищенного», установление его возможных соучастников, пособников в укрытии похищенного, данных о времени посягательства и других обстоятельств.

В четвертой следственной ситуации, когда подозреваемый задержан вне места происшествия с предметами, совпадающими по описанию с похищенными, главная задача следствия заключается в установлении подлинного владельца этих вещей и в выяснении того, каким путем они попали к подозреваемому, то есть отработка направления «похищенное — личность преступника».

Немаловажным при составлении плана розыска должно стать выдвижение всех реально возможных версий. Розыскная версия — это вероятное предположение о возможности нахождения искомого предмета в определенном месте. Она важна для того, чтобы определить, в каком направлении необходимо вести поиск разыскиваемого имущества, чтобы решить, где искать доказательства. Их по делу может быть несколько, причем отнюдь не обязательно, чтобы каж-

дое из них подкреплялось конкретными фактическими данными, взятыми из установленных законом источников. Версии могут строиться не только на выявленной вероятностно-статистической зависимости, но и на информационном материале оперативно-розыскного порядка, на слухах, на интуиции и т.п.¹

Розыскные версии формируются по результатам мысленной переработки и криминалистической интерпретации имеющейся в наличии информации.

С логической стороны процесс построения розыскных, оперативно-розыскных и следственных версий одинаков.

По мнению Г. М. Меретукова² процесс построения розыскных версий содержит следующие основные этапы:

— ознакомление с исходными фактическими данными;

— оценка этих данных (в том числе и решение вопроса об их достаточности для построения розыскных версий);

— формулирование розыскных версий.

При выдвижении розыскных версий необходимо учитывать реальные возможности их проверки. Базой для построения розыскных версий служат не только материалы следственного дела, но и материалы, добытые в результате оперативно-розыскной деятельности. Однако органы военной полиции Вооруженных Сил данными полномочиями не обладают, поэтому для получения информации, необходимой для розыска, можно использовать другие данные, в том числе полученные от общественности, из средств массовой информации и других источников. Чем шире эта база, тем обоснованнее предположения, составляющие содержание розыскной версии. Вопрос о наделении военной полиции полномочиями оперативно-розыскной деятельности обсуждается с начала ее создания и до настоящего времени остается открытым.

¹ Белкин Р. С. Курс советской криминалистики. М., 1978. С. 264—266; Селиванов Н. А. Советская криминалистика: система понятий. М., 1982. С. 134—135.

² Меретуков Г. М. Розыскная деятельность следователя // Криминалистика. М., 2006. С. 400.

С психологической точки зрения процесс выдвижения розыскных версий предполагает решение следующих мыслительных задач: формирование представлений о психологическом облике разыскиваемого субъекта, а также лица, скрывающего объекты розыска; прогнозирование с учетом этих представлений поведения и действий этих лиц и определение вероятных мест нахождения похищенного имущества; моделирование поведения и действий субъекта розыска; прогнозирование противодействия субъекту розыска, как со стороны разыскиваемых лиц, так и скрывающих объекты розыска.

При выдвижении розыскной версии, так же как и при выдвижении следственной ситуации, необходимо учитывать «типичные ситуации розыска» рассмотренные выше, а также следующие обстоятельства:

— если подозреваемый не задержан и не установлено местонахождение похищенного имущества, то выдвигаются розыскные версии для установления и задержания подозреваемого (обвиняемого) и установления местонахождения похищенного имущества;

— если подозреваемый (обвиняемый) задержан, то выдвигаются розыскные версии для установления местонахождения похищенного имущества;

— если установлено местонахождение похищенного имущества и оно изъято, то выдвигаются розыскные версии для задержания подозреваемого (обвиняемого).

При всех указанных обстоятельствах, кроме того, необходимо установить причастность преступника к похищенному имуществу (может быть оговор, инсценировка и др.). Эти объективно сложившиеся обстоятельства неразрывно связаны между собой, как установление целого по частям, и могут оказать положительное влияние в поиске и установлении искомых объектов.

Важным местом по всем исследуемым категориям посягательств на военное имущество (кражам, грабежам и разбойным нападениям) являются данные, полученные в результате осмотра места происшествия: следы рук, ног, орудий взлома, транспортных средств, следы-предметы, принадлежащие преступнику или использованные им

при подготовке, совершении или сокрытии преступления, запаховые следы, микрообъекты и другие данные о событии преступления. Кроме того, выявление на месте происшествия различных следов, в том числе следов волочения, упаковки и т.п., в ряде случаев дает возможность обнаружить в непосредственной близости от места происшествия и место временного сокрытия похищенных ценностей.

Важную роль в поисках похищенного имущества играет по возможности точное установление места посягательства, поскольку это позволяет конкретизировать круг потенциальных свидетелей по делу, заметно ограничить число лиц, причастных к его совершению, выявить связь окружения потерпевшего с моментом выбора посягательства, например с получением крупного выигрыша, приобретением дорогих украшений, иных вещей и т.п.

Розыск похищенного имущества в условиях выявления подозреваемого лица во многом определяется совокупностью присущих ему социально-демографических, психологических и соматических (биологических) особенностей, профессиональных и иных навыков, наличия преступного опыта. В подобной ситуации, когда имеются данные о конкретных лицах, причастных к преступлению, наиболее типичными будут следующие следственные, оперативно-розыскные и иные действия: задержание и допросы подозреваемых в целях более полного установления данных об их личности, выявления связей, установления механизма совершенного преступления, выявления путей и способов реализации похищенного; личный обыск (при необходимости — освидетельствование); обыски по месту жительства, работы лиц, находящихся с ним в родственных или иных связях; обыски по месту нахождения вспомогательных помещений (гаражей, дач и т.п.); проведение оперативных мероприятий в местах вероятной реализации и сокрытия похищенного.

Рассмотрим особенности выдвижения и проверки версий о местонахождении похищенного имущества.

Версия первая: похищенные вещи находятся у подозреваемого (обвиняемого).

Для проверки этой версии целесообразен следующий алгоритм действий: допрос потерпевшего и свидетелей о приметах похищенных вещей и предметов; допрос подозреваемого (обвиняемого); допрос сослуживцев, соседей обвиняемого, его соучастников; установление круга его знакомых, друзей (с этой целью изучаются записные книжки обвиняемого, его личные документы, в которых могут содержаться сведения о периодических контактах с лицами, характер отношений с которыми неясен); допрос установленных лиц; обыски у установленных лиц (в принадлежащей им недвижимости); обыск как по месту жительства и работы подозреваемого (обвиняемого) (с принадлежащими ему подсобными помещениями), так и в других местах (дача, гараж, сарай и др.).

Версия вторая: похищенные вещи, находятся на хранении у знакомых, родственников.

Для проверки данной версии целесообразен следующий алгоритм действий: допрос потерпевшего и свидетелей о приметах похищенных вещей и предметов; допрос подозреваемого (обвиняемого); допрос сослуживцев, соседей обвиняемого, его соучастников; установление круга его знакомых, друзей (с этой целью изучаются записные книжки обвиняемого, его личные документы, в которых могут содержаться сведения о периодических контактах с лицами, характер отношений с которыми неясен); допрос установленных лиц; обыски у установленных лиц (в принадлежащей им недвижимости)¹.

Версия третья: похищенное имущество продано знакомым лицам.

В данном случае этим лицам при продаже не сообщается о том, что вещь краденая. Поэтому целесообразным представляется алгоритм действий по первой версии.

Версия четвертая: похищенное имущество продано незнакомым лицам. В такой ситуации розыск искомого объекта крайне

затруднен. Основное направление работы по проверке данной версии осуществляется на основе собранных в ходе следственных и розыскных действий сведений о предмете.

Версия пятая: похищенное имущество сдано в ломбард или комиссионный магазин. При этой ситуации необходимо установить их количество на территории района или города и провести проверки с учетом собранных в ходе следственных и розыскных действий сведений о предмете.

В то же время необходимо отметить, что в конкретных условиях расследования, которые всегда намного разнообразнее и богаче типовых, выбор тех или иных направлений розыска похищенного обусловлен ситуационными особенностями данного посягательства, своеобразием оперативной обстановки, практическим опытом расследования и иными факторами.

Таким образом, при организации и осуществлении розыска должны быть соблюдены следующие требования:

— оперативность, под которой понимаются быстрота и непрерывность розыска, активность субъекта розыска, массивность привлекаемых сил и средств;

— тактическая обоснованность розыска, которая выражается в учете складывающихся следственных ситуаций, определении круга и последовательности розыскных мероприятий и проводимых в розыскных целях следственных действий, выборе момента их осуществления и прогнозирования ожидаемых результатов;

— логическая обоснованность розыска, которая заключается в непротиворечивости планируемых мер, последовательности плана розыска, обоснованности розыскных версий, принимаемых в процессе розыска решений, анализе действий противостоящей стороны;

— согласованность между розыскной деятельностью органов военной полиции, оперативно-розыскной деятельностью оперативных подразделений (МВД, ФСБ России) и следственными органами.

Что же касается организации и проведения розыска похищенного военного имущества воинских организаций, находящихся за границей, то как и розыск военнослужащих,

¹ Власенко В. Г. Вопросы теории и практики возмещения материального ущерба при расследовании хищений государственного и общественного имущества. Саратов. 1972. С. 103—104.

он должен осуществляться в тесном взаимодействии с органами государственной безопасности в войсках и с органами власти страны пребывания.

В заключение необходимо отметить, что розыскная деятельность органов военной полиции Вооруженных Сил является важным в расследовании преступлений, она направлена на установление различных объектов, связанных с противоправным деянием, а также поиском информации, имеющей значение для обоснованного принятия решений. Объектами розыскной деятельности органов военной полиции Вооруженных Сил могут выступать как военнослужащие, так и информация, имеющая значение для дела, а также похищенное военное имущество.

Розыскная деятельность органов военной полиции отличается от оперативно-розыскной, проводимой оперативными подразделениями отдельных правоохранительных органов, поскольку первая осуществляется только гласно, тогда как вторая — гласно и негласно. Вместе с тем обе эти деятельности являются составляющими системы раскрытия и расследования преступлений и должны сочетаться, согласовываться, осуществляться при взаимодействии, четко координируясь.

Розыскная деятельность органов военной полиции — это одно из направлений их деятельности, осуществляемое путём производства комплекса розыскных мероприятий и следственных действий по поручению следователя, имеющая целью обнаружение местонахождения разыскиваемого лица либо других объектов. Решение задач по установлению местонахождения разыскиваемого лица, а также похищенного военного имущества может быть решено путем тактических действий (розыскных версий и следственных ситуаций) и розыскных мероприятий.

Также в целях совершенствования правового регулирования розыскной деятельности органов военной полиции Вооруженных Сил следует дать точное и четкое определение понятию военного имущества, а также дополнить УК РФ статьей «Хищение, присвоение, вымогательство либо завладе-

ние военным имуществом иным путем». Решение данной правовой задачи является актуальным, поскольку хищение военного имущества может привести не только к материальному ущербу воинской части или организации, но и напрямую повлиять на боеготовность армии и флота.

В настоящее время в Вооруженных Силах Российской Федерации какой-либо нормативный правовой акт, регламентирующий осуществление розыскной работы за пределами Российской Федерации, отсутствует. В целях исключения данного пробела целесообразно разработка Инструкции по розыску военнослужащих, самовольно оставивших место службы, а также похищенного военного имущества органами российской военной полиции совместно с представителями правоохранительных органов страны пребывания.

Рассмотренные и указанные выше предложения по совершенствованию действующего законодательства в плане правового регулирования деятельности военной полиции по розыску военного имущества будут способствовать укреплению правопорядка в Вооруженных Силах Российской Федерации.

Библиография

1. Белкин, Р. С. Курс советской криминалистики / Р. С. Белкин. — М., 1978.
2. Власенко, В. Г. Вопросы теории и практики возмещения материального ущерба при расследовании хищений государственного и общественного имущества / В. Г. Власенко. — Саратов, 1972.
3. Гавло, В. И. Следственная ситуация / В. И. Гавло // Следственная ситуация. — М., 1985.
4. Лесовой, В. В. Понятие правового режима имущества военных организаций / В. В. Лесовой // Сборник научных статей адъюнктов. — М.: ВУ, 1997.
5. Меретуков, Г. М. Розыскная деятельность следователя / Г. М. Меретуков // Криминалистика. — М., 2006.
6. Селиванов, Н. А. Советская криминалистика: система понятий. — М., 1982.
7. Советский энциклопедический словарь. — М., 1979.
8. Статистический сборник состояния преступности в поднадзорных войсках. Январь — декабрь 2011—2016 гг. // Главная военная прокуратура.

9. Шиканов, В. И. Теоретические основы тактических операций в расследовании преступлений /

В. И. Шиканов. — Иркутск, 1983.

The search for stolen (lost) military property by the military police of the Armed Forces of the Russian Federation

© Mintyagov S. A.,

Captain, post-graduate officer of Military administration, administrative and financial law Department of Military University

Abstract. The article examines the legal basis for organizing the search for stolen (lost) military property by the military police of the Armed Forces of the Russian Federation with the use of tactical actions (investigative situations and search versions), the concept of «military property» is disclosed.

Keywords: military police; search measures; military property; tactical actions; investigative situation; search version.

Bibliography

1. Belkin, R. S. Course of Soviet criminology / R. S. Belkin. — M., 1978.
 2. Vlasenko, V. G. the theory and practice of compensation for material damage in the investigation of theft of state and public property / V. G. Vlasenko. — Saratov, 1972.
 3. Gavlo, V. I. Investigation situation / VI Gawlo // Investigation situation. — M., 1985. С.
 4. Lesovoy, V. V. the concept of the legal regime of property of military organizations / Lisova V. V. // Collection of scientific articles of adjuncts. — M. : WU, 1997.
 5. Meretukov, M. Investigative activity of the investigator / G. M. Meretukov // Criminology. — M., 2006.
 6. Selivanov, N. Soviet forensic science: a system of concepts. — M., 1982.
 7. Soviet encyclopedic dictionary. — M., 1979.
 8. A statistical compendium of crime in a supervised troops. January—December 2011—2016 // Main military Prosecutor's office.
 9. Shikanov, V. I. Theoretical basics of tactical operations in the investigation of crimes / V. I. Shikanov. — Irkutsk, 1983.
-

Органы военной полиции в системе мер профилактики наркоправонарушений военнослужащих

© Харабет К. В.,

профессор Военного университета, кандидат юридических наук, доцент, полковник юстиции запаса

Аннотация. В статье рассматриваются органы военной полиции как элемент системы профилактики и противодействия наркопреступности военнослужащих, вопросы профессионального обучения и подготовки кадров для военной полиции.

Ключевые слова: военная полиция, военнослужащие, военно-уголовное право, уголовное право, криминология, профилактика наркоправонарушений, борьба с незаконным оборотом наркотиков.

Рецензент — А. А. Толкаченко, доктор юридических наук, профессор.

Противодействие наркоправонарушениям (наркотизму и наркопреступности) в России и ее военной организации выступает в качестве одного из важных направлений реализации отечественной уголовной политики¹. К числу важнейших задач последней относится совершенствование антинаркотического законодательства и практики его применения. В настоящей статье рассмотрим некоторые наиболее актуальные вопросы, связанные с деятельностью органов военной полиции как элемента системы мер профилактики (противодействия) наркотизму и наркопреступности военнослужащих. Практическая значимость проблематики обуславливается, как минимум, двумя факторами — становлением в условиях Вооруженных Сил, системы органов военной полиции и принятым год назад федеральным законом о профилактике правонарушений, проходящим «апробацию» через различного рода федеральные, ведомственные, местные программы по предупреждению преступлений и иных правонарушений.

Важная роль в системе современного антинаркотического законодательства отводится Федеральному закону «Об основах системы профилактики преступлений и иных правонарушений в Российской Федерации», в том числе как возможной основе построения системы профилактики наркоправонарушений в военной организации государства. Данный закон уже получил подробные комментарии в специальной литературе, в которой был отмечен слишком «рамочный», общий характер его основных положений. Однако в том виде, в котором указанный закон принят, он не позволяет использовать в полной мере заложенный в нем «профилактический потенциал» применительно к совершенствованию организационно-правовых основ профилактики наркоправонарушений. Среди его существенных недоработок: отсутствие понятия объекта профилактики правонарушений, к которым следует отнести совокупность криминогенных детерминант правонарушений, личность правонарушителей и тех, кто нарушает нормы морали, противоправную деятельность публично-правовых образований, органов государственной власти и местного самоуправления в лице ее органов, личность потенциальных жертв правонарушений; «игнорирование» ведомственного уровня системы профилактики правонарушений — важнейшего применительно к совершенствованию системы противодействия наркотизму (преступности, пьянству и алкоголизму и пр.) в Вооруженных Силах, других

¹ Безнасюк А. С., Харабет К. В. Армия и наркотики. М., 2000. С. 20—127; Харабет К. В. Противодействие наркотизму и наркопреступности в военной организации государства : монография. М., 2010. С. 64—99; Харабет К. В. Социально-правовые и криминологические основы предупреждения наркотизма и наркопреступности среди военнослужащих : монография. СПб. : Наука, 2013. С. 233—263, Харабет К. В., Современная наркоситуация в Вооруженных Силах // Военно-юридический журнал. 2016. № 4. С. 17—20 и др.

государственных органах, в которых предусмотрена военная служба; неоправданное отсутствие объектового уровня профилактики правонарушений — ведущего, многократно апробированного применительно к противодействию преступности в войсках, на примере разработки антинаркотических мероприятий применительно к конкретной воинской части (военно-учебного заведения, военной базе); отсутствие общих правил взаимосвязи (взаимодействия) между субъектами и объектами профилактического взаимодействия; также не определены процедуры применения мер профилактического воздействия, даже с учетом их регламентированности в самостоятельных отраслевых законах; отсутствует регулирование негосударственной подсистемы профилактики правонарушений; необоснованно сужена система субъектов профилактики правонарушений, не выделены в качестве самостоятельных субъектов профилактики организации и отдельные граждане, их объединения, а также суды, что нарушает общекримнологический принцип участия всех субъектов профилактики в противодействии преступности; нуждаются в уточнениях определения «антиобщественное поведение» (ст. 2 Закона) и «мониторинг в сфере профилактики правонарушений» (ст. 2 Закона). Причина такой «пробельности» закона, возможно, связана с его финансово-экономическим обоснованием — «дополнительных средств из бюджета не требуется», что является ошибочной позицией, в результате которой федеральное законодательство «пополнил» финансово не обеспеченный, а потому оторванный от реалий жизни, в том числе — от борьбы с преступностью и иными правонарушениями в войсках, правовой акт.

2. Закон (ст. 1—2), устанавливая правовую и организационные основы системы профилактики правонарушений, различает *субъекты* профилактики правонарушений и *лиц*, участвующих в профилактике. К первой группе отнесены федеральные органы исполнительной власти, органы прокуратуры, Следственный комитет, органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления (ст. 5). К лицам, участвующим в профилак-

тике правонарушений, относятся граждане, общественные объединения и иные организации, оказывающие помощь (содействие) субъектам профилактики. Таким образом, к специальным субъектам профилактики правонарушений, осуществляющим противодействие наркотизму и наркопреступности в Вооруженных Силах, прежде всего, относятся: Государственный антинаркотический комитет (ГАК) и его территориальные органы — антинаркотические комиссии в субъектах федерации (1); органы военной прокуратуры (2), военные следственные органы (3); федеральные органы исполнительной власти — Минобороны России в лице командования, подразделений военно-медицинской службы, органов по работе с личным составом и военной полиции, военных комиссариатов, и МВД России в лице Главного управления и территориальных управлений по контролю за оборотом наркотиков (до мая 2016 г. — ФСКН России и его территориальные подразделения) (4), а также органы ФСБ России (военная контрразведка).

К лицам, участвующим в профилактике правонарушений, относятся армейская и флотская общественность, некоммерческие организации антинаркотической и военнопатриотической направленности, а также отдельные военнослужащие. Функции кримнологической профилактики в отношении военнослужащих, совершивших наркоправонарушения, осуществляют также военные суды. Кроме того, Минздрав России, пограничные органы ФСБ России и некоторые другие федеральные органы исполнительной власти в пределах своей компетенции и функций участвуют в межведомственном взаимодействии с органами военной юстиции и военным командованием по отдельным направлениям противодействия наркотизму и иным наркоправонарушениям.

3. Рассмотрим далее роль военной полиции как элемента системы профилактики наркоправонарушений в войсках. Органы военной полиции (Главное управление военной полиции Министерства обороны Российской Федерации и его региональные управления, организационно входящие в структуру Минобороны России). Военная

полиция создана на основании Федерального закона от 3 февраля 2014 г. № 7-ФЗ. Федеральным законом от 3 июля 2016 г. № 259-ФЗ в указанный законодательный акт внесены изменения, направленные на повышение эффективности деятельности военной полиции, к основным из которых относятся: увеличение с 10 до 30 суток сроков разбирательства по дисциплинарным проступкам, установление обязанности для командиров воинских частей уведомлять органы военной полиции о совершенном преступлении и др. Структуру органов военной полиции образуют: Главное управление, региональные управления (в округах и на флотах), комендатуры (в гарнизонах и военных базах).

Уставом военной полиции Вооруженных Сил Российской Федерации к основным ее направлениям и функциям отнесены: обеспечение правопорядка и воинской дисциплины, пресечение и предупреждение преступлений, административных правонарушений и дисциплинарных проступков; осуществление полномочий органа дознания, производство по делам об административных правонарушениях и разбирательств по дисциплинарным проступкам, исполнение уголовных наказаний и дисциплинарного ареста, проведение с военнослужащими индивидуальной профилактической работы, выявление причин и условий, способствующих совершению правонарушений и некоторые др. (ст. 19—20), а применительно к «антинаркотической» составляющей — осуществление в пределах своей компетенции мер по противодействию оборота наркотиков, профилактика в пределах компетенции их незаконного потребления, осуществление в порядке, определяемом Минобороны России и МВД России, взаимодействия с территориальными органами по вопросам информационного обеспечения деятельности в сфере контроля за оборотом и противодействия их незаконному обороту в Вооруженных Силах.

Так, в рамках процедуры пресечения и расследования дисциплинарного «наркоправонарушения» деятельность должностных лиц военной полиции включает следующие этапы (стадии):

— принятие мер обеспечения производ-

ства по материалам о дисциплинарном проступке (доставление, задержание, личный досмотр, медицинское освидетельствование и др. (ст. 51 ДУ ВС РФ);

— собственно «разбирательство» — расследование совершения военнослужащим дисциплинарного проступка, заканчивающееся составлением соответствующего протокола;

— назначение дисциплинарного взыскания;

— обеспечение рассмотрения военным судом производства о грубом дисциплинарном проступке;

— исполнение дисциплинарного взыскания.

Актуальными для антинаркотической практики, но пока нормативно нереализованными задачами (функциями), которыми целесообразно наделить органы военной полиции, являются:

— участие в профилактике среди военнослужащих пьянства и алкоголизма, употребления иных средств, с выявлением (устранением) соответствующих причин и условий;

— задержание лиц гражданского персонала Вооруженных Сил и иных лиц, подозреваемых в совершении наркоправонарушений, находящихся на территории воинских частей или их совершающих в составе группы с военнослужащими;

— участие сотрудников военной полиции в оперативно-следственных группах по уголовным делам, расследуемым военными следственными органами и следователями МВД;

— принятие мер по обеспечению доказательств в рамках дисциплинарного (уголовного, административного) судопроизводства и некоторые др.

Необходима разработка межведомственных нормативных актов, прежде всего, между Главным управлением военной полиции Минобороны России и Главным управлением по противодействию наркотиков МВД России, а также Минздравом России, по совместным видам антинаркотической деятельности, а также регламентов взаимодействия органов военной полиции и других органов военного управления в фор-

мате ведомственных нормативных актов Минобороны России.

По данным проведенной в 2017 г. Главной военной прокуратурой прокурорской проверки состояния соблюдения антинаркотического законодательства в войсках Западного военного округа, на основе истребованных из военных комендатур регионального управления военной полиции копий актов проверок организации в воинских частях работы по профилактике наркомании и сведений о выявленных военнослужащих, употреблявших наркотики, установлено, что в 2016 г. региональным управлением военной полиции (по Западному военному округу) обследовано более 43 тыс. военнослужащих (в 2015 г. — свыше 20 тыс.), из которых выявлено 102 лица, допускавших немедицинское потребление наркотиков (в 2015 г. — 97), были приняты следующие меры: 46 военнослужащих досрочно уволены с военной службы, привлечены к дисциплинарной ответственности с оставлением на военной службе — 51 чел.. При этом военной полицией Западного военного округа не было выявлено ни одного наркопреступления среди военнослужащих. Крайне низкие показатели по выявлению наркоправонарушений продемонстрировали и другие органы дознания в войсках (по данным 2010 — 2016 гг., более 90% случаев выявленных наркопреступлений военнослужащих и возбужденных уголовных дел являются «заслужкой» МВД России и ФСКН России). Данное обстоятельство не может не вызывать беспокойство, особенно в условиях ликвидации ФСКН России.

Следует согласиться с теми авторами, которые справедливо критиковали концепции законопроектов о создании военной полиции за выделение в качестве приоритетных исключительно патрульных и контролирующих, а не оперативно-розыскных, процессуальных, профилактических функций; игнорирование уголовно-исполнительной функции, в которой нуждаются органы военной юстиции и сами Вооруженные Силы. В обоснование высказанного имеется обширный положительный зарубежный и отечественный исторический опыт функционирования военной полиции как мощной

военной правоохранительной структуры. В будущем, по нашему мнению, необходимо вернуться к законодательной проработке вопроса о наделении региональных и иных структур военной полиции широкими полномочиями по осуществлению оперативно-розыскной и уголовно-процессуальной деятельности.

Историческая справка. В царской России соответствующие обособленные от общегражданских структур органы (Главное военно-тюремное управление и отдельный корпус полевой жандармерии) функционировали в составе именно Генерального штаба на основании Положения о состоящих при войсках частях для исполнения военно-полицейской службы, введенного в действие приказом военного ведомства № 410 1876 г. Анализ донесений Военного и Военно-морского министров за 1860 — 1910 гг., проведенный А. А. Толкаченко, свидетельствует, что наличие указанных органов в войсках значительно снижало уровень преступности по сравнению с теми периодами, когда их не существовало¹. В 1910 г. в результате революционных выступлений и роста демократических настроений в обществе и армии названные органы (их называли военно-карательными) были упразднены, что наряду с другими факторами, безусловно, способствовало уже в ближайшие годы (100 лет назад, 1917—2017 гг.) полному разложению и распаду армии, разрушению Российской империи, несмотря на принятые верховной властью и командованием жесткие меры.

4. Подготовка кадров для органов военной полиции. В настоящее время антинаркотическая функция органов военной полиции находится в стадии становления, необходима серьезная профессиональная подготовка ее кадров, в том числе по вопросам антинаркотической деятельности. В качестве учебно-методической базы обучения сотрудников военной полиции (их переподготовки) рассматривается Военный университет.

¹ Воинская дисциплина и пути ее укрепления. М. : ГШ ВС РФ, 1996. С. 8.

В профессиональной подготовке военных полицейских особенно важна криминологическая составляющая, которая должна последовательно реализовываться, начиная с содержания учебных программ по подготовке специалистов для органов военной полиции (с учетом различной функциональной специализации).

Особое внимание при обучении военных полицейских необходимо уделить изучению следующих вопросов: раннее предупреждение и пресечение преступлений и правонарушений (административных правонарушений и грубых дисциплинарных проступков), совершенных военнослужащими, гражданским персоналом и иными лицами на территории (в расположении) воинской части, местах несения службы, учреждения, гарнизона и военного городка; принятие мер по устранению причин и условий конкретного преступления; задержание военнослужащих, лиц гражданского персонала и иных лиц, подозреваемых в совершении преступления; выявление и пресечение правонарушений военнослужащих, находящихся в состоянии опьянения; обеспечение доказательств и осуществление процедуры производства по делам об административных правонарушениях и дисциплинарных проступках и др.

Считаем, что руководящие сотрудники органов военной полиции должны (в пределах своих полномочий и решаемых задач) овладеть методикой проведения на своей «территории» мониторинга криминальной ситуации (наркоситуации) в целях организации последующего криминологического прогнозирования и планирования борьбы с правонарушениями. Очевидно, что такой подход требует включения в учебные программы соответствующих вопросов из курсов криминологии и судебной статистики.

Учебные программы должны быть направлены на вооружение обучаемых пониманием сущности, задач, принципов и форм уголовно-процессуальной, административно-правовой и оперативно-розыскной деятельности, способствовать формированию активной жизненной позиции будущих военных полицейских как принципиальных защитников правопорядка, не толерантных

к любому правонарушающему поведению, в том числе наркотической субкультуре.

Для воспитания будущих сотрудников военной полиции в духе неукоснительного соблюдения закона необходимо при обучении серьезное внимание уделять вопросам изучения прецедентных решений Конституционного Суда Российской Федерации и Верховного Суда Российской Федерации, а также Европейского Суда по правам человека (ЕСПЧ). Так, например, при изучении темы, связанной с деятельностью органов военной полиции по пресечению незаконного оборота наркотиков необходима практическая отработка вопросов с учетом правовых позиций ЕСПЧ, сформулированных в практикообразующих постановлениях от 15 декабря 2005 г. «Дело «Ваньян против Российской Федерации», от 14 ноября 2010 г. «Дело Банникова против России» и др.

Отработка теоретических и практических вопросов, связанных с пресечением отдельных видов преступлений (правонарушений) военнослужащих, должна учитывать виктимологический аспект. Это связано как с задачей обеспечения безопасности потенциальных потерпевших («жертв преступлений»), свидетелей, так и направлено на защиту прав и законных интересов лиц, совершивших преступления (правонарушения). Так, например, в ходе обучения важно предусмотреть получение устойчивых практических навыков алгоритма действий по пресечению правонарушений лицами, находящимися в состоянии опьянения, в целях обеспечения охраны их жизни и здоровья, а также жизни и здоровья окружающих лиц.

Очевидно, что антикоррупционная «составляющая» как важнейший принцип в деятельности органов военной полиции также должна постоянно находиться в центре внимания руководства военной полиции. Лозунг «Кадры решают все» — звучит актуально как никогда. Необходимо предусмотреть в системе органов военной полиции подразделения собственной безопасности, обязательные неплановые проверки на полиграф и тестирование на наркопотребление, углубленное изучение личных характеристик кандидатов при назначении на выс-

шие должности в органы военной полиции и др. меры¹.

Особое внимание при отработке каждой из учебных дисциплин необходимо уделять практическим вопросам межведомственного взаимодействия с МВД России, ФСБ России, иными структурными подразделениями Минобороны России, военными следственными органами, органами военной прокуратуры и военными судами. Так, например, учебно-методическое обеспечение антинаркотической тематики, связанной с деятельностью органов военной полиции, целесообразно осуществлять с привлечением специалистов из Центра переподготовки специалистов МВД России имени генерал-лейтенанта милиции А.Н. Сергеева (г. Домодедово Московской области), Сибирского юридического института МВД России (г. Красноярск), Национального центра наркологии Минздрава России (г. Москва).

Библиография

1. Безнасюк, А. С. Армия и наркотики : монография / А. С. Безнасюк, К. В. Харabet. — М. : Военный суд МВО, 2000. — 267 с.
2. Корякин, В. М. Коррупция в Вооруженных Силах: теория и практика противодействия : монография / В. М. Корякин. — М. : За права военнослужащих, 2009. — 333 с.
3. Харabet, К. В. Противодействие наркотизму и наркопреступности в военной организации государства : монография / К. В. Харabet. — М. : За права военнослужащих, 2010. — 314 с.
4. Харabet, К. В. Социально-правовые и криминологические основы предупреждения наркотизма и наркопреступности среди военнослужащих : монография / К. В. Харabet. — СПб. : Наука, 2013. — 377 с.
5. Харabet, К. В. Современная наркоситуация в Вооруженных Силах / К. В. Харabet // Военно-юридический журнал. — 2016. — № 4.

¹ О противодействии коррупции см. подробнее: Корякин В. М. Коррупция в Вооруженных Силах: теория и практика противодействия : монография. М. : За права военнослужащих, 2009.

The military police in the system of preventive measures against drug offenses of servicemen

© Kharabet K. V.,

professor of the Military University, candidate of law, associate professor, colonel of justice (retired)

Abstract. The article examines the military police as an element of the system of prevention and counteraction of drug trafficking, military training and personnel training.

Keywords: military police, military personnel, military criminal law, criminal law, criminology, prevention of drug offenses, combating illicit drug trafficking.

Bibliography

1. Beznosyk, A. S. Army and drugs : monograph / A. S. Beznosiuk, K. V. Garabet. — M. : Military court MVO, 2000 — 267 p.
 2. Koryakin V. M. Corruption in Armed Forces: theory and practice of counter : monograph / V. M. Koryakin. — M. : For the rights of servicemen, 2009. — 333 p.
 3. Kharabet, K. V. Combating drug addiction and drug crime in the military organization of the state : monograph / K. V. Garabet. — M. : For the rights of military personnel, 2010. — 314 p.
 4. Kharabet, K. V. Socio-legal and criminological basics of prevention of drug addiction and drug crime among military personnel : a monograph / K. V. Garabet. — SPb. : Science, 2013. — 377 p.
 5. Kharabet, K. V. current drug situation in the Armed Forces / K. V. Garabet // Military law journal. — 2016. — № 4.
-

Реализация военными прокурорами полномочий в арбитражном процессе по истребованию государственного имущества из чужого незаконного владения как эффективный способ защиты экономических интересов государства

© Шаболганов И. А.,

начальник управления обеспечения участия военных прокуроров в рассмотрении дел в судах Главной военной прокуратуры, заслуженный работник прокуратуры Российской Федерации, генерал-майор юстиции

Аннотация. В статье рассматривается специфика участия военных прокуроров в арбитражном процессе по истребованию военного имущества из чужого незаконного владения. Обосновываются некоторые меры по повышению эффективности данной деятельности.

Ключевые слова: арбитражный процесс; участие прокурора в арбитражном процессе; виндикационный иск.

Рецензент — В. М. Корякин, доктор юридических наук, профессор.

Работа военных прокуроров по отстаиванию в арбитражных судах экономических интересов государства направлена на устранение выявленных нарушений законодательства, регламентирующего вопросы обеспечения сохранности федерального имущества, восстановление прав и интересов государства по владению, пользованию и распоряжению государственной собственностью, закрепленной за воинскими частями, организациями и учреждениями Минобороны России и других федеральных органов государственной власти, в которых законом предусмотрена военная служба.

В целях обеспечения эффективной защиты государственной и муниципальной собственности от различных посягательств законодатель Федеральным законом от 28 июня 2014 г. № 186-ФЗ дополнил ч. 1 ст. 52 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации (АПК РФ), наделив с 6 августа 2014 г. прокурора полномочиями по обращению в арбитражный суд с иском об истребовании государственного и муниципального имущества из чужого незаконного владения.

Правами по реализации указанных полномочий обладают Генеральный прокурор Российской Федерации, его заместители,

прокуроры субъектов Российской Федерации, приравненные к ним прокуроры, в том числе военные прокуроры округов (флотов), и их заместители.

Деятельность военных прокуроров по реализации названных полномочий содержит определенную специфику, обусловленную, прежде всего, особым статусом прокурора как представителя государства и процессуального истца, осуществляющего функцию обеспечения законности.

В целях эффективной работы на этом направлении прокурору необходимо обладать базовыми юридическими знаниями в области гражданского и предпринимательского права о содержании понятия права собственности, гражданско-правовых способов защиты этого права, организационно-правовых форм юридических лиц — титульных владельцев имущественных объектов, об особенностях владения, пользования и распоряжения объектами государственной собственности.

Истребование собственником своего имущества из чужого незаконного владения посредством заявления так называемого виндикационного (лат. *vim dicere* — буквально «объявляю о применении силы») иска невладельца к владеющему

щему несобственнику является одним из предусмотренных ст. 12, 301 и 302 ГК РФ вещно-правовых способов защиты гражданских прав.

Предъявление такого иска возможно к любому незаконному владельцу вещи, не состоящему с собственником в договорных или иных правоотношениях, при условии указания обстоятельств выбытия спорного имущества из сферы хозяйственного господства собственника.

Виндикация допустима только в отношении сохранившейся в натуре индивидуально-определенной вещи, находящейся на момент предъявления иска у конкретного лица. Иначе виндикационный иск становится беспредметным. В случае выбытия вещи по каким-либо причинам из владения ответчика возникает право на предъявление виндикационного иска к новому владельцу вещи.

При этом следует понимать, что с помощью виндикационного иска не могут защищаться права на бестелесные объекты (в частности, на акции, доли в хозяйственных обществах и т.п.).

Условиями удовлетворения виндикационных исков являются установленные судом юридические факты:

- 1) наличия у истца права собственности на имущество;
- 2) утраты им права фактического владения имуществом;
- 3) конкретизации имущества при помощи индивидуально-определенных признаков;
- 4) нахождения вещи в незаконном владении ответчика.

Виндикационный иск необходимо отличать от иных вещно-правовых исков. Например, взаимно исключают друг друга виндикационный иск и негаторный иск — об устранении препятствий, не связанных с лишением владения, когда собственник владеет вещью, но лишен возможности ею пользоваться и (или) распоряжаться (ст. 304 ГК РФ).

Следует также отличать от виндикационного иска иск о признании права собственности на имущество, посредством удовлетворения которого судом констатируется

право собственности на стороне истца и (или) отсутствие права собственности на стороне ответчика в отношении индивидуально-определенной вещи (абз. 2 ст. 12 ГК РФ).

Виндикационный иск также следует отличать от иска о признании права (обременения) отсутствующим, когда, например, право собственности на один и тот же объект недвижимости зарегистрировано за разными лицами.

В судебной практике также часто встречаются отличные от виндикационного иски об установлении границ земельного участка, которые подаются владельцами земельного участка для устранения спора относительно положения участка на местности, его размера, наложения на соседний земельный участок.

Поскольку иски об истребовании имущества из чужого незаконного владения относятся к искам о правах на недвижимое имущество, они в силу ч. 1 ст. 38 АПК РФ рассматриваются в суде по месту нахождения этого имущества (исключительная подсудность).

В соответствии с положениями ст. 52 АПК РФ прокурору предоставлено право на защиту в порядке арбитражного судопроизводства только прав и законных интересов публичных образований (Российская Федерация, ее субъекты, муниципальные поселения), имущество которых находится в государственной или муниципальной собственности. Причем, нормы действующего законодательства не наделяют органы военной прокуратуры полномочиями по надзору за исполнением законов органами государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления.

С учетом компетенции, установленной Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации» и конкретизированной в положениях приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 7 мая 2008 г. № 84 «О разграничении компетенции прокуроров территориальных, военных и других специализированных прокуратур» военные прокуроры вправе осуществлять надзорные функции в отношении федеральных органов исполнительной власти, в которых

законом предусмотрена военная служба.

В этой связи военные прокуроры обладают полномочиями по обращению в арбитражные суды с исками об истребовании из чужого незаконного владения только федеральной собственности, находящейся в пользовании поднадзорных военной прокуратуре федеральных органов исполнительной власти, в которых законом предусмотрена военная служба.

Согласно Указу Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» под функциями по управлению государственным имуществом понимается осуществление полномочий собственника в отношении федерального имущества, в том числе переданного федеральным государственным унитарным предприятиям, федеральным казенным предприятиям и государственным учреждениям, а также управление находящимися в федеральной собственности акциями акционерных обществ.

Так, в соответствии с подп. 71 п. 7 Положения о Министерстве обороны Российской Федерации, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 16 августа 2004 г. № 1082, Минобороны России осуществляет в пределах своей компетенции правомочия собственника имущества, закрепленного за Вооруженными Силами, а также правомочия в отношении земель, лесов, вод и других природных ресурсов, предоставленных в пользование Вооруженным Силам.

Аналогичные нормы закреплены в соответствующих нормативных правовых актах поднадзорных органам военной прокуратуры федеральных органов исполнительной власти, где органы военной прокуратуры осуществляют свои полномочия¹.

¹ Подпункты 73 п. 9 Положения о Федеральной службе безопасности Российской Федерации, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 11 августа 2003 г. № 960, подп. 67 п. 12 Положения о Федеральной службе охраны Российской Федерации, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 7 августа 2004 г. № 1013, абз. 10 подп. 4 п. 7 Положения о Главном управлении специальных программ Президента Российской Федера-

ции, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 7 сентября 2004 г. № 1146.

Полномочия Минобороны России по управлению и распоряжению имуществом Вооруженных Сил Российской Федерации и подведомственных организаций подтверждены также постановлением Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2008 г. № 1053 «О некоторых мерах по управлению федеральным имуществом».

В соответствии с указанным постановлением Правительства Российской Федерации Минобороны России является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по управлению федеральным имуществом, находящимся на праве хозяйственного ведения или оперативного управления, земельными участками, находящимися на праве постоянного (бессрочного) пользования, имуществом подведомственных ему федеральных государственных унитарных предприятий и государственных учреждений, акциями акционерных обществ и долями в уставных капиталах обществ с ограниченной ответственностью, созданных в результате приватизации находящихся в ведении Минобороны России федеральных государственных унитарных предприятий, акции и доли в уставных капиталах которых находятся в федеральной собственности.

Реализацию полномочий по управлению федеральным имуществом Минобороны России осуществляет Департамент имущественных отношений Минобороны России.

В соответствии с действующим законодательством федеральное имущество может находиться не только во владении, в пользовании и распоряжении федеральных органов исполнительной власти, федеральных государственных органов, в которых законом предусмотрена военная служба, но и юридических лиц, созданных в соответствии с требованиями ГК РФ, иных федеральных законов, регулирующих эти правоотношения.

Следует также понимать, что согласно нормативным правовым актам государство в лице Минобороны России, других федеральных органов исполнительной власти и

федеральных государственных органов, в которых законом предусмотрена военная служба, является учредителем, участником или акционером значительного количества коммерческих и некоммерческих организаций. В каждом из этих юридических лиц есть доля участия Российской Федерации. Следовательно, все их имущество или его часть принадлежит на праве собственности Российской Федерации. Эти коммерческие и некоммерческие организации также поднадзорны органам военной прокуратуры.

Таким образом, иски военных прокуроров также могут быть направлены на возврат объектов государственной собственности из незаконного владения вышеуказанным коммерческим и некоммерческим организациям.

Реализация военными прокурорами полномочий по обращению в арбитражные суды с исковыми заявлениями об истребовании государственного имущества из чужого незаконного владения осуществляется, прежде всего, на основании результатов прокурорских проверок, проводимых в порядке надзора.

При этом полнота и качество проверок служат основой для установления всех фактических обстоятельств дела, имеющих правовое значение для правильного разрешения заявленных прокурором требований.

Результаты анализа надзорной практики свидетельствуют о распространенности в деятельности должностных лиц органов военного управления нарушений закона при принятии и реализации решений о высвобождении и последующей передаче в частную, муниципальную собственность и собственность субъектов Российской Федерации земель обороны, в том числе с расположенными на них действующими объектами военной инфраструктуры.

Необходимо иметь в виду, что в соответствии с п. 1 ст. 2 Федерального закона от 8 декабря 2011 г. № 423-ФЗ «О порядке безвозмездной передачи военного недвижимого имущества в собственность субъектов Российской Федерации — городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга, муниципальную собственность и о внесении изменений в отдельные зако-

нодательные акты Российской Федерации» безвозмездной передаче в собственность субъекта Российской Федерации либо муниципальную собственность не подлежат здания, сооружения, объекты, которые необходимы для обеспечения осуществления соответствующими федеральными органами государственной власти полномочий в области обороны страны и безопасности государства.

Военными прокурорами накоплен положительный опыт отстаивания интересов государства, установления и доказывания, в том числе с использованием судебных процедур, обстоятельств, свидетельствующих о юридической принадлежности земельных участков военному ведомству, их востребованности для нужд обороны и противоправном характере действий по высвобождению и передаче указанных объектов иным лицам и органам.

Обоснованность иска прокурора должна подтверждаться документами, доказывающими право собственности на спорный объект, обладающий индивидуально-определенными признаками, а также подтверждающими факт утраты собственником права обладания имуществом и факт владения ответчиком истребуемым имуществом без надлежащего на то правового основания.

Согласно разъяснениям, изложенным в действующем совместном постановлении Пленумов Верховного Суда Российской Федерации и Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 29 апреля 2010 г. № 10/22, к числу юридически значимых обстоятельств, подлежащих установлению судом при рассмотрении виндикационного иска, относятся наличие права собственности материального истца на истребуемое имущество; наличие спорного имущества в натуре и нахождение его у ответчика; незаконность владения ответчиком спорным имуществом, отсутствие между материальным истцом и ответчиком отношений обязательственного характера по поводу истребуемого имущества. Вышеуказанные обстоятельства образуют предмет доказывания по делам названной категории.

В этой связи в ходе проведения прокурорских проверок законности использования находящихся в федеральной собственности земельных участков и (или) находящихся на этих участках строений, зданий, помещений необходимо, прежде всего, документально устанавливать, кто в настоящее время является законным владельцем объекта недвижимости.

В частности, для предъявления иска необходимо в качестве доказательств права собственности истребовать из управления Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестра) по субъекту Российской Федерации — выписку из Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество, в котором произведена запись о регистрации этого права. Для уточнения информации о переходе прав на объект недвижимого имущества и о правах отдельных лиц на имеющиеся и имеющиеся в настоящее время объекты недвижимого имущества требуется также направлять запросы в филиал Федерального государственного бюджетного учреждения «Федеральная кадастровая палата Росреестра» по субъекту Российской Федерации. При этом в целях определения балансодержателя государственного имущества из территориального управления Федерального агентства по управлению государственным имуществом по субъекту Российской Федерации необходимо истребовать выписку из реестра федерального имущества. Одновременно для подтверждения и уточнения запрашиваемой информации необходимо оперативно истребовать сведения об объектах недвижимости из территориальных управлений имущественных отношений Минобороны России.

Кроме того, для обоснования исковых требований требуется проверить приказы федеральных органов исполнительной власти, федеральных государственных органов, в которых законом предусмотрена военная служба, передаточные акты на имущество, составляемые при соединении, реорганизации упомянутых территориальных управлений Минобороны России, а также уставы федеральных государственных учреждений (ФГУ), федеральных государственных ка-

зенных учреждений (ФГКУ), подтверждающие право владения и пользования объектами федеральной собственности.

В практике прокурорского надзора нередко спорный объект недвижимости, находясь в федеральной собственности, передавался территориальными подразделениями Росреестра в ведение квартирно-эксплуатационных органов (КЭЧ) Минобороны России, а впоследствии, после реорганизации этих органов на основании приказов Минобороны России — в ведение территориальных управлений имущественных отношений Минобороны России, имеющих организационно-правовую форму вначале ФГУ, а затем ФГКУ.

При этом зачастую свидетельства о регистрации за ФГКУ права постоянного (бессрочного) пользования объектами федеральной собственности на момент проведения прокурорской проверки и предъявления иска в арбитражный суд оформлены не были.

При проведении прокурорских проверок данной направленности следует учитывать особенности правового регулирования оборота земельных участков, имеющих лесные насаждения, а также порядка принятия уполномоченным органом военного управления решения о безвозмездной передаче военного недвижимого имущества в собственность субъектов Российской Федерации и муниципальную собственность.

Так, обладая полномочиями по высвобождению и реализации недвижимого военного имущества, Минобороны России не вправе распоряжаться лесными участками. В соответствии с положениями ст. 7 и 27 ЗК РФ, п. 8 ст. 28 Федерального закона от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» и п. 12 Порядка закрепления лесов, расположенных на землях обороны, за федеральным органом исполнительной власти по вопросам обороны, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 2 февраля 1998 г. № 135, в случае прекращения права пользования участками земель обороны одновременно прекращается право пользования расположенными на них лесами, которые подлежат возврату в лесной фонд.

Несоблюдение должностными лицами этих положений законодательства при подготовке документов о передаче недвижимого имущества влечет незаконную передачу занятых лесом земельных участков, расположенных на них объектов военной инфраструктуры в муниципальную и иную собственность, что нередко сопровождается причинением ущерба государству и негативно влияет на боеготовность войск.

При наличии в границах земельного участка лесных насаждений необходимо истребовать правоустанавливающие документы на лесной массив из расположенного в субъекте Российской Федерации филиала ФГКУ «Территориальное управление лесного хозяйства» Минобороны России и (или) его подразделений — участков лесничеств.

В ходе надзорных мероприятий необходимо устанавливать фактическое местоположение спорного имущества, его характеристики, а также фактические обстоятельства его незаконного использования.

В этих целях прокурорами организуются и проводятся осмотры спорных объектов комиссиями в составе представителей законного владельца государственного имущества (например, ФГКУ). В ходе осмотров устанавливаются цели, виды деятельности и иные конкретные обстоятельства незаконного использования объекта федеральной собственности. Результаты осмотров, оформленные в виде акта, в качестве приложения к исковому заявлению направляются в арбитражный суд.

Фактически незаконное использование объекта федеральной собственности может быть подтверждено вступившим в законную силу судебным актом о привлечении лица к административной ответственности, например, за самовольное занятие земельного участка (ст. 7.1 КоАП РФ) либо нарушение порядка распоряжения объектом нежилого фонда, находящимся в федеральной собственности, и использовании указанного объекта (ст. 7.24 КоАП РФ). В этих случаях суду должны быть представлены копии судебных актов.

Военный прокурор вправе использовать полномочия по обращению в арбитражный

суд с иском об истребовании имущества из чужого незаконного владения только при условии, что:

— устранить иным способом нарушение закона не представляется возможным;

— юридические лица и индивидуальные предприниматели, в незаконном владении которых находятся объекты федеральной собственности, отказываются от их добровольного возврата титульному владельцу.

Так, по результатам проведенной военной прокуратурой Хабаровского гарнизона проверки установлено, что ООО «ВиНиКаДа» без каких-либо законных оснований под размещение кафе использовало объект недвижимого имущества — нежилое помещение общей площадью 335,6 кв. м, находящееся в федеральной собственности. По данному факту в отношении указанной организации военным прокурором названного гарнизона возбуждено дело по признакам административного правонарушения, предусмотренного ч. 2 ст. 7.24 КоАП РФ, и в Арбитражный суд Хабаровского края направлено заявление о привлечении правонарушителя к административной ответственности.

Решением Арбитражного суда Хабаровского края от 2 февраля 2016 г., оставленным без изменения постановлением Шестого арбитражного апелляционного суда от 30 марта 2016 г., упомянутое юридическое лицо привлечено к административной ответственности по ч. 2 ст. 7.24 КоАП РФ и подвергнуто административному наказанию в виде штрафа в размере 20 тыс. руб.

Поскольку впоследствии мер к устранению выявленных нарушений ООО «ВиНиКаДа» принято не было, от добровольного возврата помещения титульному владельцу хозяйственное общество уклонилось и устранение нарушения закона иным способом, кроме как путем его истребования из чужого незаконного владения, не представилось возможным, заместителем военного прокурора Восточного военного округа в Арбитражный суд Хабаровского края в интересах Российской Федерации в лице Минобороны России направлен иск об истребовании федерального имущества из чужого незаконного владения ООО «ВиНиКаДа».

Решением Арбитражного суда Хабаровского края от 26 сентября 2016 г., оставленным без изменения постановлением Шестого арбитражного апелляционного суда от 5 декабря 2016 г. и Арбитражного суда Дальневосточного округа от 2 марта 2017 г., исковые требования военного прокурора удовлетворены, на ответчика возложена обязанность освободить истребуемое имущество и передать его по акту приема-передачи Министерству обороны Российской Федерации в лице ФГКУ «Дальневосточное территориальное управление имущественных отношений» Минобороны России.

Аналогичное решение принял Арбитражный суд Московской области, удовлетворив 4 июля 2017 г. исковые требования заместителя Московского городского военного прокурора об истребовании из чужого незаконного владения ООО «Фиор-С» федеральной собственности — квартиры общей площадью 33 кв. м. кадастровой стоимостью 952 тыс. 855 руб., расположенной в военном городке № 15 в н.п. Тарасовка Пушкинского района Московской области. При этом факт отсутствия у ответчика права пользования этим объектом недвижимости был подтвержден вступившим в законную силу решением Арбитражного суда Московской области от 24 мая 2016 г., которым удовлетворено заявление военного прокурора Солнечногорского гарнизона о привлечении ООО «Фиор-С» к административной ответственности по ч. 2 ст. 7.24 КоАП РФ за незаконное использование указанной квартиры в отсутствие правоустанавливающих документов.

Решением Арбитражного суда Республики Адыгея от 23 октября 2015 г. в полном объеме удовлетворено исковое заявление военного прокурора Южного военного округа к муниципальному образованию «Кошехабльский район» об истребовании из чужого незаконного владения объектов федеральной собственности — нежилых помещений, общей площадью 529,9 кв.м, склада (36,6 кв.м), гаража (128,4 кв.м), земельного участка под указанными объектами, площадью 2643 кв.м, а также признания

на указанные объекты права федеральной собственности.

В случае волеизъявления ответчика об исполнении предъявленных к нему исковых требований в добровольном порядке военному прокурору необходимо осуществить выезд на место объекта и совместно с представителями его законного владельца убедиться, что занимаемый объект (земельный участок, здание, помещение, сооружение) освобожден от обременения, о чем составить комиссионный акт.

При указанных обстоятельствах в ходе судебного заседания военным прокурором представляется письменное ходатайство в суд об отказе от иска с приложением упомянутого комиссионного акта. В соответствии с п. 4 ч. 1 ст. 150 АПК РФ арбитражный суд, рассмотрев указанное ходатайство, принимает отказ от иска и прекращает производство по делу.

Так, по результатам рассмотрения Арбитражным судом Калининградской области иска заместителя военного прокурора Балтийского флота в интересах государства в лице ФГКУ «Северо-Западное территориальное управление имущественных отношений» Минобороны России об истребовании из чужого незаконного владения индивидуального предпринимателя Головаченко А. Е. земельного участка площадью 67 кв.м, находящегося в федеральной собственности, установлено, что указанные требования прокурора ответчиком исполнены в добровольном порядке, земельный участок передан балансодержателю, о чем составлен соответствующий двухсторонний акт. В этой связи участвующим в деле представителем военного прокурора Балтийского флота заявлено ходатайство о прекращении производства по делу, которое поддержано представителем третьего лица — Департамента имущественных отношений Минобороны России и удовлетворено судом.

Определением Арбитражного суда Ярославской области от 24 мая 2017 г. в связи с добровольным удовлетворением ответчиком исковых требований прекращено производство по иску военного прокурора Западного военного округа об истребовании из чужого незаконного владения ООО «Строительная

кампания «А-Капитал» находящегося в федеральной собственности земельного участка площадью 7 тыс. 799 кв. м.

В заключение следует отметить, что наделение прокуроров полномочиями по истребованию государственного имущества из чужого незаконного владения безусловно способствует эффективной защите от различных посягательств материальной основы боеготовности и боеспособности войск и, в конечном итоге, экономических интересов государства.

Количество предъявленных военными прокурорами исков указанной категории из года в год неуклонно растет.

Так, в 2016 г. предъявлено 25 исков об истребовании имущества из чужого незаконного владения.

В первом полугодии 2017 г. военными прокурорами в арбитражные суды уже направлено 26 исков указанной категории, большая часть которых рассмотрена и удовлетворена.

В настоящее время во всех военных прокуратурах гарнизонного и окружного звеньев проводится планомерная работа по повышению качества надзорных проверок в сфере защиты экономических интересов государства, по результатам которых устанавливаются объекты федеральной собственности, неправомерно выбывшие из владения государства, а к незаконно использующим эти объекты предпринимателям предъявляются в арбитражные суды обоснованные иски с требованиями о возврате федеральной собственности государству.

Implementation of military prosecutors of the authority in the arbitration process for recovery of state property from illegal possession as an effective way to protect the economic interests of the state

© Saboltanov I. A.,

the head of the Directorate of military involvement of prosecutors in hearing of cases in courts, the Chief military Prosecutor's office, honored worker of the procuracy of the Russian Federation the General-the major of justice

Abstract. In the article the participation of military prosecutors in arbitration process for recovery of military property from illegal possession. Settle some measures on increase of efficiency of this activity.

Keywords: arbitration process; participation of the Prosecutor in the arbitration process; replevin.

Военные аспекты экологического и земельного права

Правовое обеспечение охраны атмосферного воздуха в России в рамках национальной экологической безопасности

© Лычев Д. И.,
аспирант Российского университета транспорта
(МИИТ)

Аннотация. В статье рассматриваются ключевые нормативные правовые акты, направленные на обеспечение экологической безопасности Российской Федерации. Основное внимание в исследовании уделено аспектам, связанным с охраной атмосферного воздуха.

Ключевые слова: экологическая безопасность, национальная безопасность, международное сотрудничество, атмосферный воздух, экологическая доктрина Российской Федерации.

Рецензент — В. И. Ивакин, кандидат юридических наук, доцент.

В современном мире правовое обеспечение экологической безопасности становится одним из приоритетных направлений государственной политики, что диктуется вызовами эпохи: террористические организации стали всё чаще использовать химическое оружие, существует и опасность применения биологического оружия. Однако существенной проблемой остается проблема загрязнения атмосферы, объективно сопровождающая технологическую революцию.

Предотвращение загрязнения атмосферного воздуха в Российской Федерации на государственно-правовом уровне обеспечивается разработкой нормативных правовых актов, направленных на защиту страны в данном аспекте. Совокупность данных актов должны составлять, во-первых, международные договоры; во-вторых, акты, ограничивающие ответственность служб и ведомств в рамках национального права; в-третьих, акты, постулирующие конституционные и гражданские права человека; в-четвертых, акты, обеспечивающие безопасную для экологии деятельность нефте- и газодобывающего сектора Российской Федерации¹.

Ключевыми национальными нормативными правовыми актами, обеспечивающими национальную экологическую безопасность атмосферного воздуха, являются:

1) Федеральный закон от 4 мая 1999 г. № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха»;

2) постановление Правительства Российской Федерации от 2 марта 2000 г. № 183 «О нормативах выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух и вредных физических воздействий на него»;

3) постановление Правительства Российской Федерации от 21 апреля 2000 г. № 373 «Об утверждении Положения о государственном учете вредных воздействий на атмосферный воздух и их источников».

Особую значимость в контексте нашего исследования имеет Экологическая доктрина Российской Федерации, утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 31 августа 2002 г. № 1225-р, в котором прописаны стратегические цели государственной политики Российской Федерации в области экологии, в том числе и связанные с областью правовой охраны атмосферного воздуха. Данный акт формулирует 9 принципов, на которых базируется общегосударственная позиция в охране окружающей среды и обеспечении ее безопасности:

¹ Грешневиков А. Н., Протасов В. Ф. Проблемы экологической безопасности России // Право и безопасность. 2005. № 3 (16).

- 1) всеобъемлющая забота о природных системах Российской Федерации;
- 2) обеспечение рационального использования природных ресурсов;
- 3) обеспечение благоприятного состояния окружающей среды;
- 4) справедливое распределение доходов от использования природных ресурсов;
- 5) предотвращение негативных экологических последствий;
- 6) отказ от проектов, наносящих вред или непредсказуемо влияющих на экологию;
- 7) платная основа природопользования;
- 8) открытость информации;
- 9) участие гражданского общества.

На обеспечение правовой защиты атмосферного воздуха во внутреннем контуре национальной безопасности — в рамках Государственной границы Российской Федерации — направлены следующие законодательные требования, закрепленные данным актом:

- 1) внедрение экотехнологий в хозяйственную деятельность;
- 2) развитие экологически безопасных видов транспорта, транспортных коммуникаций и топлива, в том числе неуглеродного;
- 3) развитие экологически безопасных технологий ЖКХ;
- 4) производство товаров с максимально длительным сроком использования.

Отметим, что указанные требования повышают безопасность экологии на территории России, сохраняя и чистоту атмосферного воздуха, что необходимо для жизнедеятельности.

Специальные правовые положения направлены на законодательное закрепление мер по предотвращению экологического терроризма, который на сегодняшний день имеет широкое распространение. Экологическая доктрина Российской Федерации закрепляет 3 направления борьбы с «эко-террором»:

- 1) предотвращение диверсий и техногенных аварий;
- 2) предотвращение преднамеренного применения химических веществ, вызывающих деградацию природных объектов;

3) предотвращение умышленных пожаров, вызывающих уничтожение экосистем, которые загрязняют атмосферный воздух.

Как показывают статистические данные, в последние десятилетия растет количество поджогов травы, которые уничтожают экосистемы и загрязняют атмосферный воздух (в том числе экосистему Байкала). За январь — июнь 2017 г. МЧС России выявлено 6019 поджогов, прямой материальный ущерб от которых составил 1018595 тыс. руб.¹. Однако отметим, что выявить умышленные поджоги травы именно с целью загрязнения атмосферного воздуха или другими преступными целями очень сложно.

Рассматривая меры ответственности за правонарушения в области охраны атмосферного воздуха, обратимся к данным, приводимым в работах исследователей. Как отмечает Е. С. Михайлова², в КоАП РФ насчитывается 13 различных составов правонарушений в области охраны атмосферного воздуха. В УК РФ есть специальная статья, а именно ст. 251 УК РФ, которая предусматривает ответственность специально за загрязнение атмосферного воздуха. С нашей точки зрения, законодателю следует проработать и дополнить УК РФ новыми нормами в связи с вступлением в «век терроризма». Особенно стоит выделить и аспект поджога травы рядом с предприятиями, производственный процесс на которых связан с оборотом опасных веществ.

Учитывая, что загрязнение атмосферного воздуха на больших территориях может вызывать и массовый падеж скота в фермерских хозяйствах, необходимо законодательно защитить не только граждан Российской Федерации и лиц, находящихся на территории России, но и само сельское хозяйство. Атмосферный воздух и вода — главные составляющие в жизни людей, и их защита в современном мире выходит на пер-

¹ Сведения о пожарах и их последствиях за январь-июнь 2017 г. // Официальный сайт МЧС России. URL: http://www.mchs.gov.ru/activities/stats/Pozhari/2017_god (дата обращения: 5 сентября 2017 г.).

² Бобылев А. И., Ивакин В. И. Юридическая ответственность за нарушение правового режима природных объектов, природных ресурсов : монография. М. : Право и государство, 2007. С. 274.

вый план в любом государстве.

Если рассматривать внешнеполитическую деятельность государства, то для обеспечения экологической безопасности необходимо, прежде всего, развитие сотрудничества с сопредельными государствами, прежде всего, с США, КНР и странами Евросоюза.

В последние годы резко ухудшилась ситуация на приграничной территории в бассейне р. Амур, что объясняется негативным влиянием на экосистему реки строительства дамб и сброса промышленных отходов со стороны КНР. Особую тревогу вызывает то, что около 70% населения Хабаровска используют воду из этой реки¹. Самым сложным в этой ситуации становится отсутствие возможности принуждения со стороны Российской Федерации китайской стороны к прекращению загрязнения окружающей среды. В результате Хабаровский край на протяжении последних 20—30 лет живёт в довольно сложной обстановке.

Между Российской Федерацией и КНР существуют Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Китайской Народной Республики о сотрудничестве в области охраны, регулирования и воспроизводства живых водных ресурсов в пограничных водах рек Амур и Уссури 1994 г., которое регулирует данный аспект. В нём закреплены нормы о взаимодействии государств в охране водных ресурсов, чётко прописаны положения о контроле за водоёмами, указаны виды рыб, подлежащие охране, и урегулирован их вылов.

Так, согласно ст. 15 Правил по охране, регулированию и воспроизводству рыбных запасов в пограничных водах рек Амур и Уссури, входящей в вышеназванное Соглашение между РФ и КНР, запрещен сброс в рыбохозяйственные водоёмы промышленных и городских отходов. Но, как показывают факты, приводимые в работах ученых, соглашение не работает. В 2005 г. был зафиксирован один из самых больших про-

мышленных выбросов в реку: в результате аварии 100 тонн промышленных отходов попали в реку Сунгари, которая является притоком реки Амур². Еще более показательным представляется тот факт, что на 2002 г. только 10% предприятий КНР были оборудованы очистными сооружениями, а некоторые предприятия КНР сознательно сбрасывают промышленные отходы в приток реки Амур³.

Уже эти свидетельства позволяют делать вывод, что на протяжении первых 10 лет подписанный договор не работал полностью. Опираясь на заявление Минприроды Хабаровского края, в соответствии с которым качество реки улучшилось с 4 класса до 3 (по пятибалльной шкале)⁴, можно говорить, что на данный момент ситуация начала улучшаться. Однако данная проблема имеет многоаспектный характер. Требуется учета то обстоятельство, что летом экологическая обстановка усугубляется вследствие испарений из открытого водоема. Именно это напрямую приводит к загрязнению атмосферного воздуха, и тем самым подрывается национальная экологическая безопасность нескольких субъектов Российской Федерации. Мы полагаем, что в данной ситуации необходима разработка механизмов ответственности, которые учитывали бы интересы и субъектов Российской Федерации (особенно страдает Хабаровский край), и Монгольской Народной Республики (входит в экосистему реки Амур). Следовательно, необходим единый трехсторонний договор.

Обратимся к международному опыту. По нашему мнению, самый позитивный пример представляет законодательное регулирование сотрудничества в области охраны водной среды между США и Канадой. Законодательный акт «Boundary Waters Treaty»⁵

² Там же. С. 268.

³ Там же. С. 265.

⁴ Кудряшова Н. Экологией Амура обеспокоены власти провинции Хэйлунцзян и Хабаровского края // Аргументы и факты. 2017. URL: http://www.hab.aif.ru/society/ekologiyey_amura_obespokoeny_vlasti_provincii_heylunczyan_i_habarovskogo_kraja (дата обращения: 6 сентября 2017 г.).

⁵ Treaty between the United States and Great Britain relating to boundary waters, and questions arising between the United States and Canada // International Joint

¹ Лызова А. В. Влияние трансграничного загрязнения р. Амур на водные биологические ресурсы // Известия ТИНРО. 2007. Т. 148. С. 264, 268.

(«Договор о пограничных водах»), подписанный еще Британской империей в момент нахождения Канады в качестве доминиона, действует между государствами с 1909 г. и не потерял юридической силы, хотя прошло более 100 лет. Несмотря на то, что скреплялся договор не от имени Канады, а от имени Британской империи, после обретения независимости Канада взяла обязательства и полностью их исполняет.

В соответствии со ст. IV Договора обе стороны обязуются не загрязнять пограничные водоемы, чтобы избежать вредных последствий для населения и имущества. Контроль за исполнением обязательств согласно ст. III осуществляется специально созданной Международной совместной комиссией.

Анализ рассмотренной в настоящей статье проблемы правового обеспечения экологической безопасности в России приводит нас к констатации необходимости учета следующих требований при подписании международных договоров Российской Федерации по вышеизложенной проблематике: во-первых, создавать комиссии, деятельность которых будет прописана в договоре; во-вторых, прописывать виды ответственности за нарушение условий договора и их объемы; в-третьих, определять судебный орган, где будут рассмотрены спорные ситуации.

Библиография

1. Бобылев, А. И. Юридическая ответственность за нарушение правового режима природных объектов, природных ресурсов : монография / А. И. Бобылев, В. И. Ивакин. — М. : Право и государство, 2007. — 320 с.
2. Грешневиков, А. Н. Проблемы экологической безопасности России / А. Н. Грешневиков, В. Ф. Протасов // Право и безопасность. — 2005. — № 3(16).
3. Лызова, А. В. Влияние трансграничного загрязнения р. Амур на водные биологические ресурсы / А. В. Лызова // Известия ТИНРО. — 2007. — Т. 148.
4. Тисленко, Д. И. Общественная опасность экологического терроризма / Д. И. Тисленко // Вестник ТГУ. — 2011. — № 6.

Legal protection of atmospheric air in Russia within the framework of national ecological safety

Lychev D. I.,

Ph.d. student at Russian University of Transport (MIIT).

Abstract. The article will consider the key regulatory and legal acts aimed at ensuring the environmental safety of the Russian Federation. First of all, this research will focus on the protection of atmospheric air.

Keywords: environmental safety, national security, international cooperation, atmospheric air, ecological doctrine of the Russian Federation.

Bibliography

1. Bobylev, A. I. Legal liability for violation of legal regime of natural objects, natural resources : monograph / A. I. Bobylev, V. I. Ivakin. — M. : Law and state, 2007. — 320 p.
 2. Greshnevikov, A. N. The problems of ecological safety of Russia / A. N. Greshnevikov, V. F. Protasov // Law and security. — 2005. — № 3(16).
 3. Lysova, A. V. Influence of transboundary pollution of the Amur river water-biological resources / A. V. Lysova // Izvestiya TINRO. — 2007. — Vol. 148.
 4. Tislenko, I. D. Public danger of ecological terrorism / D. I. Tislenko // Vestnik TSU. — 2011. — № 6.
-

Теоретико-правовая модель изъятия земельного участка для нужд обороны страны и безопасности государства

© Талыбов Р. А.,

ЗАО «Северная строительная корпорация», юрист

Аннотация. В статье рассмотрены особенности построения идеальной правовой модели изъятия земельных участков для нужд обороны страны и безопасности государства. Моделирование представлено как метод исследования. Рассмотрены основания изъятия земельных участков для государственных нужд, среди которых особо выделены нужды строительства, реконструкции объектов обороны страны и безопасности государства.

Ключевые слова: модель изъятия земельных участков, моделирование, основания для изъятия земельного участка, цель изъятия, государственная тайна, правовое регулирование изъятия земельных участков, переход права на изымаемый земельный участок.

Рецензент — В. М. Корякин, доктор юридических наук, профессор.

Существующий в отечественной юридической науке институт изъятия земельных участков для государственных нужд не имеет четкого и определенного представления ввиду отсутствия однородности отношений в этой сфере. Законодательство Российской Федерации для разных случаев содержит различные правовые нормы, направленные на урегулирование отношений по поводу выкупа земель для государственных нужд. Положения об изъятии земельных участков закреплены в Земельном кодексе Российской Федерации (далее — ЗК РФ), а также в Гражданском кодексе Российской Федерации (далее — ГК РФ). При этом данные правовые акты, наверное, отчасти следует считать общими для указанной группы общественных отношений. По крайней мере, такой вывод можно сделать из анализа положений иных законов.

К примеру, в соответствии со ст. 18 Федерального закона от 30 ноября 1994 г. № 52-ФЗ «О введении в действие части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» (с учетом изменений, внесенных Федеральным законом от 7 июня 2013 г. № 108-ФЗ «О подготовке и проведении в Российской Федерации чемпионата мира по футболу FIFA 2018 года, Кубка конфедераций FIFA 2017 года и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации») изъятие земельных участков для государственных или муниципальных нужд, отчуждение недвижимого

имущества в связи с изъятием земельного участка, на котором расположено недвижимое имущество, для осуществления мероприятий, определенных Федеральным законом «О подготовке и проведении в Российской Федерации чемпионата мира по футболу FIFA 2018 года, Кубка конфедераций FIFA 2017 года и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», регулируются Гражданским кодексом Российской Федерации, если иное не установлено указанным Федеральным законом.

При этом такие «специальные» законы устанавливают особую конструкцию отношений по изъятию земель для развития города Москвы в связи с присоединением территорий, а также в недавнем прошлом определяли особый порядок изъятия земельных участков для организации проведения встречи глав государств и правительств стран — участников форума «Азиатско-тихоокеанское экономическое сотрудничество» в 2012 г. в городе Владивостоке и организации и проведения XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 г. в г. Сочи.

Таким образом, реалии правовой действительности свидетельствуют о возможном наличии нескольких правовых конструкций, возникающих в связи с изъятием земельных участков для государственных нужд.

При таких обстоятельствах актуальным является построение идеальной правовой

модели изъятия земельных участков для нужд обороны страны и безопасности государства.

Моделирование в праве как метод исследования является предметом постоянной дискуссии. Подвергается сомнению сама возможность построения модели права, т.к. право — не материальный объект. Вероятнее всего, это ошибочное суждение, потому что правовую модель следует рассматривать как идеализированный объект, которая не может обладать материей¹. По крайней мере, такой вывод следует сделать из сущности правовой модели, которая в настоящий момент активно исследуется теоретиками права.

Само понятие «модель» является философской категорией. Согласно Краткому философскому словарю, модель — это «...мысленно представляемая или материально реализованная система, которая, отображая или воспроизводя объект исследования, способна замещать его так, что ее изучение дает нам новую информацию об этом объекте. ... Модель — это система элементов, воспроизводящая определенные стороны, связи, функции предмета исследования (оригинала)»².

В свою очередь, правовая модель, которая стала предметом исследования в диссертации А. С. Безрукова, — «это созданная в результате абстракции, идеализации (для теоретических и метатеоретических моделей) или наблюдения (для материальных моделей) форма отражения правовой (или окружающей) действительности, находящаяся в отношении соответствия с исследуемым объектом, служащая средством отвлечения и выражения внутренней структуры сложного правового явления (или наглядности в описании объектов материального мира), несущая информацию об объекте или выполняющая специальную описательную (демонстрационную) задачу»³. Из

этого следует, что содержание любой правовой модели представляется в виде выражения внутренней структуры исследуемого правового явления. Внутренняя структура — это, по сути, скелет правоотношений (так сказать элементы), составляющих модель целостного правового явления.

Представляется, что теоретико-правовая модель изъятия земельных участков для нужд обороны страны и безопасности государства будет и должна обладать теми элементами (внутренней структурой), которые свойственны для данного правового явления в целом (независимо от целей изъятия), т.к. оно строится на давно устоявшихся постулатах демократического общества о неприкосновенности права частной собственности.

Обобщенная модель изъятия земельного участка для государственных и муниципальных нужд представляет собой правовое явление, которое знакомо юридической науке уже не первую сотню лет. По своей сути оно состоит из следующих элементов: возникновение оснований для изъятия земельного участка, непосредственное изъятие земельного участка, переход прав на изымаемый земельный участок. Данная модель была действенной в дореволюционной России, в советское время и остается актуальной и в современной Российской Федерации. Отличительными особенностями для каждой из указанных эпох является различие во внутренних структурах моделей (так сказать, в правоотношениях).

Современная правовая модель изъятия земельного участка для государственных и муниципальных нужд имеет более сложную структуру, наличие которой обуславливается более надежной защитой прав собственников земельных участков, землевладельцев и землепользователей от произвола со стороны государства.

Первым и важным элементом, как это было уже указано, в современной модели изъятия земельного участка для нужд обороны страны и безопасности государства является возникновение оснований. Данная сторона модели изъятия земельного участка, впрочем, как и все остальные, имеет множественную и сложную структуру правоотно-

¹ Петрушин В. А. Теоретическое понятие правовой модели // Право и экономика. 2014. № 4.

² Краткий словарь по философии / под общ. ред. И. В. Блауберга, И. К. Пантина. М., 1979. С. 180.

³ Безруков А. С. Правовая модель как инструмент юридической науки и практики : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Владимир, 2008. С. 20.

шений. Указанный факт обуславливается стремлением общества установить гарантию от насильственного и произвольного изъятия земельного участка. В качестве гарантий требуется установление необходимых механизмов защиты в виде конкретных исчерпывающих перечней деятельности «обороны и безопасности», а также условий формирования подобного перечня. Значение такого элемента модели, как возникновение оснований, состоит также в том, чтобы сделать прозрачным для общества механизм изъятия.

Возникновение оснований для изъятия в целостной модели следует рассматривать в качестве самостоятельного, обособленного сегмента по причине схожести целей правового регулирования, которое состоит в создании правовых гарантий для общества от необоснованных и неопределенных решений по изъятию собственности.

В современном праве существуют примеры нескольких конструкций правоотношений, которые являются основой такой модели на стадии возникновения оснований для изъятия земельного участка. Так, в ст. 49 ЗК РФ закреплены конкретные исчерпывающие основания изъятия земельных участков для государственных нужд, среди которых особо выделены нужды строительства, реконструкции объектов обороны страны и безопасности государства. Помимо этого, законодателем определены условия признания указанных видов деятельности в качестве оснований для изъятия земельного участка во избежание дискретности полномочий со стороны соответствующих должностных лиц государственных органов. Так, в соответствии со ст. 56.3 ЗК РФ изъятие земельного участка для государственных нужд в целях строительства и реконструкции объектов федерального значения допускается, если указанные объекты предусмотрены утвержденными документами территориального планирования и утвержденными проектами планировки территории. То есть, в любом случае, исходя из сути территориального планирования, формирование конкретных оснований для изъятия должно происходить при общественном обсуждении.

Указанные выше основания для изъятия земельного участка обладают характерными особенностями, свойственными для общей модели изъятия. В свою очередь, деятельность в сфере обороны страны и обеспечения безопасности государства предопределяет свою специфику для построения правоотношений на данном этапе.

Деятельность по обороне страны и обеспечению безопасности государства является закрытой сферой, и поэтому отношения в ней строятся с учетом защиты информации, которая составляет государственную тайну. Такие выводы обоснованы существующими положениями законодательства, а также строятся на вполне логичных умозаключениях, исходя из теории обеспечения национальной безопасности. В связи с этим в структуру правоотношений, возникающих по поводу изъятия земельных участков для нужд обороны и безопасности, также должны быть включены отношения по защите государственной тайны. Так, законодателем предусмотрено, что раскрытие информации о месте расположении объектов обороны и безопасности может представлять угрозу для безопасности страны. Соответственно информация о потенциальных местах размещения таких объектов автоматически считается закрытой. Следовательно, проекты территориального планирования размещения объектов обороны и безопасности не будут проходить обычное общественное ознакомление и принятие, что, по сути, и предопределяет особенность правовой модели изъятия земель для нужд обороны и безопасности.

Однако представляется, что в модели изъятия земельного участка для нужд обороны страны и безопасности должны существовать такие меры, которые позволят всецело заменить общественное обсуждение на иной инструмент защиты прав граждан от произвола со стороны государственных органов с учетом принципа объективности. Возможно, это может быть представлено в виде согласования оснований для изъятия с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти.

Следующий сегмент модели изъятия — непосредственное изъятие земельного уча-

стка — также строится на общих положениях об изъятии для государственных и муниципальных нужд с учетом требований законодательства о защите государственной тайны. Характерным для этой части модели является наличие отношений по защите субъективных прав собственника при изъятии земельного участка.

Правовая природа изъятия имущества у его собственника для государственных и муниципальных нужд состоит в принудительной передаче вещи посредством компенсации собственнику за изымаемое имущество. Принудительное изъятие в данном случае рассматривается не как реакция государства на какие-либо нарушения активного обязательства обладателя вещи, а возникшая необходимость в этой вещи у государства. Исходя из данной сути изъятия для государственных нужд, конструкция правоотношений в рассматриваемой модели будет содержать отношения по определению условий и порядка изъятия земельного участка; расчета компенсации за изымаемое имущество; защиты прав собственника на каждом этапе непосредственного изъятия. Все указанные условия нацелены на то, чтобы не лишить собственника его естественного права на собственность.

В отечественной модели изъятия земельного участка, в том числе для нужд обороны страны и безопасности, такие условия в виде установленных норм содержатся.

Так, в ст. 56.6 ЗК РФ закреплены нормы, определяющие обязанности государственных органов уведомлять собственников земельных участков о предстоящем изъятии земель. Ст. 56.8 содержит правила об определении размера в связи с изъятием земельного участка для государственных нужд. Статьей 56.9 закреплено право собственника потребовать предоставления реального земельного участка взамен изымаемого с учетом выплаты возможной разницы между размером возмещения и рыночной стоимостью передаваемого участка.

Объективными факторами, позволяющими говорить о какой-то специфике на данном этапе изъятия для нужд обороны страны и безопасности государства, является

наличие отношений по защите некоторой информации, раскрытие которой может нанести ущерб государству. Так, при защите права собственности на земельный участок возможно раскрытие собственнику участка информации ограниченного доступа о предстоящем использовании изымаемого участка в оборонной деятельности или в сфере обеспечения безопасности государства. Поэтому в данные правоотношения должны быть вкраплены правовые меры по защите такой информации.

В свою очередь современное состояние правового регулирования изъятия земельных участков для нужд обороны и безопасности не позволяет говорить о наличии таких правовых средств. Так, в ЗК РФ предусмотрено требование, в соответствии с которым в решение об изъятии земельного участка должна указываться цель изъятия. При этом с данным решением в обязательном порядке должен быть ознакомлен собственник изымаемого участка.

Заключительным элементом модели изъятия земельного участка для нужд обороны и безопасности следует считать прекращение и переход прав на земельный участок в связи с его изъятием для государственных нужд. Данный элемент модели характеризуется наличием правовых отношений, направленных на юридическое закрепление перехода прав собственности. Содержание данных отношений сводится к возникновению оснований у государства на использование изымаемого земельного участка по своему усмотрению. Положение отечественного законодательства закрепляет факт перехода прав на земельный участок с момента такой регистрации в едином реестре. В свою очередь, важным элементом данной модели также является наличие инструментов по защите собственника изымаемого земельного участка. Угроза нарушения его прав может состоять, например, в уменьшении реальной выплаченной суммы, нежели была заявлена при оценке. Поэтому данный элемент модели также будет содержать правовые средства, направленные на защиту прав собственника от подобных ситуаций.

Таким образом, модель изъятия земельного участка для нужд обороны страны и безопасности государства представляет собой теоретико-правовую конструкцию отношений, реализация которых направлена на определение оснований для изъятия земельного участка (создание правовых гарантий для общества от необоснованных и неопределенных решений по изъятию собственности); непосредственное изъятие земельного участка (создание гарантий для защиты субъективных прав собственников от необоснованного и несправедливого изъятия); прекращение и переход права на земельный участок в связи с его изъятием для нужд обороны и безопасности (юридическое закрепление у Российской Федерации права на изъятый земельный участок).

Построение модели правоотношений в связи с изъятием земель для нужд обороны и безопасности строится на правовых принципах защиты естественных прав собствен-

ника, определяющих обоснованность изъятия земельного участка, равнозначный размер возмещения за изымаемый земельный участок, возможности выбора формы компенсации, а также принципах защиты сведений, составляющих государственную тайну.

Библиография

1. Безруков, А. С. Правовая модель как инструмент юридической науки и практики : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / А. С. Безруков. — Владимир, 2008.
2. Краткий словарь по философии / под общ. ред. И. В. Блауберга, И. К. Пантина. — М., 1979.
3. Петрушин, В. А. Теоретическое понятие правовой модели / В. А. Безруков // Право и экономика. — 2014. — № 4.

Theoretical and legal model of withdrawal of land for needs of defence and state security

© Talybov R. A.,
ZAO «Northern construction Corporation», lawyer

Abstract. In the article the peculiarities of the construction of the ideal legal model for withdrawal of land plots for the needs of defense and security of the state. Modeling is presented as a method of research. Considered grounds for withdrawal of land plots for state needs, among which highlighted the needs of the construction, reconstruction of objects of defense and security of the state.

Keywords: model withdrawal of land plots, modeling, the grounds for withdrawal of the land plot, the purpose of exemption, state secrets, the legal regulation of withdrawal of land, transfer of right to confiscate land.

Bibliography

1. Bezrukov, A. S. Legal model as a tool of legal science and practice : dis. kand. the faculty of law. Sciences : 12.00.01 / A. S. Bezrukov. — Vladimir, 2008.
 2. Concise dictionary of philosophy / ed. by I. V. Blauberg, I. K. Pantin. — M., 1979.
 3. Petrushin, V. A. the Theoretical concept of the legal model / V. A. Bezrukov // Law and economics. — 2014. — № 4.
-

Военные аспекты международного права

Ответственность по защите равносильна интервенции?

© Вербицкая Т. В.,

юрист, ассистент кафедры теории и истории международных отношений Уральского федерального университета, г. Екатеринбург

Аннотация. Статья посвящена исследованию ответственности по защите как применение силы против государства в случае совершения на его территории геноцида, военных преступлений, этнических чисток и преступлений против человечности. Устанавливается соотношение ответственности по защите и гуманитарной интервенции. Предлагается механизм правового регулирования, направленный на обеспечение правомерности применения ответственности по защите в рамках миротворческой деятельности Организации Объединенных Наций.

Ключевые слова: ответственность по защите, гуманитарная интервенция, механизм защиты от международных преступлений.

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

Одной из острых проблем современного международного права является соотношение невмешательства во внутренние дела государства и обеспечения выполнения государством обязанности защищать свое население от геноцида, военных преступлений, этнических чисток и преступлений против человечности¹ вследствие развития и активного применения в рамках вооруженных конфликтов² (например, в Камбодже, Руанде, на территории бывшей Югославии) концепции ответственности по защите.

Для решения вопроса об указанном соотношении необходимо определить содержание концепции ответственности по защите и сформулировать критерии, в соответствии с которыми вмешательство во внутренние дела государства будет оправданным. Неоправданное вмешательство во внутрен-

ние дела государства обозначим термином «интервенция».

Гипотеза исследования: ответственность по защите будет представлять собой интервенцию, если не будет сформирован международно-правовой механизм вмешательства во внутренние дела государства для обеспечения выполнения государством обязанности защищать свое население от геноцида, военных преступлений, этнических чисток и преступлений против человечности.

Обратимся к анализу определений ответственности по защите в соответствии с международно-правовыми документами и позициями ученых по указанной проблеме.

В соответствии с п. 138 Итогового документа Всемирного саммита 2005 г.³ международное сообщество должно принять соответствующие меры для того, чтобы действовать и помогать государствам в выполнении обязанности защищать свое население от геноцида, военных преступлений, этнических чисток и преступлений против человечности, и должно поддержать усилия

¹ A/63/677 «Выполнение обязанности защищать»: Доклад Генерального секретаря ООН, январь 2009.

² A/67/929—S/2013/399 «Ответственность по защите: ответственность государств и предупреждение»: Доклад Генерального секретаря ООН, июль 2013 г.; A/68/947—S/2014/449 «Осуществление нашей коллективной ответственности: международная помощь и ответственность по защите»: Доклад Генерального секретаря ООН, июль 2014 г.

³ Итоговый документ Всемирного саммита 2005 г. Принят резолюцией 60/1 Генеральной Ассамблеи ООН от 16 сентября 2005 г. Ст. 138—140.

ООН по созданию возможностей раннего предупреждения.

Как указывают исследователи, концепция ответственности по защите, призванная обеспечить международную систему защиты гражданского населения, сталкивающихся с массовыми жестокостями, возникла в 2001 г. благодаря работе независимых экспертов в рамках Международной комиссии по интервенции и государственному суверенитету¹. Ответственность по защите была призвана устранить повсеместно отмечаемые недостатки концепции гуманитарной интервенции², под которой обычно понимаются военные операции одних государств на территории других без согласия их правительств с целью предотвращения или пресечения масштабных нарушений прав человека, прежде всего, права на жизнь, последующего поддержания стабильности и установления демократических норм правления³. Исследователи формулируют и другие определения гуманитарной интервенции, однако все они отмечают, что гуманитарная интервенция представляет собой нарушение международного права⁴.

¹ Emeka O. T. From humanitarian intervention to responsibility to protect: evolution of a concept // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Международные отношения. 2011. № 1. С. 13—19.

² Scheffer D. J. Toward a Modern Doctrine of Humanitarian Intervention (1991—1992). University of Toledo. 1993. № 253. P. 13—15; Köchler H. Humanitarian Intervention in the Context of Modern Power Politics. Is the Revival of the Doctrine of the «Just War» Compatible with the International Rule of Law? Vienna, 2001. P. 90.

³ Сирота Н. М., Хомелева Р. А. Гуманитарная интервенция в контексте геополитики Запада // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. 2014. № 2-1 (40). С. 171—175.

⁴ Ясносокирский Ю. А. Взаимосвязь концепции «ответственности по защите» с концепцией «гуманитарной интервенции» // Национальная безопасность / nota bene. 2015. № 5. С. 665—671; Мелков Г. М. Гуманитарное вмешательство: международно-правовые аспекты // Моск. журн. междунар. права. 2000. № 3. С. 177—184; Мюллерсон Р. А., Шеффер Д. Дж. Правовое регулирование применения силы // Вне конфронтации. Международное право в период после холодной войны: сб. ст. М., 1996. С. 108—154; Карташкин В. А. Права человека в системе международной безопасности // Рос. ежегодник междунар. права.

Необходима разработка критериев практической реализации концепции ответственности по защите мировым сообществом, для того, чтобы фактическое воплощение данной концепции не противоречило международно-правовым нормам и принципам. Иначе ответственность по защите станет лишь «наилучшим формальным правовым аргументом (т. е. используемой *post factum* нормативной оценкой поведения государств, заведомо нарушающих «императивный» запрет на применение силы) в поддержку морального оправдания вмешательства»⁵ во внутренние дела государства.

Учеными отмечается, что концепция ответственности по защите служит способом оправдания вмешательства одних стран в дела других государств вне зависимости от того, осуществляется ли оно от имени мирового сообщества или ООН. Так, в вышеуказанном Докладе Генерального секретаря ООН 2009 г., посвященном обязанности защищать, сказано, что «для того чтобы принципы, лежащие в основе обязанности защищать, действовали в полном объеме и были жизнеспособными, их необходимо без колебаний и условий интегрировать в каждую культуру и каждое общество, чтобы в них нашли своё отражение не только глобальные, но и местные ценности и стандарты». Мы согласны с мнением, что «интеграция» тех или иных принципов в каждую культуру и каждое общество является, по своей сути, фактом вмешательства в культуру

2012. С. 14—26; Koppes C. The Evolution of UN peacekeeping. New York, 1996; Robert F. The United Nations and Changing World Politics. Boulder Co, 1997; Скулаков Р. М. Гуманитарная интервенция и миротворческая операция как инструменты предотвращения вооруженных конфликтов (о некоторых современных военных проблемах международного права) // Военное право. 2015. № 1 (33). С. 252—269. Вопросы защиты территории России от вооруженной интервенции в исторической перспективе отражены в статье Сингилевича Д. А. Формирование правовых основ комплектования Вооруженных Сил Советской Республики во время Гражданской войны и военной интервенции // Военное право. 2017. № 2 (42). С. 39—46.

⁵ Коростелев С. В. «Ответственность по защите» как политико-правовое обоснование актов применения силы в международных отношениях // Управленческое консультирование. 2015. № 8 (80). С. 26—31.

турную жизнь страны и того или иного народа¹.

Изложенное позволяет сформулировать определение ответственности по защите: ответственность по защите представляет собой вмешательство во внутренние дела государства вследствие совершения на территории государства геноцида, военных преступлений, этнических чисток и преступлений против человечности, что установлено Советом Безопасности ООН, для обеспечения защиты населения государства от указанных международных преступлений и привлечения виновных к ответственности.

Указанные исследователями недостатки данной концепции предполагают ограничение ответственности по защите от интервенции посредством обеспечения функционирования международно-правового механизма установления наличия и устранения фактов и обстоятельств, послуживших основанием для принятия в рамках ООН мер по защите населения государства от международных преступлений.

Исходя из изложенного, может быть предложен следующий международно-правовой механизм ответственности по защите, функционирующий для обеспечения правомерности вмешательства во внутренние дела государства.

Данный механизм должен представлять собой совокупность предварительных мер, направленных на установление факта совершения преступных деяний и их пресечения (то, что было названо «возможностями раннего предупреждения» в п. 138 Итогового документа Всемирного саммита 2005 г.)², текущих (принятие и воплощение в жизнь Резолюции Совета Безопасности ООН о применении мер реагирования на территории государства) и последующих (обеспечение привлечения к ответственности лиц, виновных в возникновении обстоятельств, послуживших основанием для применения

ответственности по защите) правовых средств.

В рамках предварительных мер указанного международно-правового механизма будет создана миссия ООН для установления наличия фактов и обстоятельств, которые служат основанием для применения ответственности по защите. В данную миссию будут входить служащие органов поддержания правопорядка государств в соответствии с соглашением ООН и государств³ (которые пожелают участвовать в подобной миссии для обеспечения своего влияния в политическом регионе, где находится государство, в котором совершаются преступления). Указанная миссия ООН также примет меры по пресечению совершаемых преступлений при взаимодействии с органами правопорядка государства, на территории которого совершаются преступления. В случае невозможности пресечения совершаемых преступлений меры принимаются Советом Безопасности ООН.

Совет Безопасности инициирует процедуру, итогом которой является принятие Резолюции, в которой осуждаются факты и обстоятельства, послужившие основанием для применения ответственности по защите в соответствии с данными указанной выше миссии ООН и констатируется невозможность устранения данных обстоятельств без принятия Советом Безопасности ООН мер (таких, как операция по поддержанию мира). Резолюция воплощается в жизнь посредством осуществления операции по поддержанию мира вплоть до устранения на территории государства фактов и обстоятельств, послуживших основанием для принятия Советом Безопасности ООН соответствующих мер.

В завершение применения ответственности по защите виновные лица привлекаются к ответственности по решению национального судебного органа любого государства по его желанию (в соответствии с принципом экстерриториальности привлечь

¹ Ясносокирский Ю. А. Принцип невмешательства и ответственность по защите (ОПЗ) // Вопросы российского и международного права. 2013. № 3. С. 9—22.

² Pace W., Nicole D. Preventing Future Genocides: An International Responsibility to Protect // World Order. 2005. Vol. 36. № 4. P. 18.

³ В соответствии с А/46/85 «Типовым соглашением между ООН и государствами-членами, предоставляющими персонал и оборудование для операций ООН по поддержанию мира», принятом в 1991 г.

виновных лиц к ответственности за совершение таких международных преступлений, как геноцид, военные преступления, этнические чистки и преступления против человечности может любое государство). Степень вины государства в возникновении фактов и обстоятельств, послуживших основанием для применения ответственности по защите, будет установлена в Международном Суде ООН.

Таким образом, ответственность по защите вызывает не меньше дискуссии, чем предшествовавшая ей концепция гуманитарной интервенции. И в случае если не будет разработан международно-правовой механизм, который бы позволил установить наличие фактов и обстоятельств совершения на территории государства геноцида, военных преступлений, этнических чисток и преступлений против человечности в качестве оснований для принятия государствами мер реагирования посредством вмешательства во внутренние дела государства в рамках ООН, ответственность по защите будет равносильна интервенции.

Библиография

1. Карташкин, В. А. Права человека в системе международной безопасности / В. А. Карташкин // Рос. ежегодник междунар. права. — 2012. — С. 14—26.
2. Коростелев, С. В. «Ответственность по защите» как политико-правовое обоснование актов применения силы в международных отношениях / С. В. Коростелев // Управленческое консультирование. — 2015. — № 8.
3. Мелков, Г. М. Гуманитарное вмешательство: международно-правовые аспекты / Г. М. Мелков // Моск. журн. междунар. права. — 2000. — № 3.
4. Мюллерсон, Р. А. Правовое регулирование применения силы / Р. А. Мюллерсон, Д. Дж. Шеффер // Вне конфронтации. Международное право в период после холодной войны : сб. ст. — М., 1996.
5. Сингилевич, Д. А. Формирование правовых основ комплектования Вооруженных Сил Советской Республики во время Гражданской войны и военной интервенции / Д. А. Сингилевич // Военное право. — 2017. — № 2 (42).
6. Сирота, Н. М. Гуманитарная интервенция в контексте геополитики Запада / Н. М. Сирота, Р. А. Хомелева // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. — 2014. — № 2-1 (40).
7. Скулаков, Р. М. Гуманитарная интервенция и миротворческая операция как инструменты предотвращения вооруженных конфликтов (о некоторых современных военных проблемах международного права) / Р. М. Скулаков // Военное право. — 2015. — № 1 (33).
8. Ясносокирский, Ю. А. Взаимосвязь концепции «ответственности по защите» с концепцией «гуманитарной интервенции» / Ю. А. Ясносокирский // Национальная безопасность / nota bene. — 2015. — № 5.
9. Ясносокирский, Ю. А. Принцип невмешательства и ответственность по защите (ОПЗ) / Ю. А. Ясносокирский // Вопросы российского и международного права. — 2013. — № 3.
10. Emeka, O. T. From humanitarian intervention to responsibility to protect: evolution of a concept / O. T. Emeka // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Международные отношения. — 2011. — № 1.
11. Köchler, H. Humanitarian Intervention in the Context of Modern Power Politics. Is the Revival of the Doctrine of the «Just War» Compatible with the International Rule of Law? / H. Köchler. — Vienna, 2001. — 362 p.
12. Koppes, C. The Evolution of UN peacekeeping / C. Koppes. — New York, 1996. — 563 p.
13. Pace, W. Preventing Future Genocides: An International Responsibility to Protect / W. Pace, N. Deller // World Order. — 2005. Vol. 36. — № 4.
14. Robert, F. The United Nations and Changing World Politics / F. Robert. — Boulder Co, 1997. — 469 p.
15. Scheffer, D. J. Toward a Modern Doctrine of Humanitarian Intervention (1991 — 1992) / D. J. Scheffer. — University of Toledo. Law Review. — 1993. — № 253. P. 13—15.

Is responsibility to protect equivalent to intervention?

© Verbitskaya T. V.,

Lawyer, assistant of the Chair of Theory and History of International Relations
Ural Federal University

Abstract. The article is devoted to the study of the responsibility to protect understood as the use of force against the state in case of genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity, committed on its territory. It is established the correlation between responsibility for protect and humanitarian intervention. The author proposes the mechanism of legal regulation aimed at ensuring the legitimacy of the application of responsibility for protection in the framework of United Nations peacekeeping activities.

Keywords: responsibility for protection, humanitarian intervention, mechanism of protection against international crimes.

Bibliography

1. Kartashkin, V. A. Human Rights in the System of International Security / V. A. Kartashkin // Ros. Yearbook of the Intern rights. — 2012. — P. 14—26.
2. Korostelev, S. V. «Responsibility for protect» as a political and legal justification for acts of the use of force in international relations / S. V. Korostelev // Management consulting. — 2015. — № 8 (80). — P. 26—31.
3. Melkov, G. M. Humanitarian intervention: international legal aspects / G. M. Melkov // Moscow journal of International law. — 2000. — № 3. — P. 177—184.
4. Müllerson, R. A. Legal regulation of the use of force / R. A. Müllerson, D. J. Schaeffer // Beyond Confrontation. International Law in the Post-Cold War Period: Sat. Art. — M., 1996.
5. Singilevich, D. A. Formation of the legal basis for the recruitment of the Armed Forces of the Soviet Republic during the Civil War and military intervention / D. A. Singilevich // Military law. — 2017. — № 2 (42). — P. 39—46.
6. Sirota, N. M. Humanitarian intervention in the context of Western geopolitics / N. M. Sirota, R. A. Khomeleva // Historical, philosophical, political and legal sciences, culturology and art history. Questions of theory and practice. — 2014. — № 2-1 (40). — P. 171—175.
7. Skulakov, R. M. Humanitarian intervention and peacekeeping operations as tools to prevent armed conflicts (on some modern military problems of international law) / R. M. Skulakov // Military law. — 2015. — № 1 (33). — P. 252—269.
8. Yasnokoskirsky, Yu. A. The relationship between the concept of «responsibility for protection» and the concept of «humanitarian intervention» / Yu. A. Yasnokoskirsky // National security / nota bene. — 2015. — № 5. — P. 665—671.
9. Yakovshokirsky, Yu. A. Principle of non-interference and responsibility for protection (IPF) / Yu. A. Yakovshokirsky // Questions of Russian and international law. — 2013. — № 3. — P. 9—22.
10. Emeka, O.T. From humanitarian intervention to responsibility to protect: evolution of a concept / O.T. Emeka // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Международные отношения. — 2011. — № 1. — С. 13—19.
11. Köchler, H. Humanitarian Intervention in the Context of Modern Power Politics. Is the Revival of the Doctrine of the «Just War» Compatible with the International Rule of Law? / H. Köchler. — Vienna, 2001. — 362 p.
12. Koppes, C. The Evolution of UN peacekeeping / C. Koppes. — New York, 1996. — 563 p.
13. Pace, W. Preventing Future Genocides: An International Responsibility to Protect / W. Pace, N. Deller // World Order. — 2005. — Vol. 36. — № 4. — P. 18.
14. Robert, F. The United Nations and Changing World Politics / F. Robert. — Boulder Co, 1997. — 469 p.
15. Scheffer, D. J. Toward a Modern Doctrine of Humanitarian Intervention (1991—1992) / D. J. Scheffer. University of Toledo. Law Review. — 1993. — № 253. — P. 13—15.

Нормы международного гуманитарного права: основные принципы ограничения к применению ядерного оружия

© Рыльская М. А.,

доктор юридических наук, директор Института проблем эффективного государства и гражданского общества Финансового университета при Правительстве Российской Федерации

Аннотация: статья посвящена рассмотрению совокупности гуманитарных последствий, возникающих при использовании ядерного оружия, а также норм международного гуманитарного права, которые обладают ограничительными возможностями его применения.

Ключевые слова: международное гуманитарное право, ядерное противостояние, военные потери среди гражданского населения и комбатантов.

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

Международное сообщество все активнее выражает озабоченность в связи с недавними заявлениями администрации США о возможности применения ядерного оружия против Северной Кореи, и не только, как ультиматума по запрещению новых испытаний в рамках ее национальной ядерной программы. Активное противостояние двух разновеликих держав продолжается уже более 10 лет. Точкой отсчета последнего витка напряженности, вероятно, следует считать 3 октября 2006 г., когда МИД КНДР распространил заявление, в котором говорилось о намерении проведения ядерного испытания с учетом того, что при положительном результате безопасность страны будет надёжно гарантирована от американского нападения. При этом отдельным пунктом оговаривалось условие неиспользования ядерного оружия первыми, а также приоритета по обеспечению безъядерного статуса Корейского полуострова в рамках всесторонних усилий в направлении ядерного разоружения и полного запрета ядерного оружия.

Успешное разрешение продолжающегося кризиса на Корейском полуострове зависит от многих факторов. Одним из них является известная совокупность гуманитарных последствий реального воздействия ядерного оружия на глобальный климат, производство продовольствия и условий

жизнедеятельности в условиях взаимного нанесения ограниченных ядерных ударов.

Данная озабоченность также связана с углубленным изучением данного вопроса, которое проводилось Международным Комитетом Красного Креста (МККК)¹ и другими гуманитарными организациями². Их вывод не утешителен: на сегодняшний день у значительного числа стран (в том числе КНДР, Южной Кореи, Японии, стран Юго-Восточной Азии и частично КНР) не имеется эффективных средств для оказания помощи своему населению, а на международном уровне такая помощь практически неосуществима.

Последствия атомных бомбардировок Хиросимы и Нагасаки и последующее изучение вопроса показали, что благодаря высвобождаемой в результате ядерного взрыва тепловой энергии, взрывной волне и радиа-

¹ Dominique Loyer and Robin Coupland. Who will assist the victims of use of nuclear, radiological, biological or chemical weapons — and how? // International Review of the Red Cross. Vol. 866. June 2007. P. 329—344; Dominique Loyer and Robin Coupland. International assistance for victims of use of nuclear, radiological, biological and chemical weapons: time for a reality check? // International Review of the Red Cross. Vol. 874. June 2009. P. 329—340.

² См., например: John Borrie and Tim Caughley. An Illusion of Safety: Challenges of Nuclear Weapon Detonations for United Nations Humanitarian Coordination and Response (UNIDIR/2014/6), UNIDIR, 2014 // <http://www.unidir.org/illusionofsafety>.

ции, а также в связи с их распространением применение ядерного оружия имеет крайне тяжелые, а главное долговременные катастрофические последствия.

Уникальные характеристики ядерного оружия были признаны в 1996 г. Международным судом в его Консультативном заключении относительно законности угрозы ядерным оружием или его применения¹. Международный суд также отметил, что «разрушительная сила ядерного оружия не может быть ограничена в пространстве или во времени». Действительно, масштаб естественной гибели среди гражданского населения и разрушений, которые возникают при применении ядерного оружия в населенных районах или поблизости от них, а также его долговременное воздействие на здоровье людей и состояние окружающей среды являются важным поводом задуматься о приведении в соответствие данного вида оружия нормам Международного гуманитарного права (МГП).

Хотя МГП специально не запрещает ядерное оружие, его применение ограничено общими нормами МГП, регулирующими ведение военных действий, которые применимы ко всем видам оружия в вооруженном конфликте². Так, существует ряд ключевых норм.

1. *Запрещение неизбежных нападений.* Данная норма запрещает нападения, которые при уничтожении военных объектов поражают и гражданских лиц, и гражданские объекты. Данные требования касаются любого оружия, применение которого не может быть сфокусировано конкретно на военные объекты, или последствия его использования не могут быть ограничены, как этого требует МГП.

Каковы шансы, того, что ядерное оружие может применяться в соответствии с указанной нормой? Обратимся к научным фактам. Итак, ядерное оружие обладает значительным потенциалом для распространения тепловой энергии, ударной волны и ра-

диации для поражения огромных территорий. Например, применение одной бомбы мощностью от 10 до 20 килотонн тротилового эквивалента (примерно таких, которые использовались в Хиросиме и Нагасаки, что по меркам сегодняшнего дня является бомбой очень малой мощности) в населенных пунктах и в непосредственной близости от них может привести к несоразмерному числу жертв среди гражданского населения, хотя конкретное воздействие будет зависеть от самых разных факторов. В любом случае в радиусе трех километров от эпицентра взрыва живые вряд ли останутся, а масштабные разрушения зданий и инфраструктуры будут иметь место в радиусе нескольких десятков километров. Подобные последствия указывают на то, что такое нападение поражает военные объекты и гражданских лиц или гражданские объекты без различия.

Также велика опасность, что последствия подобного взрыва не будут ограничены во времени и пространстве, как того требует МГП. Это, прежде всего, относится к непрекращающимся пожарам, и, возможно, огненным штормам, а также к возникновению радиоактивного заражения местности. Несмотря на то, что радиоактивные частицы выпадают в основном в районе взрыва, уносимые ветром они могут также распространяться и за его пределы, включая территории соседних стран.

2. *Соразмерность при нападении.* Характер последствий применения ядерного оружия также заставляет сомневаться в том, что при применении подобного оружия в населенном пункте или поблизости от него может соблюдаться норма, касающаяся соразмерности при нападении. Указанная норма требует, чтобы при поражении военного объекта предполагаемые случайные потери среди гражданского населения и (или) ущерб гражданским объектам не были чрезмерными по отношению к конкретному и непосредственному военному преимуществу, которое предполагается таким образом получить.

Правовая оценка с точки зрения соразмерности требует принять во внимание не только непосредственные безвозвратные и

¹ Международный суд. Консультативное заключение относительно законности угрозы ядерным оружием или его применения. 8 июля 1996 г.

² Основные положения Женевских конвенций и дополнительных протоколов к ним. М., 1993.

санитарные потери гражданского населения, но и разрушения гражданских объектов, которые могут пострадать в результате нападения, а также и предполагаемые отдаленные последствия нападения. В первую очередь они включают последствия, вызванные повреждением или разрушением систем жизнеобеспечения, ключевых объектов инфраструктуры, а также отсутствием возможности оказания медицинской помощи. К предсказуемым отдаленным последствиям можно отнести долгосрочные последствия воздействия радиации на здоровье населения.

3. *Защита окружающей среды.* В соответствии с нормой обычного МГП, которая несколько отличается от положений Дополнительного протокола I, при использовании методов и средств ведения войны должны надлежащим образом учитываться защита и сохранение окружающей среды, а также приниматься необходимые меры предосторожности во избежание случайного ущерба окружающей среде или, в крайнем случае, сведение его к необходимому минимуму. Таким образом, любое решение об использовании ядерного оружия и его аналогов должно приниматься с учетом его потенциального воздействия на окружающую среду и тот ущерб, который может быть ей нанесен, включая предполагаемые долговременные последствия. Даже однократное применение ядерного оружия может иметь невосполнимое негативное воздействие на окружающую среду

4. *Причинение излишних страданий комбатантам.* При участии в вооруженном конфликте комбатанты могут на законных основаниях подвергаться нападению, а МГП запрещает использовать оружие, которое может причинять им излишние страдания, что подразумевает избыточное поражение, несоизмеримое с военным преимуществом, которое предполагается получить. В результате ядерного взрыва возникает значительный, часто смертельный уровень радиации (в зависимости от расстояния от эпицентра), который приводит к губительным непосредственным и долговременным последствиям для здоровья подвергшихся ему лиц. Такие последствия включают поражение цен-

тральной нервной системы и пищеварительного тракта, а также повышенный риск развития определенных видов онкологических заболеваний, таких как лейкемия и рак щитовидной железы. В связи утратой трудоспособности и страданиями, причиняемыми радиацией, соответствие ядерного оружия указанной норме, остается под большим вопросом.

Кроме перечисленных позиций следует отметить ряд дискуссионных моментов, существующих до настоящего времени в данной сфере.

Так, имеется заключение Международного суда, оспаривающее мнение ряда специалистов о том, что применение ядерного оружия малой мощности может соответствовать нормам МГП¹. Противоречие данного тезиса лежит на поверхности. Хотя его использование в отдаленных районах (например, против войск в пустыне и на удаленных океанских просторах или в Антарктиде) может и не представлять непосредственной угрозы для гражданского населения, но в любом случае оно связано с воздействием радиации на комбатантов и долгосрочным радиоактивным заражением местности. Помимо прочего, существует риск с вероятностью почти единица того, что в ответ на такое нападение будет также применено ядерное оружие, что с большой вероятностью приведет к дальнейшей эскалации конфликта и соответственно к планетарно катастрофическим гуманитарным последствиям.

Как показывает проведенный выше анализ, любое применение ядерного оружия (в том числе и малой мощности) противоречит принципам и нормам МГП. Тем не менее,

¹ Международный суд. Консультативное заключение относительно законности угрозы ядерным оружием или его применения. 8 июля 1996 г. Изучив данный вопрос, Международный суд заявил, что ни одно из государств, утверждавших законность ядерного оружия в подобных обстоятельствах, не представило конкретных ситуаций, когда могло бы использоваться это оружие, а также не представило информацию относительно рисков, связанных с эскалацией ситуации в более разрушительную ядерную войну.

только Международный суд в состоянии решить, стало бы применение такого оружия законным или незаконным «в крайних обстоятельствах самообороны, когда под угрозой находится само существование государства». Возможно, при совокупности смягчающих обстоятельств использование ядерного оружия, возможно, будет разрешено в крайних обстоятельствах. Однако следует констатировать, что не только обязательность выполнения требований соблюдения норм международного права, но и *неотвратимость* ответственности за их нарушение может кардинально изменить ситуацию.

Регламентирование права на самооборону, даже в указанных выше обстоятельствах, когда стоит вопрос о существовании государства, не является основанием для освобождения государства от его обязательств, зафиксированных системой гуманитарных постулатов. Самооборона должна осуществляться с должным соблюдением принципов МГП независимо от любых обстоятельств, а главное ни в коей мере не нарушать основных норм, которые предназначены для смягчения страданий, причиняемых вооруженным конфликтом.

Существующие контрверзы совместимости применения ядерного оружия с требованиями норм международного гуманитарного права с учетом новых свидетельств и данных, появившихся в последние годы, заставляют еще раз убедиться в том, что ядерное оружие не может использоваться без каких-либо правовых коллизий с выше приведенными нормами.

Нагнетание нервозности по поводу глобальной ядерной катастрофы, безусловно, имеет разумное объяснение. С одной стороны, страны-обладатели имеют явное преимущество, демонстрируя свою военную мощь «несогласным». С другой стороны, в эту элитную когорту стремятся попасть страны, которые явно ощущают угрозу со стороны ядерных держав и пытаются всеми доступными средствами создать защитный щит в виде стратегий развития ядерных технологий. Запретов на их создание пока нет, кроме активного противодействия некото-

рых стран, давно владеющих ядерным арсеналом.

Риторика правовой аргументации возможности ситуации «обмена ядерными ударами» без катастрофических глобальных последствий, по меньшей мере — эфемерна, в худшем случае — преступна. Следует напомнить, что содержание норм и принципов, заложенных в дополнительном Протоколе I к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 г.¹, полностью отрицает возможность применения ядерного оружия, и никакие новые толкования основных гуманитарных принципов не могут их дезавуировать. Новации могут касаться лишь ужесточения ранее принятых запретов. Так, принцип защиты окружающей среды, заложенный в п. 3 ст. 35, только подтверждает это, а ст. 55, развивая данное правило, распространяет запрет, вводя новое понятие «ущерб здоровью или выживанию населения».

Таким образом, любые рациональные решения, касающиеся применения ядерного оружия, равно как и новые формулировки существующих прежде принципов должны оставаться неизменными на все времена ради сохранения мира. В противном случае мир в нынешнем виде имеет реальный шанс прекратить свое существование.

Библиография

1. Dominique Loyer and Robin Coupland. Who will assist the victims of use of nuclear, radiological, biological or chemical weapons — and how? // *International Review of the Red Cross*. Vol. 866. June 2007. P. 329—344; Dominique Loyer and Robin Coupland. International assistance for victims of use of nuclear, radiological, biological and chemical weapons: time for a reality check? // *International Review of the Red Cross* Vol. 874 June 2009. P. 329—340.
2. John Borrie and Tim Caughley. An Illusion of Safety: Challenges of Nuclear Weapon Detonations for United Nations Humanitarian Coordination and Response (UNIDIR/2014/6), UNIDIR, 2014 // <http://www.unidir.org/illusionofsafety>
3. Основные положения Женевских конвенций и дополнительных протоколов к ним. М., 1993.
4. Дополнительный протокол I 1977 г. к Женевским конвенциям о защите жертв войны 1949 г. Ме-

¹ Дополнительный протокол I 1977 г. к Женевским конвенциям о защите жертв войны 1949 г. Международная защита прав и свобод человека. М., 1990.

ждународная защита прав и свобод человека. М., 1990.

International humanitarian law: the basic principles of restrictions on the use of nuclear weapons

© Ryl'skaya M. A.,

doctor of legal sciences, director of the Institute of effective state and civil society of Financial University under the Government of the Russian Federation

Abstract. The article is devoted to consideration of the totality of humanitarian consequences arising in the use of nuclear weapons, as well as the norms of international humanitarian law, which have restrictive possibilities of its application.

Keywords: international humanitarian law, the nuclear standoff, military casualties among the civilian population and combatants.

Bibliography

1. Dominique Loyer and Robin Coupland. Who will assist the victims of use of nuclear, radiological, biological or chemical weapons — and how? // International Review of the Red Cross, Vol. 866, June 2007, pp. 329 — 344; Dominique Loyer and Robin Coupland. International assistance for victims of use of nuclear, radiological, biological and chemical weapons: time for a reality check? // International Review of the Red Cross. Vol. 874. June 2009. P. 329—340.

2. John Borrie and Tim Caughley. An Illusion of Safety: Challenges of Nuclear Weapon Detonations for United Nations Humanitarian Coordination and Response (UNIDIR/2014/6), UNIDIR, 2014 // <http://www.unidir.org/illusionofsafety>

3. The main provisions of the Geneva conventions and their additional protocols. М., 1993.

4. Additional Protocol I of 1977 to the Geneva conventions on the protection of war victims 1949 international protection of the rights and freedoms of the individual. М., 1990.

Рецензии на военно-правовые издания

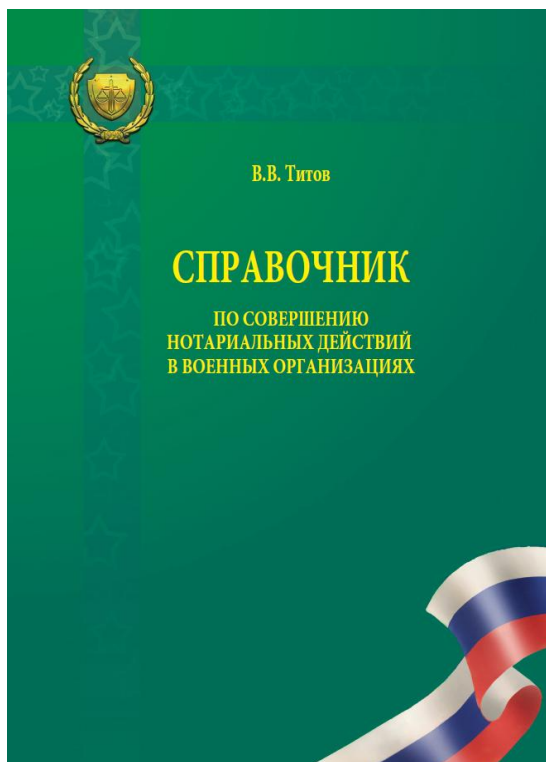
Командир воинской части как субъект нотариальной деятельности

© Корякин В. М.,

доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры военной администрации, административного и финансового права Военного университета

Аннотация. Статья представляет собой рецензию на книгу «Справочник по совершению нотариальной деятельности в военных организациях», изданную в 2017 г. издательством «Центр правовых коммуникаций». Издание является научно-практическим пособием командира воинской части по совершению нотариальных действий. Пособие может быть использовано при преподавании учебных дисциплин «Правоведение» и «Военная администрация» в военных образовательных учреждениях профессионального образования, а также в других учебных заведениях, в которых осуществляется обучение по программам офицеров запаса.

Ключевые слова: нотариальная деятельность; доверенность; завещание; нотариальное делопроизводство.



Особенности правового статуса военнослужащих, обусловленные особым характером военной службы, исполнение которой сопряжено с повышенными рисками для их жизни и здоровья, требует от законодателя формирования эффективного механизма осуществления и защиты их субъективных прав. Одной из форм обеспечения граждан-

ских прав военнослужащих является наделение командиров воинских частей правом совершать отдельные нотариальные действия.

В действующем ГК РФ установлены две сферы гражданско-правовых отношений, в которых командир воинской части вправе совершать нотариальные действия:

а) согласно подп. 2 ст. 185.1 ГК РФ к нотариально удостоверенным доверенностям приравниваются доверенности военнослужащих, а в пунктах дислокации воинских частей, соединений, учреждений и военно-учебных заведений, где нет нотариальных контор и других органов, совершающих нотариальные действия, также доверенности работников, членов их семей и членов семей военнослужащих, которые удостоверены командиром (начальником) этих части, соединения, учреждения или заведения;

б) в соответствии с подп. 4 п. 1 ст. 1127 ГК РФ к нотариально удостоверенным завещаниям приравниваются завещания военнослужащих, а в пунктах дислокации воинских частей, где нет нотариусов, также завещания работающих в этих частях гражданских лиц, членов их семей и членов семей военнослужащих, удостоверенные командирами воинских частей.

Наделение командиров воинских частей¹ правом совершать действия, приравненные к нотариальным, является одним из инструментов обеспечения гарантированных государством субъективных прав военнослужащих и их защиты. Эффективность данного способа несудебной защиты прав военнослужащих зависит от их осведомленности об установленных законодательством юридико-технических правилах совершения нотариальных действий и их точном соблюдении командирами воинских частей.

Выполнение данной функции требует наличия у командиров воинских частей специальных правовых знаний, владения ими практическим опытом, конкретными формами и методами работы, присущими нотариусам.

Несмотря на актуальность проблемы реализации прав военнослужащих при совершении нотариальных действий, в научном плане она практически не разработана. Отдельные научные исследования (публикации) содержат практические рекомендации по совершению командирами воинских частей отдельных видов нотариальных действий. Однако они не могут дать командирам воинских частей целостного представления о порядке и правилах их совершения.

В этих целях практикующим юристом В.В. Титовым, имеющим большой практический опыт правового обеспечения деятельности воинских частей, подготовлен справочник по совершению нотариальных действий, который призван стать практическим пособием для командиров для практической работы в данной сфере. Подобного рода специальных изданий до сих пор в нашей стране не выпускалось, чем и определяется ценность рецензируемой работы.

Справочник состоит из 4 глав, охватывающих весь круг вопросов, связанных с нотариальной деятельностью командиров воинских частей. Будучи тесно между собой

связанными по содержанию, взятые вместе указанные главы дают целостное представление об этой сфере деятельности, создают достаточно полную картину исследуемой материи.

Первая глава книги носит теоретический характер и дает общую характеристику нотариальных полномочий командиров воинских частей, в том числе и в исторической ретроспективе. Вторая глава раскрывает порядок совершения командирами воинских частей отдельных видов нотариальных действий (удостоверение доверенностей и завещаний), а также затрагивает вопросы обжалования нотариальных действий, совершенных командирами воинских частей, или отказа в их совершении. В третьей главе автор раскрывает содержание и порядок ведения нотариального делопроизводства в воинской части. Здесь же рассматриваются вопросы регистрации нотариальных действий. В четвертой, заключительной главе дано подробное описание особенностей совершения нотариальных действий командирами в чрезвычайных обстоятельствах.

Рецензируемая работа представляет собой удачное сочетание практического и теоретического учебного пособия и современного живого монографического исследования. Книга не перенасыщена нормативным материалом, его приводится ровно столько, чтобы подтвердить логику авторской мысли. Будучи оригинальной и новаторской как по замыслу, структуре, так и по содержанию, книга насыщена интересными нормативными данными, содержит ценные выводы и предложения по широкому спектру нотариальной деятельности командиров. Все это делает рецензируемое издание интересным не только для работников военных организаций, но и для работников нотариальных контор и других государственных структур.

Большую практическую значимость имеют удачно подобранные приложения, в которых представлены выписки из основных нормативных документов, регулирующих вопросы нотариальной деятельности, а также образцы и типовые формы документов, связанных с совершением нотариальных действий в военных организациях.

¹ В рецензируемой книге под командирами воинских частей понимаются — командиры воинских частей, соединений, начальники учреждений и военно-учебных заведений, начальники госпиталей, санаториев, других военно-лечебных заведений их заместители по медицинской части, старшие и дежурные врачи.

Книга в редакционном плане выдержана на должном уровне. Работа познавательна по предмету анализа и полезна по возможным практическим последствиям своего реального применения.

Теоретическая и практическая полезность пособия определяет его двуединую направленность в плане возможного применения. Книга может быть одновременно использована как в рамках практической деятельности командиров воинских частей по решению возложенных на них задач в сфере нотариальной деятельности, так и в учебном процессе военных образовательных организаций по подготовке, переподготовке и по-

вышению квалификации воинских должностных лиц.

Подводя итог, можно с уверенностью констатировать что библиография военно-правовых изданиях пополнилась весьма ценным практическим пособием, которая найдет своего читателя и послужит делу укрепления законности и правопорядка как в военной организации государства, как и в обществе в целом.

Библиография

Титов, В. В. Справочник по совершению нотариальных действий в военных организациях / В. В. Титов. — М. : Центр правовых коммуникаций, 2017.

The commander of military unit as the subject of the notarial activities

© Koryakin V. M.,

doctor of legal sciences, professor, professor of military administration, administrative and financial law Military University

Abstract. The article represents a review of the book «Handbook of notarial activities in military organizations», published in 2017 by the publishing house «Center of legal communications.» The publication is a scientific and practical manual of the commander of the military unit on notarial acts. The manual can be used for teaching the disciplines «Law» and «Military administration» in the military educational institutions of vocational education and other educational institutions in which the training of reserve officers.

Keywords: notarial activity; power of attorney; probate; notarial records.

Bibliography

Titov, V. V. Handbook of committing Notari-promotion of action in military organizations / V. V. Titov. — M. : Center for legal communications, 2017.

Судебная практика**Судебная практика
Судебной коллегии по делам военнослужащих
Верховного Суда Российской Федерации****ПО АДМИНИСТРАТИВНЫМ ДЕЛАМ****ПЕРВАЯ ИНСТАНЦИЯ**

Правительство Российской Федерации правомочно установило новое правовое регулирование выплаты денежной компенсации за наем (поднаем) жилого помещения, предусмотрев возможность увеличения ее размеров для офицеров и прапорщиков (мичманов)

Решение Судебной коллегии по делам военнослужащих Верховного Суда Российской Федерации от 11 июля 2017 г. № ВКАПИ17-16 по административному исковому заявлению Ф., вступившее в законную силу (извлечение)

В соответствии с пунктом 2 постановления Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2004 г. № 909 «О порядке выплаты денежной компенсации за наем (поднаем) жилых помещений военнослужащим — гражданам Российской Федерации, проходящим военную службу по контракту, гражданам Российской Федерации, уволенным с военной службы, и членам их семей» (в редакции постановления Правительства Российской Федерации от 18 сентября 2015 г. № 989) (далее — пункт 1 Изменений, внесенных постановлением Правительства Российской Федерации от 18 сентября 2015 г. № 989 в постановление Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2004 г. № 909) денежная компенсация за наем (поднаем) жилых помещений (далее — денежная компенсация) военнослужащим — гражданам Российской Федерации, имеющим воинское звание офицера, прапорщика или мичмана, проходящим военную службу по контракту либо уволенным с военной службы, и членам их семей выплачивается в размере фактических расходов, но не выше размеров, определенных исходя из норматива общей площади жилого помещения, установленного в соответствии с абзацем третьим названного пункта, и предельной стоимости найма (поднайма) 1 кв. м общей площади жилого помещения, ежегодно утверждаемой Министерством труда и социальной защиты Российской Федерации в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 27 октября 2012 г. № 1103 «Об обеспечении федеральных государственных гражданских служащих, назначенных в порядке ротации на должность федеральной государственной гражданской службы в федеральный государственный орган, расположенный в другой местности в пределах Российской Федерации, служебными жилыми помещениями и о возмещении указанным гражданским служащим расходов на наем (поднаем) жилого помещения», по месту прохождения этими военнослужащими военной службы (по месту постановки указанных граждан, уволенных с военной службы, на учет в части их пенсионного обеспечения).

Согласно абзацу шестому пункта 1 Изменений, внесенных постановлением Правительства Российской Федерации от 18 сентября 2015 г. № 989 в постановление Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2004 г. № 909 (далее — Изменения), расходы,

связанные с реализацией пункта 2 постановления Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2004 г. № 909, размеры которых превышают размеры, установленные пунктом 2(1) названного постановления (при условии, что указанные расходы произведены с разрешения руководителя федерального органа исполнительной власти, в котором законом предусмотрена военная служба, или уполномоченного им должностного лица), возмещаются федеральным органом исполнительной власти, в котором законом предусмотрена военная служба, за счет и в пределах средств, предусмотренных в федеральном бюджете на эти цели.

Согласно пункту 2(1) постановления Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2004 г. № 909 (в редакции постановления Правительства Российской Федерации от 18 сентября 2015 г. № 989) (далее — пункт 2 Изменений) денежная компенсация военнослужащим — гражданам, имеющим воинское звание солдата, сержанта, матроса или старшины, проходящим военную службу по контракту либо уволенным с военной службы, и членам их семей выплачивается в размере, не превышающем: в гг. Москве и Санкт-Петербурге — 15 000 руб.; в других городах и районных центрах — 3 600 руб.; в прочих населенных пунктах — 2 700 руб.

Ф. обратился в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском о признании абзаца шестого пункта 1 Изменений в части слов «(при условии, что указанные расходы произведены с разрешения руководителя федерального органа исполнительной власти, в котором законом предусмотрена военная служба, или уполномоченного им должностного лица)», а также пункта 2 Изменений не действующими со дня их принятия, утверждая, что названные положения нарушают его право на получение денежной компенсации за наем жилого помещения в размере фактических затрат.

Решением Верховного Суда Российской Федерации от 11 июля 2017 г. в удовлетворении административного искового заявления отказано по следующим основаниям.

Согласно пункту 3 статьи 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих» военнослужащие — граждане, проходящие военную службу по контракту, и члены их семей, прибывшие на новое место военной службы военнослужащих — граждан, до получения жилых помещений по нормам, установленным федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, регистрируются по месту жительства, в том числе по их просьбе по адресам воинских частей. Указанным военнослужащим — гражданам и членам их семей до получения жилых помещений предоставляются служебные жилые помещения, пригодные для временного проживания, жилые помещения маневренного фонда или общежития.

В случае отсутствия указанных жилых помещений воинские части арендуют жилые помещения для обеспечения военнослужащих-граждан и совместно проживающих с ними членов их семей или по желанию военнослужащих-граждан ежемесячно выплачивают им денежную компенсацию за наем (поднаем) жилых помещений в порядке и размерах, которые определяются Правительством Российской Федерации.

Из изложенного следует, что выплата денежной компенсации за наем (поднаем) жилых помещений наряду с предоставлением специализированных жилых помещений и арендой жилья воинскими частями является одной из форм жилищного обеспечения военнослужащего, реализация которой зависит от волеизъявления самого военнослужащего. При этом определение размера этой компенсации и порядка ее выплаты законом отнесены к полномочиям Правительства Российской Федерации.

При таких данных постановление Правительства Российской Федерации от 18 сентября 2015 г. № 989 принято Правительством Российской Федерации в рамках предоставленных ему законом полномочий.

Вопреки мнению административного истца предоставление Правительством Российской Федерации права руководителю федерального органа исполнительной власти, в котором законом предусмотрена военная служба, или уполномоченному им должностному лицу давать разрешение на выплату денежной компенсации офицерам и прапорщикам

(мичманам) в большем размере, чем ранее было установлено и сохранено в настоящее время для солдат (матросов), сержантов (старшин), закону не противоречит. Данная процедура является составной частью порядка выплаты денежной компенсации, определение которого в силу закона находится в компетенции Правительства Российской Федерации. При этом в случае отсутствия указанного решения руководителя федерального органа исполнительной власти, в котором законом предусмотрена военная служба, или уполномоченного им должностного лица выплата денежной компенсации офицерам и прапорщикам (мичманам) должна производиться в тех же размерах, что и установленная для солдат (матросов), сержантов (старшин).

Кроме того, новые размеры, в которых денежная компенсация может выплачиваться офицерам и прапорщикам (мичманам), установлены Правительством Российской Федерации (пункт 1 Изменений). Предоставление полномочий давать разрешение на производство выплаты компенсации в этих размерах не означает, что указанные должностные лица вправе таковые изменить.

Из пункта 1 Изменений следует, что в случае, если размеры денежной компенсации, рассчитанные для офицеров и прапорщиков (мичманов) в новом порядке, будут ниже размеров, установленных для солдат (матросов), сержантов (старшин), денежная компенсация офицерам и прапорщикам (мичманам) выплачивается в размере фактических расходов, но не выше размеров, установленных для солдат (матросов), сержантов (старшин).

Размеры денежной компенсации, определенные для всех составов военнослужащих постановлением Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2004 г. № 909 (в редакции постановления Правительства Российской Федерации от 3 сентября 2008 г. № 653), и размеры, установленные Изменениями для солдат (матросов), сержантов (старшин), тождественны.

Из изложенного следует, что оспариваемые нормы прав, свобод и законных интересов административного истца не нарушают.

Согласно пункту 1 статьи 3 Федерального закона «О статусе военнослужащих» правовая и социальная защита, а также материальное и иные виды обеспечения военнослужащих устанавливаются с учетом занимаемых воинских должностей, присвоенных воинских званий, общей продолжительности военной службы, в том числе и в льготном исчислении, выполняемых задач, условий и порядка прохождения ими военной службы.

Руководствуясь данным требованием закона, Правительство Российской Федерации правомочно установило новое правовое регулирование, предусмотрев возможность увеличения для офицеров и прапорщиков (мичманов) размеров денежной компенсации за наем (поднаем) жилого помещения. При этом ни для одной из категорий военнослужащих ранее существовавший уровень этой социальной гарантии снижен не был.

Мнение административного истца о несоответствии оспариваемых норм положениям статьи 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих» является ошибочным, так как указанная статья не устанавливает конкретные требования к размеру денежной компенсации за наем (поднаем) жилого помещения, в том числе в зависимости от состава военнослужащих, и порядку ее выплаты, а предоставляет это право именно Правительству Российской Федерации.

Поскольку жилищное обеспечение военнослужащего в виде выплаты ему денежной компенсации за наем (поднаем) жилого помещения реализуется только при наличии его желания и законом предусмотрены иные формы жилищного обеспечения, то утверждение Ф. о создаваемом оспариваемыми нормами неравенстве военнослужащих, обеспеченных жильем, и тех, которые осуществляют наем (поднаем) жилого помещения, не может быть признано обоснованным.

КАССАЦИОННАЯ ИНСТАНЦИЯ

ПО АДМИНИСТРАТИВНЫМ ДЕЛАМ

Закон не содержит указаний на необходимость продления срока нахождения военнослужащих, уволенных с военной службы и находящихся в основном отпуске, в списках личного состава воинской части на период их амбулаторного лечения

Определение Судебной коллегии по делам военнослужащих Верховного Суда Российской Федерации от 12 сентября 2017 г. № 204-КГ17-8 по заявлению К. (извлечение)

Решением Челябинского гарнизонного военного суда от 22 июня 2016 г., оставленным без изменения апелляционным определением Уральского окружного военного суда от 27 сентября 2016 г., удовлетворено заявление К., в котором он просил признать незаконным отказ командира воинской части 2106 продлить нахождение его в основном отпуске за 2016 г. на время нахождения на амбулаторном лечении.

Рассмотрев материалы административного дела о кассационной жалобе представителя административного ответчика, Судебная коллегия по делам военнослужащих пришла к выводу, что судами при рассмотрении дела допущены существенные нарушения норм материального права, что выразилось в следующем.

Из материалов дела следует, что приказом ФСБ России от 17 июля 2014 г. К. уволен с военной службы в связи с несоответствием требованиям, неисполнением обязанностей, нарушением запретов, несоблюдением ограничений, установленных законодательством Российской Федерации и связанных с прохождением военной службы в органах федеральной службы безопасности.

Приказом командира воинской части от 20 января 2016 г. административному истцу предоставлен основной отпуск за 2016 г. с 3 по 21 февраля 2016 г. с последующим исключением из списков личного состава воинской части с 21 февраля 2016 г.

В период нахождения в отпуске К. обратился на имя командира воинской части с рапортом о переносе отпуска в связи с заболеванием, представив соответствующие справки об освобождении от работы (исполнения служебных обязанностей), однако получил отказ.

Удовлетворяя заявление, гарнизонный военный суд исходил из того, что нахождение административного истца в период отпуска на амбулаторном лечении свидетельствует о неиспользовании им отпуска, что в соответствии с предписаниями п. 18 ст. 29 Положения о порядке прохождения военной службы, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 16 сентября 1999 г. № 1237 (далее — Положение о порядке прохождения военной службы), является основанием для продления времени нахождения К. на военной службе.

Суд апелляционной инстанции согласился с выводами гарнизонного военного суда.

Однако такие выводы судов основаны на неправильном применении норм материального права.

В суде установлено, что нахождение К. на амбулаторном лечении имело место в период отпуска за 2016 г., предоставленного в год увольнения с военной службы с последующим исключением из списков личного состава воинской части.

Это обстоятельство имеет существенное значение для дела.

Согласно п. 11 ст. 38 Федерального закона от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» окончанием военной службы считается дата исключения военнослужащего из списков личного состава воинской части; военнослужащий должен быть исключен из списков личного состава воинской части в день истечения срока

его военной службы, за исключением случаев, когда: военнослужащий находится на стационарном лечении; военнослужащий женского пола находится в отпуске по беременности и родам или в отпуске по уходу за ребенком; военнослужащий, проходящий военную службу по призыву, по его желанию остается в воинской части до дня отправки транспортного средства, осуществляющего индивидуальную или организованную перевозку военнослужащих, увольняемых в запас; военнослужащий участвует в походах кораблей; военнослужащий находится в плену, в положении заложника или интернированного; военнослужащий безвестно отсутствует — до признания его в установленном законом порядке безвестно отсутствующим или объявления его умершим; в отношении военнослужащего, являющегося подозреваемым или обвиняемым в совершении преступления, избрана мера пресечения в виде заключения под стражу с содержанием на гауптвахте или наблюдения командования воинской части; а также в иных случаях, установленных Положением о порядке прохождения военной службы.

Содержание названной законодательной нормы указывает на то, что она регламентирует вопросы, связанные с порядком определения срока военной службы и времени его истечения, и допускает оставление военнослужащего в списках личного состава воинской части после истечения срока его военной службы лишь в случаях, прямо установленных в Федеральном законе и в Положении о порядке прохождения военной службы.

К числу таких случаев отнесено нахождение военнослужащего на стационарном лечении, что направлено на защиту интересов лиц, проходящих военную службу и находящихся на стационарном лечении, предоставляя им гарантии сохранения статуса военнослужащего в указанный период.

Указания на необходимость продления срока нахождения военнослужащих в списках личного состава воинской части на период их амбулаторного лечения Федеральный закон не содержит.

Вопреки выводу суда Положение о порядке прохождения военной службы также не содержит такого указания.

Согласно п. 4 ст. 3 Положения о порядке прохождения военной службы военнослужащий должен быть исключен из списков личного состава воинской части в день истечения срока его военной службы (уволенный досрочно — не позднее окончания срока военной службы), кроме случаев, установленных Федеральным законом и Положением о порядке прохождения военной службы.

К числу таких случаев, установленных Положением о порядке прохождения военной службы, в частности, отнесена невозможность предоставления основного и дополнительных отпусков до дня истечения срока военной службы, в связи с чем в п. 16 ст. 29 Положения о порядке прохождения военной службы установлено, что такие отпуска могут быть предоставлены военнослужащему при его увольнении последовательно, без разрыва между отпусками, а исключение военнослужащего из списков личного состава воинской части производится по окончании последнего из отпусков и после сдачи военнослужащим дел и должности.

Что касается п. 18 ст. 29 Положения о порядке прохождения военной службы, в соответствии с которым военнослужащим, заболевшим во время основного или дополнительного отпуска, кроме отпуска по личным обстоятельствам, основной или дополнительный отпуск продлевается на соответствующее количество дней болезни, то он, устанавливая правила продления отпусков указанным военнослужащим, обеспечивает им возможность полноценной реализации права на отдых и гарантирует достижение целей предоставления основного и дополнительного отпуска, обусловленных необходимостью последующего надлежащего исполнения обязанностей военной службы.

Таким образом, указанная норма в вопросах, связанных с порядком определения срока военной службы и времени его истечения, в том числе вопросы, связанные с порядком исключения военнослужащих из списков личного состава воинской части в связи с увольнением с военной службы, не регламентирует.

Из изложенного следует, что командир воинской части правомерно отказал К. в переносе отпуска в связи с нахождением последнего на амбулаторном лечении, а выводы судов об обратном основаны на неправильном толковании закона.

На основании изложенного Судебная коллегия по делам военнослужащих судебные акты отменила и приняла по делу новое решение об отказе в удовлетворении требований К.

Нахождение военнослужащего в составе сводного подразделения вне пункта постоянной дислокации воинской части для отработки поставленных задач не может быть признано нахождением в служебной командировке

Определение Судебной коллегии по делам военнослужащих Верховного Суда Российской Федерации от 4 июля 2017 г. № 208-КГ17-12 по заявлению Е. (извлечение)

Решением Белогорского гарнизонного военного суда от 19 августа 2016 г., оставленным без изменения апелляционным определением Дальневосточного окружного военного суда от 27 октября 2016 г., удовлетворено административное исковое заявление Е., в котором она просила признать незаконным отказ руководителя федерального казенного учреждения «Управление финансового обеспечения Министерства обороны Российской Федерации по Амурской области и Республики Саха (Якутия)» (далее — Управление финансового обеспечения) от 16 июня 2016 г. в возмещении командировочных расходов в связи с нахождением ее в составе штатных подразделений при выполнении задач в период с 25 февраля по 13 мая 2016 г. вне места дислокации воинской части.

На руководителя Управления финансового обеспечения судом возложена обязанность возместить Е. суточные за время нахождения в служебной командировке в указанный период.

Рассмотрев материалы дела по кассационной жалобе административного ответчика, Судебная коллегия по делам военнослужащих пришла к выводу о неправильном применении судами при рассмотрении дела норм материального права, что выразилось в следующем.

Из материалов дела следует, что в целях поддержания вооружения и военной техники в установленной степени готовности к использованию по назначению и своевременного их восстановления в период подготовки к проведению военного парада начальник штаба Восточного военного округа потребовал от командира воинской части привлечь к участию к указанным мероприятиям ряд подразделений с направлением их под руководством командира батальона воинской части в г. Хабаровск, а размещение и ежедневное питание личного состава определил по месту проведения мероприятий.

Во исполнение указаний начальника штаба Восточного военного округа командир воинской части издал приказ от 24 февраля 2016 г., которым сформировал ремонтную группу в составе ряда подразделений воинской части, назначил старшего группы и включил в нее военнослужащих, в том числе Е., приказав им совершить до 27 февраля 2016 г. марш на штатной технике до г. Хабаровска, где в составе сводного подразделения они выполняли поставленные задачи.

Санитарным инструктором ремонтной группы, согласно приказу от 24 февраля 2016 г., была назначена Е.

По прибытии к месту предназначения ремонтная группа была размещена в казарме воинской части (административный истец — в отдельном кубрике) и поставлена на котловое довольствие.

Удовлетворяя заявление административного истца, суд первой инстанции исходил из того, что мероприятия, в которых участвовала Е. вне места постоянной дислокации воинской части, относятся к числу служебных командировок, поскольку административный

истец согласно штату не входит в состав подразделений (взводов), привлеченных к участию в этих мероприятиях, и она фактически не обеспечивалась питанием. С такими выводами согласился окружной военный суд.

Однако такие выводы судов обстоятельствам дела не соответствуют.

В суде установлено, что по указанию начальника штаба военного округа в целях поддержания вооружения и военной техники в установленной степени готовности к использованию по назначению и своевременного их восстановления в период подготовки к проведению военного парада в воинской части, в которой проходит военную службу Е., была сформирована ремонтная группа в составе ряда подразделений воинской части. В эту группу приказом командира воинской части включена административный истец, которая в составе группы принимала участие в указанных мероприятиях, исполняя свои должностные обязанности санитарного инструктора.

Из изложенного следует, что Е. была привлечена командованием в составе сводного подразделения (ремонтной группы) к участию в мероприятиях вне пункта постоянной дислокации воинской части.

Это обстоятельство имеет существенное значение для дела.

Согласно подп. «з» п. 125 Порядка обеспечения денежным довольствием военнослужащих не считаются командировками поездки военнослужащих, направленных в составе воинских частей (подразделений) для отработки задач по боевой (учебно-боевой) подготовке в учебные центры, учебные воинские части военных профессиональных образовательных организаций или военных образовательных организаций высшего образования, лагеря, на полигоны и запасные аэродромы и (или) привлекаемым к участию в маневрах, полевых и командно-штабных учениях (играх), в походах кораблей, а также в других мероприятиях вне пункта постоянной дислокации воинской части.

При таких данных нахождение административного истца в составе сводного подразделения вне пункта постоянной дислокации воинской части для отработки поставленных задач не может быть признано нахождением в служебной командировке.

То обстоятельство, что Е. не входила в штат взводов, из которых было сформировано сводное подразделение, не имеет правового значения, поскольку такое подразделение было сформировано уполномоченным воинским должностным лицом специально для участия в конкретном мероприятии и административный истец включена в указанное подразделение на основании приказа для выполнения штатных должностных обязанностей.

Что касается заявления Е. о ненадлежащей организации питания по месту проведения мероприятий, то это обстоятельство — в отсутствие факта нахождения ее в служебной командировке — само по себе не является основанием для возмещения ей командировочных расходов в размере суточных. В случае установления факта невыполнения командованием по месту проведения мероприятий указания начальника штаба военного округа по организации питания личного состава подразделения и нарушения в связи с этим прав истца на продовольственное обеспечение она не лишена возможности оспорить указанные действия в судебном порядке.

Таким образом, отказ руководителя Управления финансового обеспечения по возмещению административному истцу командировочных расходов является правомерным, а вывод судов о незаконности такого отказа основан на неправильном применении норм материального права.

Допущенные судами первой и апелляционной инстанций нарушения повлияли на исход дела и без их устранения невозможны защита охраняемых законом публичных интересов, что явилось основанием для отмены Судебной коллегией по делам военнослужащих решения Белогорского гарнизонного военного суда от 19 августа 2016 г. и апелляционного определения Дальневосточного окружного военного суда от 27 октября 2016 г. и принятия по делу нового решения об отказе Е. в удовлетворении заявленных требований.

Право выбора учебного заведения для направления военнослужащего на профессиональную переподготовку предоставлено исключительно командованию и не зависит от волеизъявления военнослужащего

Определение Судебной коллегии по делам военнослужащих Верховного Суда Российской Федерации от 15 августа 2017 г. № 210-КГ17-12 по заявлению Щ. (извлечение)

Решением Архангельского гарнизонного военного суда от 28 октября 2016 г. Щ. отказано в том числе в удовлетворении заявления, в котором она просила признать незаконным приказ командира воинской части (МВД России) от 11 июля 2016 г. в части увольнения административного истца с военной службы по истечении срока военной службы и исключения в связи с этим из списков части ввиду ненаправления ее на профессиональную переподготовку в г. Санкт-Петербург.

Апелляционным определением Северного флотского военного суда от 16 декабря 2016 г. решение суда отменено в части признания законными действий командира воинской части по ненаправлению Щ. на профессиональную переподготовку и по делу в этой части принято новое решение о возложении на командира воинской части обязанности по включению административного истца в список военнослужащих, направляемых в образовательные учреждения, и по направлению данного списка в вышестоящий орган военного управления для принятия решения о ее профессиональной переподготовке в г. Санкт-Петербурге.

Рассмотрев дело по кассационной жалобе представителя командира воинской части, Судебная коллегия по делам военнослужащих отменила апелляционное определение флотского военного суда и оставила в силе решение гарнизонного военного суда, приведя в обоснование следующие доводы.

Из материалов дела следует, что Щ., проходившая военную службу по контракту в воинской части, дислоцированной в г. Архангельске, в связи с предстоящим увольнением с военной службы по истечении срока контракта 6 апреля 2016 г. обратилась по команде с рапортом о прохождении профессиональной переподготовки в Санкт-Петербургском филиале негосударственного образовательного учреждения дополнительного профессионального образования.

В июле 2016 г. командованием воинской части Щ. было выдано направление на переподготовку в образовательном учреждении высшего образования, расположенном в г. Архангельске, с которым был заключен соответствующий контракт на осуществление профессиональной переподготовки, а в прохождении переподготовки в образовательном учреждении, расположенном в г. Санкт-Петербурге, ей было отказано.

Приказом командира воинской части от 11 июля 2016 г. Щ. уволена с военной службы по истечении срока военной службы и исключена из списков части.

Отказывая в удовлетворении заявления административного истца в части отказа командования в направлении ее на профессиональную переподготовку в г. Санкт-Петербург, гарнизонный военный суд исходил из того, что в силу установленного в МВД России порядка профессиональная переподготовка осуществляется в образовательных учреждениях, расположенных в населенных пунктах по месту прохождения военнослужащими военной службы, а в случае их отсутствия — в учебном учреждении, расположенном в близлежащем населенном пункте к месту прохождения военной службы.

Отменяя это решение, суд апелляционной инстанции посчитал, что семейные обстоятельства Щ., обусловленные переездом членов ее семьи в Ленинградскую область, обязывали командование направить истца на профессиональную переподготовку в образовательное учреждение, расположенное в г. Санкт-Петербурге.

Однако такой вывод суда апелляционной инстанции основан на неправильном применении норм материального права.

Согласно п. 4 ст. 19 Федерального закона от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих» отдельные категории военнослужащих, к числу которых относится истец, в год увольнения с военной службы по достижении ими предельного возраста пребывания на военной службе, истечении срока военной службы, состоянию здоровья или в связи с организационно-штатными мероприятиями имеют право пройти профессиональную переподготовку по одной из гражданских специальностей без взимания с них платы за обучение и с сохранением обеспечения всеми видами довольствия в порядке и на условиях, которые определяются Министерством обороны Российской Федерации (иным федеральным органом исполнительной власти и федеральным государственным органом, в которых федеральным законом предусмотрена военная служба), продолжительностью до четырех месяцев.

Порядок и условия профессиональной переподготовки в МВД России определены приказом МВД России от 1 ноября 2007 г. № 962, которым утверждена Инструкция о порядке и условиях направления военнослужащих внутренних войск МВД России — граждан Российской Федерации, проходящих военную службу по контракту, на профессиональную переподготовку по одной из гражданских специальностей.

В соответствии с п. 9 названной инструкции профессиональная переподготовка военнослужащих осуществляется, как правило, в образовательных учреждениях, расположенных в населенных пунктах по месту прохождения ими военной службы; при невозможности пройти обучение по месту прохождения военной службы военнослужащие направляются на обучение в образовательные учреждения, расположенные в близлежащих к месту прохождения военной службы населенных пунктах, с которыми командующие войсками оперативно-территориальных объединений внутренних войск заключили контракты на осуществление профессиональной переподготовки.

Содержание названной правовой нормы указывает на то, что право выбора учебного заведения для направления военнослужащего на профессиональную переподготовку предоставлено исключительно командованию и не зависит от волеизъявления военнослужащего.

В суде установлено, что по месту прохождения военной службы Щ. имела возможность пройти обучение в образовательном учреждении высшего образования, с которым воинская часть заключила контракт на осуществление профессиональной переподготовки.

При таких данных суд первой инстанции, правильно установив обстоятельства дела и применив нормы права, на законных основаниях отказал в удовлетворении требований Щ. о возложении на командование обязанности по направлению ее на профессиональную переподготовку в г. Санкт-Петербург. Желание административного истца пройти профессиональную переподготовку не по месту прохождения военной службы, а по месту жительства ее семьи, вопреки выводу суда апелляционной инстанции, не может служить основанием для нарушения командованием установленного в МВД России порядка прохождения профессиональной переподготовки военнослужащих.

Не могут быть уволены с военной службы по достижении ими предельного возраста пребывания на военной службе, состоянию здоровья или в связи с организационно-штатными мероприятиями без предоставления им жилых помещений или жилищной субсидии военнослужащие, если они обеспечены специализированным жилым помещением, не отвечающим требованиям ч. 2 ст. 15 ЖК РФ

Определение Судебной коллегии по делам военнослужащих Верховного Суда Российской Федерации от 22 августа 2017 г. № 205-КГ17-32 по заявлению С. (извлечение)

Апелляционным определением Северо-Кавказского окружного военного суда от 2 ноября 2016 г. отменено решение Краснодарского гарнизонного военного суда от 13 мая

2016 г. об удовлетворении заявления С., в котором он просил признать незаконным приказ командира воинской части от 3 марта 2016 г. в части увольнения административного истца с военной службы в связи с организационно-штатными мероприятиями без предоставления субсидии на приобретение или строительство жилого помещения (далее — жилищная субсидия). По делу принято новое решение об отказе в удовлетворении заявления.

Рассмотрев материалы дела по кассационной жалобе С., Судебная коллегия по делам военнослужащих отменила апелляционное определение окружного военного суда и оставила в силе решение гарнизонного военного суда, указав в обоснование следующее.

Из материалов дела следует, что С., назначенный на должность после окончания военного образовательного учреждения профессионального образования и получения в связи с этим первого офицерского звания в июне 2000 г., по месту военной службы на состав семьи из трех человек был обеспечен специализированным жилым помещением в общежитии в виде двухкомнатной квартиры общей площадью 32,2 кв. м. Согласно договору найма административный истец при наличии права на жилое помещение для постоянного проживания и в случае необеспечения таким жильем при увольнении с военной службы не подлежит выселению до получения жилого помещения.

Ввиду признания в марте 2015 г. негодным к военной службе по имеющейся военно-учетной специальности С. изъявил желание быть уволенным с военной службы в связи с организационно-штатными мероприятиями после обеспечения жилым помещением по избранному месту жительства в г. Москве. Впоследствии он изменил форму жилищного обеспечения на жилищную субсидию.

Приказом командира воинской части от 3 марта 2016 г. С. досрочно уволен с военной службы в связи с организационно-штатными мероприятиями. На момент увольнения жилищной субсидией не обеспечен.

Принимая решение об удовлетворении заявления, суд первой инстанции указал, что в силу ч. 1 ст. 92 ЖК РФ общежитие не относится к категории служебного жилого помещения, поэтому увольнение С. с военной службы является незаконным.

В судебном заседании апелляционной инстанции по ходатайству представителя административного истца признаны новыми доказательствами и исследованы копии актов воинской части от 14 января 2016 г. о невозможности проживания в общежитии в связи с неудовлетворительным состоянием здания и инспекции пожарного надзора по Южному военному округу от 13 апреля 2016 г. о запрете эксплуатации общежития ввиду нарушения требований нормативных документов в области пожарной безопасности, а также приобщены и исследованы копии акта межведомственной комиссии, назначенной постановлением администрации органа местного самоуправления, от 12 апреля 2016 г. о пригодности общежития для проживания и необходимости его капитального ремонта для приведения в соответствие с техническими нормами жилого помещения и представления прокурора от 12 апреля 2016 г. с предложением о принятии соответствующими должностными лицами организационно-распорядительных мер по включению общежития в план проведения капитального ремонта, приведению общежития в соответствие с законодательством о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения и установленными строительными нормами.

Отменяя решение гарнизонного военного суда и отказывая в удовлетворении требований административного истца, суд апелляционной инстанции исходил из того, что на момент увольнения С. был обеспечен специализированным жилым помещением по установленным нормам и не мог быть выселен из него до получения жилья для постоянного проживания, а выявленные пожарной инспекцией и межведомственной комиссией нарушения не свидетельствуют о невозможности проживания административного истца с членами семьи в специализированном жилом помещении.

Вместе с тем суд апелляционной инстанции оставил без внимания положения ст. 37 Федерального закона от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ «О пожарной безопасности», согласно которой руководители организации обязаны соблюдать требования пожарной безопас-

ности, а также выполнять предписания, постановления и иные законные требования должностных лиц пожарной охраны.

Поскольку в суде установлено, что эксплуатация специализированного жилого помещения, в котором С. предоставлена двухкомнатная квартира, запрещена инспекцией пожарного надзора по Южному военному округу, командование было обязано предоставить административному истцу другое пригодное для проживания жилое помещение. Однако этого сделано не было.

При таких данных утверждение в кассационной жалобе о необеспеченности С. жильем по месту военной службы подтверждено материалами дела.

Это обстоятельство имеет существенное значение для дела, поскольку в соответствии с п. 1 ст. 23 Федерального закона от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих» военнослужащие, общая продолжительность военной службы которых составляет 10 лет и более, состоящие на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях в федеральном органе исполнительной власти или федеральном государственном органе, в которых федеральным законом предусмотрена военная служба, без их согласия не могут быть уволены с военной службы по достижении ими предельного возраста пребывания на военной службе, состоянию здоровья или в связи с организационно-штатными мероприятиями без предоставления им жилых помещений или жилищной субсидии.

В суде установлено, что общая продолжительность военной службы административного истца составляет более 10 лет, он подлежит увольнению в связи с организационно-штатными мероприятиями и не был согласен с увольнением до предоставления ему жилищной субсидии.

Таким образом, вывод суда первой инстанции о незаконности приказа об увольнении С. по существу является правильным, а утверждение суда апелляционной инстанции об обратном основано на неправильном применении норм материального права.

Неправомерные действия должностных лиц органа, осуществляющего принятие на учет в качестве нуждающихся в жилых помещениях военнослужащих при решении вопроса о принятии на учет, являются основанием для снятия с такого учета

Определение Судебной коллегии по делам военнослужащих Верховного Суда Российской Федерации от 24 августа 2017 г. № 212-КГ17-5 по заявлению А. (извлечение)

Решением Калининградского гарнизонного военного суда от 13 июля 2016 г., оставленным без изменения апелляционным определением Балтийского флотского военного суда от 11 октября 2016 г., удовлетворено заявление А., в котором он просил признать незаконным решение заместителя начальника федерального государственного казенного учреждения «Западное региональное управление жилищного обеспечения» Министерства обороны Российской Федерации (далее — ФГКУ «Западрегионжилье») от 31 марта 2016 г. о снятии его с учета нуждающихся в жилых помещениях.

В кассационной жалобе представитель ФГКУ «Западрегионжилье», указывая на оставление судами без внимания установленных в судебном заседании данных об обеспеченности А. жильем за счет государства и невозможности его сдачи ввиду оставления жилого помещения членам бывшей семьи, что в силу закона препятствует постановке его на повторный жилищный учет, просила об отмене судебных актов и принятии по делу нового решения об отказе в удовлетворении заявления.

Рассмотрев материалы дела по кассационной жалобе представителя административного ответчика, Судебная коллегия по делам военнослужащих пришла к выводу о неправильном применении судами при рассмотрении дела норм материального права, что выразилось в следующем.

Из материалов дела следует, что А., назначенный после окончания в декабре 1982 г. военного училища на офицерскую должность, в июле 1988 г. обеспечен по месту военной службы в г. Калининграде двухкомнатной квартирой на состав семьи из четырех человек (он, супруга и двое детей).

В период с июля 1998 г. по август 2004 г. А. проходил военную службу в должности помощника руководителя полетами воинской части.

В связи с расторжением в августе 2000 г. брака административный истец обратился с иском в районный суд о разделе жилой площади, в чем ему было отказано.

В январе 2000 г. А. обратился по команде с рапортом о предоставлении ему другого жилого помещения.

Решением командующего Балтийским флотом от 19 января 2002 г. его просьба была удовлетворена.

После этого А. на основании решения жилищной комиссии воинской части от 14 февраля 2002 г. признан нуждающимся в жилом помещении, 13 марта 2002 г. он снялся с регистрационного учета по прежнему месту жительства, 4 апреля 2002 г. включен в реестр военнослужащих, принятых на учет нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договору социального найма, и с 18 июня 2003 г. зарегистрирован по адресу воинской части.

3 июля 2015 г. административный истец обратился в жилищный орган с заявлением о предоставлении ему субсидии на приобретение или строительство жилого помещения (далее — жилищная субсидия) на двух человек — себя и его супруги К.

Решением начальника отдела № 4 (г. Калининград) ФГКУ «Западрегионжилье» от 18 августа 2015 г. А. в перечислении жилищной субсидии на состав семьи из двух человек было отказано, после чего 6 октября 2015 г. он повторно обратился в жилищный орган с заявлением о предоставлении ему жилищной субсидии на состав семьи из одного человека.

Решением заместителя начальника ФГКУ «Западрегионжилье» от 31 марта 2016 г. А. снят с учета нуждающихся в жилых помещениях, поскольку он оставил бывшим родственникам ранее предоставленное за счет государства жилое помещение и не может его сдать.

Удовлетворяя заявление, гарнизонный военный суд исходил из того, что в июле 1988 г. А. был обеспечен жилым помещением ниже учетной нормы, в связи с чем он продолжал оставаться нуждающимся в жилых помещениях и после выезда в другое место жительства, а командующий Балтийским флотом в январе 2002 г. вправе был принять решение о предоставлении ему другого жилого помещения.

С выводами суда первой инстанции согласился флотский военный суд.

Однако такие выводы судов основаны на неправильном толковании норм материального права.

Согласно п. 1 ст. 15 Федерального закона от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих» (далее — Федеральный закон «О статусе военнослужащих») военнослужащим-гражданам, заключившим контракт о прохождении военной службы до 1 января 1998 г. (за исключением курсантов военных профессиональных образовательных организаций и военных образовательных организаций высшего образования), и совместно проживающим с ними членам их семей, признанным нуждающимися в жилых помещениях, федеральным органом исполнительной власти, в котором федеральным законом предусмотрена военная служба, предоставляются субсидия для приобретения или строительства жилого помещения либо жилые помещения, находящиеся в федеральной собственности, по выбору указанных граждан в собственность бесплатно или по договору социального найма с указанным федеральным органом исполнительной власти по месту военной службы, а при увольнении с военной службы по достижении ими предельного возраста пребывания на военной службе, по состоянию здоровья или в связи с организационно-штатными мероприятиями при общей продолжительности военной службы 10 лет и более — по избранному месту жительства.

В силу п. 5 ст. 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих» в случае освобождения жилых помещений, занимаемых военнослужащими и совместно проживающими с ними членами их семей, за исключением жилых помещений, находящихся в их собственности, указанные помещения предоставляются другим военнослужащим и членам их семей.

Кроме того, в соответствии с п. 14 ст. 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих» обеспечение жилым помещением военнослужащих-граждан, имеющих общую продолжительность военной службы 10 лет и более, при увольнении с военной службы по достижении ими предельного возраста пребывания на военной службе, состоянию здоровья или в связи с организационно-штатными мероприятиями и членов их семей при перемещении места жительства осуществляется федеральными органами исполнительной власти и федеральными государственными органами, в которых предусмотрена военная служба, за счет средств федерального бюджета на строительство и приобретение жилого помещения, в том числе путем выдачи государственных жилищных сертификатов; право на обеспечение жилым помещением на данных условиях предоставляется указанным гражданам один раз.

Содержание названных норм закона указывает на то, что реализация права на жилище военнослужащих, заключивших контракт о прохождении военной службы до 1 января 1998 г., осуществляется путем предоставления за счет федерального органа власти, в котором предусмотрена военная служба, жилых помещений в период военной службы с оставлением им этого жилья при увольнении с военной службы или с условием его сдачи для последующего обеспечения жильем по избранному месту жительства.

Таким образом, предоставляя военнослужащим указанной категории, к которой относится А., гарантии обеспечения жилым помещением для постоянного проживания (в собственность бесплатно или по договору социального найма), Федеральный закон «О статусе военнослужащих» возлагает на федеральный орган власти, в котором предусмотрена военная служба, обязанность по предоставлению им такого жилья только один раз за все время военной службы.

Исключений из данного правила для военнослужащих, обеспеченных жильем для постоянного проживания в период прохождения военной службы, закон не предусматривает.

При таких данных законных оснований для нахождения истца на жилищном учете после его выезда из предоставленной за счет Министерства обороны Российской Федерации квартиры не имелось.

Ошибочным является и вывод судов о правомерности решения, принятого командующим Балтийским флотом, в части предоставления административному истцу другого жилого помещения.

В суде установлено, что А. после расторжения в августе 2000 г. брака обратился по команде с рапортом, на основании которого командующий Балтийским флотом 19 января 2002 г. принял решение о возможности предоставления административному истцу другого жилого помещения. После этого решением жилищной комиссии воинской части от 14 февраля 2002 г. А. признан нуждающимся в жилом помещении.

В указанный период административный истец к новому месту военной службы не переводился.

Это обстоятельство имеет существенное значение для дела.

Согласно п. 41 Инструкции о порядке обеспечения жилыми помещениями в Вооруженных Силах Российской Федерации, утвержденной приказом Министра обороны Российской Федерации от 15 февраля 2000 г. № 80 (далее — Инструкция), по просьбе военнослужащего, переведенного к новому месту военной службы, удерживающего по предыдущему месту военной службы жилое помещение, состоящее на учете в КЭЧ района, в котором остаются проживать имеющие право на часть жилого помещения совершеннолетние члены семьи, а также иные лица, проживающие совместно с ним, с письменного их

согласия, по решению командующих войсками военных округов, флотами (флотилией) им может быть предоставлено другое жилое помещение в части, причитающейся от общей площади жилого помещения.

Из изложенного следует, что повторное предоставление жилого помещения в период возникновения спорных правоотношений допускалось в случае перевода военнослужащего к новому месту военной службы, чего по данному делу не установлено.

Кроме того, названной инструкцией командующие войсками военных округов, флотами (флотилией) по данному вопросу были наделены полномочиями органа, осуществляющего принятие на учет в качестве нуждающихся в жилых помещениях, что также имеет существенное значение.

В соответствии с подп. 6 п. 1 ст. 56 ЖК РФ граждане снимаются с учета в качестве нуждающихся в жилых помещениях в случае неправомерных действий должностных лиц органа, осуществляющего принятие на учет, при решении вопроса о принятии на учет.

При таких данных оснований для принятия А. на жилищный учет в целях повторного предоставления ему жилого помещения также не имелось.

Таким образом, решение заместителя начальника ФГКУ «Западрегионжилье» от 31 марта 2016 г. о снятии А. с учета нуждающихся в жилых помещениях является законным, а выводы судов об обратном основаны на неправильном применении норм материального права.

На основании изложенного Судебная коллегия по делам военнослужащих отменила решение Калининградского гарнизонного военного суда от 13 июля 2016 г. и апелляционное определение Балтийского флотского военного суда от 11 октября 2016 г. по административному исковому заявлению А. и приняла по делу новое решение об отказе в удовлетворении административного искового заявления.

Не имеется препятствий для увольнения военнослужащего, обеспеченного по месту военной службы жилым помещением и избравшего в качестве постоянного места жительства после увольнения с военной службы другой населенный пункт

Определение Судебной коллегии по делам военнослужащих Верховного Суда Российской Федерации от 8 августа 2017 г. № 208-КГ17-17 по заявлению Е. (извлечение)

Решением Хабаровского гарнизонного военного суда от 16 июня 2016 г. отказано в удовлетворении заявления Е., в котором она просила признать незаконным приказ командующего войсками Восточного военного округа в части ее увольнения с военной службы по достижении предельного возраста пребывания на ней без обеспечения жильем.

Апелляционным определением судебной коллегии Дальневосточного окружного военного суда от 25 августа 2016 г. решение суда отменено.

По делу принято новое решение, в соответствии с которым оспариваемые действия командующего войсками Восточного военного округа признаны незаконными, а на указанное воинское должностное лицо возложена обязанность восстановить Е. на военной службе до предоставления жилого помещения по избранному месту жительства по установленным нормам, обеспечив ее положенными видами довольствия за период незаконного увольнения с военной службы.

Рассмотрев материалы дела по кассационной жалобе административного ответчика, Судебная коллегия по делам военнослужащих апелляционное определение окружного военного суда отменила и оставила в силе решение гарнизонного военного суда, приведя в обоснование следующие доводы.

Из материалов дела следует, что Е., поступившая на военную службу в 1989 г., заключившая контракт о прохождении военной службы до 1 января 1998 г. и проходившая

военную службу с октября 1996 г. в Уссурийском суворовском военном училище, в январе 1988 г. была обеспечена за счет Министерства обороны СССР в составе семьи своего мужа-военнослужащего жилым помещением по установленным нормам в с. Воздвиженка Уссурийского района Приморского края. Впоследствии в отношении указанной квартиры административным истцом заключен договор найма и произведено разделение лицевого счета.

В связи с предстоящим увольнением по достижении предельного возраста пребывания на военной службе Е. в октябре 1996 года была признана нуждающейся в жилом помещении в г. Уссурийске, а затем в связи с отсутствием строительства жилья в г. Уссурийске на основании ее волеизъявления — по избранному месту жительства в г. Владивостоке.

В ноябре 2010 г. Е. на состав ее семьи распределена квартира в г. Владивостоке, от получения которой она отказалась в связи с намерением получить жилое помещение лишь на себя. От получения субсидии для приобретения или строительства жилого помещения она также отказалась.

После этого приказом командующего войсками Восточного военного округа от 8 октября 2015 г. административный истец уволена в отставку по достижении предельного возраста пребывания на военной службе.

Отказывая в удовлетворении требований Е. о восстановлении на военной службе до получения жилого помещения по избранному месту жительства, суд первой инстанции исходил из того, что командование, предоставив административному истцу жилое помещение по установленным нормам по избранному месту жительства, выполнило обязанность по обеспечению ее жильем.

Отменяя решение гарнизонного военного суда об отказе в удовлетворении заявления, суд апелляционной инстанции пришел к выводу о нарушении жилищных прав административного истца, поскольку квартира в г. Владивостоке была ей распределена вопреки желанию и с превышением норм предоставления, а предложения командования на получение субсидии не соответствовали избранному ею способу обеспечения жилым помещением в натуральном виде.

Однако такой вывод суда апелляционной инстанции основан на неправильном применении норм материального права.

Судом установлено, что Е., обеспеченная на момент увольнения с военной службы жилым помещением, расположенным в близлежащем к месту прохождения военной службы населенном пункте, избрала местом постоянного жительства иной населенный пункт — г. Владивосток.

Это обстоятельство является юридически значимым.

Согласно абзацу второму п. 1 ст. 23 Федерального закона от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих» военнослужащие, общая продолжительность военной службы которых составляет 10 лет и более, состоящие на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях без их согласия не могут быть уволены с военной службы по достижении ими предельного возраста пребывания на военной службе, состоянию здоровья или в связи с организационно-штатными мероприятиями без предоставления им жилых помещений или жилищной субсидии; при желании указанных военнослужащих получить жилые помещения не по месту увольнения с военной службы они обеспечиваются жилыми помещениями по избранному месту жительства в порядке, предусмотренном п. 14 ст. 15 названного федерального закона.

В соответствии с п. 17 ст. 34 Положения о порядке прохождения военной службы, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 16 сентября 1999 г. № 1237, военнослужащий, изъявивший желание получить жилое помещение не по месту увольнения с военной службы, увольняется с военной службы и обеспечивается жилым помещением в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Таким образом, военнослужащие, пожелавшие изменить место своего жительства в порядке, установленном п. 14 ст. 15 Федерального закона от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих», не входят в перечень лиц, указанных в абзаце втором п. 1 ст. 23 названного федерального закона, имеющих право на социальную гарантию в виде запрета на увольнение с военной службы до получения жилого помещения. Указанные военнослужащие в целях соблюдения гарантии их права на свободу выбора места жительства при увольнении с военной службы законодателем выделены в отдельную категорию граждан, которыми это право реализуется по избранному месту жительства.

Следовательно, реализация права Е. на получение жилого помещения по избранному месту жительства возможна после ее увольнения с военной службы.

Как усматривается из материалов дела, в декабре 2015 г. административному истцу повторно распределено жилое помещение в г. Владивостоке, с получением которого она согласилась.

При таких данных препятствий для увольнения Е., обеспеченной жилым помещением для проживания и избравшей в качестве постоянного места жительства после увольнения с военной службы другой населенный пункт, вопреки выводу суда апелляционной инстанции, не имелось, в связи с чем суд первой инстанции на законных основаниях отказал в удовлетворении ее требований.

Административный истец, ее супруг и младший сын, оставшись проживать в квартире после ее дарения административным истцом старшему сыну и сохранив в ней регистрацию, статуса членов семьи собственника жилого помещения не утратили

Определение Судебной коллегии по делам военнослужащих Верховного Суда Российской Федерации от 7 сентября 2017 г. № 210-КГ17-13 по заявлению П. (извлечение)

Решением Североморского гарнизонного военного суда от 21 сентября 2016 г., оставленным без изменения апелляционным определением Северного флотского военного суда от 9 ноября 2016 г., удовлетворено заявление П., в котором она просила признать незаконными решения начальника федерального государственного казенного учреждения «Северное региональное управление жилищного обеспечения» Министерства обороны Российской Федерации (далее — ФГКУ «Северрегионжилье») от 23 мая 2016 г. в части уменьшения административному истцу общей площади предоставляемого жилого помещения и подлежащей выплате суммы субсидии на приобретение или строительство жилого помещения (далее — жилищная субсидия) и от 17 августа 2016 г. о снятии административного истца с учета нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договору социального найма.

В кассационной жалобе начальник ФГКУ «Северрегионжилье» просил об отмене судебных актов ввиду недоказанности установленных судами обстоятельств, связанных с отсутствием у административного истца права пользования ранее подаренной ей квартирой своему старшему сыну, а также несоответствия закону дополнения к договору дарения квартиры о праве проживания П. в квартире до получения жилого помещения от Министерства обороны Российской Федерации.

Рассмотрев материалы дела, Судебная коллегия по делам военнослужащих нашла кассационную жалобу подлежащей удовлетворению в связи с существенным нарушением судами норм материального права, что выразилось в следующем.

Из материалов дела следует, что П. в апреле 2001 г. приобрела в собственность по месту военной службы в г. Североморске Мурманской области двухкомнатную квартиру общей площадью 54 кв. м, в которую вселила своего супруга и двух сыновей, после чего 28 апреля 2008 г. подарила эту квартиру старшему сыну П.Ю.

В тот же день П., ее супруг и младший сын заключили дополнительное соглашение к договору дарения, согласно которому они обязуются освободить квартиру при получении жилого помещения от Министерства обороны Российской Федерации.

10 января 2009 г. П.Ю. заключил с административным истцом договор безвозмездного пользования жилым помещением, в котором последняя обязалась освободить квартиру с момента получения жилья от Министерства обороны Российской Федерации.

В январе 2016 г. П. обратилась в жилищный орган с заявлением о предоставлении ей с супругом и младшим сыном жилищной субсидии.

Решением начальника ФГКУ «Северрегионжилье» от 23 мая 2016 г. в единый реестр военнослужащих внесены сведения об уменьшении общей площади предоставляемого жилого помещения на 40,5 кв. м и об уменьшении суммы подлежащей выплате жилищной субсидии ввиду того, что административный истец, ее супруг и младший сын сохранили право пользования жилым помещением после отчуждения принадлежащей П. на праве собственности квартиры.

Кроме того, решением начальника ФГКУ «Северрегионжилье» от 17 августа 2016 г. П. снята с учета нуждающихся в жилых помещениях, поскольку она сохранила право пользования жилым помещением после его отчуждения и обеспечена жильем по установленным нормам.

Удовлетворяя заявление, гарнизонный военный суд исходил из того, что старший сын административного истца П.Ю. в качестве нуждающегося в жилом помещении совместно со своей матерью не признавался, а она сама, ее супруг и младший сын членами семьи собственника жилого помещения не являются, их регистрация в квартире носит временный характер до обеспечения жильем от Министерства обороны Российской Федерации.

С этими выводами согласился флотский военный суд.

Однако такие выводы судов обстоятельствам дела не соответствуют и основаны на неправильном применении норм материального права.

В суде установлено, что после дарения П. принадлежащей ей на праве собственности квартиры своему старшему сыну, также проживающему в этой квартире и являющемуся членом ее семьи, какого-либо соглашения, определяющего ее права и права проживающих с ней в качестве членов семьи ее супруга и младшего сына иначе, чем это предусмотрено ЖК РФ, заключено не было.

Дополнительное соглашение к договору дарения и договор безвозмездного пользования жилым помещением, согласно которым административный истец добровольно взяла на себя обязательство освободить квартиру при получении жилого помещения от Министерства обороны Российской Федерации, такими соглашениями не являются.

Из материалов дела следует, что на момент дарения квартиры старшему сыну П. на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях не состояла и не могла быть признана нуждающейся в жилых помещениях по основаниям, предусмотренным ст. 53 ЖК РФ, поскольку ее действия по распоряжению жилым помещением с последующим намерением получить за счет Министерства обороны Российской Федерации другое жилое помещение свидетельствуют о намеренном ухудшении жилищных условий.

Следовательно, в отсутствие правовых оснований для признания административного истца нуждающейся в жилом помещении заключенные ею дополнительное соглашение к договору дарения и договор безвозмездного пользования квартирой не изменили правовое положение П. и правовой режим пользования этим жилым помещением.

В силу ч. 2 ст. 31 ЖК РФ члены семьи собственника жилого помещения имеют равное право пользования данным жилым помещением, если иное не установлено соглашением между собственником и членами его семьи.

При таких обстоятельствах П., ее супруг и младший сын, оставшись проживать в квартире после ее дарения административным истцом старшему сыну и сохранив в ней регистрацию, статуса членов семьи П.Ю. не утратили.

По изложенным основаниям не свидетельствует об утрате ими статуса членов семьи собственника жилого помещения и выезд последнего в другое место жительства.

В соответствии с пп. 1 и 2 ч. 1 ст. 51 ЖК РФ нуждающимися в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма, признаются граждане, не являющиеся нанимателями жилых помещений по договорам социального найма, договорам найма жилых помещений жилищного фонда социального использования или членами семьи нанимателя жилого помещения по договору социального найма, договору найма жилого помещения жилищного фонда социального использования либо собственниками жилых помещений или членами семьи собственника жилого помещения, а также обеспеченные общей площадью жилого помещения на одного члена семьи менее учетной нормы.

Поскольку П. является членом семьи собственника жилого помещения и обеспечена вместе со своим супругом и младшим сыном общей площадью жилого помещения по установленным нормам, оснований для нахождения ее на учете нуждающихся в жилых помещениях не имеется.

То обстоятельство, что административный истец не ставила вопрос о признании старшего сына нуждающимся в жилом помещении совместно с нею, правового значения для дела не имеет.

Таким образом, решение начальника ФГКУ «Северрегионжилье» от 17 августа 2016 г. о снятии П. с учета нуждающихся в жилых помещениях является законным, а выводы судов об обратном основаны на неправильном применении норм материального права.

В связи с принятием начальником ФГКУ «Северрегионжилье» решения от 17 августа 2016 г. фактически утратило силу решение названного должностного лица от 23 мая 2017 г. о внесении в единый реестр военнослужащих сведений об уменьшении общей площади предоставляемого П. жилого помещения и об уменьшении суммы подлежащей выплате жилищной субсидии, в связи с чем оснований для его правовой оценки не имелось.

Допущенные судами нарушения повлияли на исход дела и без их устранения невозможна защита охраняемых законом публичных интересов, что явилось основанием для отмены Судебной коллегией по делам военнослужащих в кассационном порядке судебных актов об удовлетворении административного искового заявления П. и принятия по делу нового решения об отказе в удовлетворении заявленных требований.

Самостоятельное выселение военнослужащего, признанного нуждающимся в улучшении жилищных условий, из предоставленного ему за счет Министерства обороны Российской Федерации жилого помещения свидетельствует о невыполнении обязанности сдать это помещение и добровольном прекращении права состоять на таком учете

Определение Судебной коллегии по делам военнослужащих Верховного Суда Российской Федерации от 3 августа 2017 г. № 207-КГ17-6 по заявлению Ш. (извлечение)

Апелляционным определением Восточно-Сибирского окружного военного суда от 8 ноября 2016 г. отменено решение Иркутского гарнизонного военного суда от 3 августа 2016 г. об отказе Ш. в удовлетворении заявления, в котором он просил признать незаконным решение начальника 3 отдела (г. Иркутск) федерального государственного казенного учреждения «Центральное региональное управление жилищного обеспечения» Министерства обороны Российской Федерации (далее — ФГКУ «Центррегионжилье») от 24 июня 2016 г. о снятии истца и его сына с учета нуждающихся в жилом помещении.

Судом апелляционной инстанции принято новое решение об удовлетворении заявления Ш.

Рассмотрев материалы дела по кассационной жалобе представителя административного ответчика, Судебная коллегия по делам военнослужащих пришла к выводу, что судом апелляционной инстанции при рассмотрении дела допущены существенные нарушения норм материального права, что выразилось в следующем.

Из материалов дела следует, что в декабре 1996 г. Ш. по месту военной службы в г. Иркутске был обеспечен за счет Министерства обороны Российской Федерации жилым помещением по установленным нормам на состав семьи из 3 человек (он, супруга и дочь), а после рождения в августе 1999 г. второй дочери он в 2000 г. жилищной комиссией воинской части признан нуждающимся в улучшении жилищных условий.

В связи с расторжением в марте 2006 г. брака и заключением в июле того же года другого брака с гражданкой К. (далее — Ш.Ю.) истец выехал из предоставленного ему жилого помещения и вселился в квартиру, принадлежащую с ноября 2007 г. Ш.Ю. на праве собственности. В июне 2009 г. и в январе 2013 г. у Ш. во втором браке родились сыновья Денис и Максим.

В 2012 г. сын истца Денис также поставлен жилищной комиссией воинской части на учет нуждающихся в жилом помещении.

Заочным решением Куйбышевского районного суда г. Иркутска от 26 августа 2013 г. Ш. признан утратившим право пользования жилым помещением, предоставленным ему за счет Министерства обороны Российской Федерации, в связи с чем 20 марта 2015 г. он был снят с регистрационного учета по указанному адресу и 2 апреля 2015 г. зарегистрирован в квартире, принадлежащей на праве собственности его супруге Ш.Ю.

После того как в ФГКУ «Центррегионжилье» было установлено, что истец ранее обеспечивался по месту военной службы жильем за счет Министерства обороны Российской Федерации и не имеет возможности представить документы о его освобождении, решением начальника 3 отделения ФГКУ «Центррегионжилье» от 24 июня 2014 г. Ш. вместе с сыном сняты с учета нуждающихся в жилом помещении на основании подп. б п. 1 ст. 56 ЖК РФ ввиду неправомерных действий должностных лиц жилищной комиссии воинской части при решении вопроса о принятии на учет.

Названное решение Ш. оспорил в судебном порядке.

Отказывая в удовлетворении заявления, суд первой инстанции исходил из того, что истец вместе с сыном обеспечены жилым помещением по установленным нормам в качестве членов семьи собственника жилого помещения своей супруги Ш.Ю.

Отменяя это решение, суд апелляционной инстанции посчитал, что в 2000 г. Ш. был принят на учет нуждающихся в улучшении жилищных условий на законных основаниях, а его последующие действия, связанные с оставлением жилья бывшим членам семьи, не свидетельствуют о незаконности действий должностных лиц жилищного органа при постановке истца на жилищный учет. Кроме того, окружной военный суд указал, что даже с учетом предполагаемого права Ш. на долю в ранее полученной квартире его обеспеченность жильем является ниже учетной нормы.

Однако такие выводы суда апелляционной инстанции основаны на неправильном толковании норм материального права.

Согласно п. 1 ст. 15 Федерального закона от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих» (далее — Федеральный закон «О статусе военнослужащих») военнослужащим — гражданам, заключившим контракт о прохождении военной службы до 1 января 1998 г. (за исключением курсантов военных профессиональных образовательных организаций и военных образовательных организаций высшего образования), и совместно проживающим с ними членам их семей, признанным нуждающимися в жилых помещениях, федеральным органом исполнительной власти, в котором федеральным законом предусмотрена военная служба, предоставляются субсидия для приобретения или строительства жилого помещения либо жилые помещения, находящиеся в федеральной собственности, по выбору указанных граждан в собственность бесплатно или по договору социального найма с указанным федеральным органом исполнительной власти по месту военной

службы, а при увольнении с военной службы по достижении ими предельного возраста пребывания на военной службе, по состоянию здоровья или в связи с организационно-штатными мероприятиями при общей продолжительности военной службы 10 лет и более — по избранному месту жительства.

В силу п. 5 ст. 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих» в случае освобождения жилых помещений, занимаемых военнослужащими и совместно проживающими с ними членами их семей, за исключением жилых помещений, находящихся в их собственности, указанные помещения предоставляются другим военнослужащим и членам их семей.

Кроме того, в соответствии с п. 14 ст. 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих» обеспечение жилым помещением военнослужащих-граждан, имеющих общую продолжительность военной службы 10 лет и более, при увольнении с военной службы по достижении ими предельного возраста пребывания на военной службе, состоянию здоровья или в связи с организационно-штатными мероприятиями и членов их семей при перемене места жительства осуществляется федеральными органами исполнительной власти и федеральными государственными органами, в которых предусмотрена военная служба, за счет средств федерального бюджета на строительство и приобретение жилого помещения, в том числе путем выдачи государственных жилищных сертификатов; право на обеспечение жилым помещением на данных условиях предоставляется указанным гражданам один раз.

Содержание названных норм закона указывает на то, что реализация права на жилище военнослужащих, заключивших контракт о прохождении военной службы до 1 января 1998 г., осуществляется путем предоставления за счет федерального органа власти, в котором предусмотрена военная служба, жилых помещений в период военной службы с оставлением им этого жилья при увольнении с военной службы или с условием его сдачи для последующего обеспечения жильем по избранному месту жительства.

Таким образом, предоставляя военнослужащим указанной категории, к которой относится Ш., гарантии обеспечения жилым помещением для постоянного проживания (в собственность бесплатно или по договору социального найма), Федеральный закон «О статусе военнослужащих» возлагает на федеральный орган власти, в котором предусмотрена военная служба, обязанность по предоставлению им такого жилья только один раз за все время военной службы.

Исключений из данного правила для военнослужащих, обеспеченных жильем для постоянного проживания в период прохождения военной службы, закон не предусматривает.

При таких данных законных оснований для нахождения истца на жилищном учете после его выезда из предоставленной за счет Министерства обороны Российской Федерации квартиры не имелось.

То обстоятельство, что Ш. до выселения из жилого помещения был признан нуждающимся в улучшении жилищных условий правового значения для дела не имеет, поскольку нуждаемость им была прекращена с момента самостоятельного выселения из квартиры, а для получения за счет Министерства обороны Российской Федерации по установленным нормам жилого помещения он был обязан сдать ранее полученное жилье, чего им сделано не было.

Что касается постановки истцом вопроса о признании нуждающимся в жилом помещении его сына Дениса, то правовой статус членов семьи военнослужащего произведен от правового статуса самого военнослужащего и они, в случае отсутствия у военнослужащего необходимых правовых оснований для получения жилья в рамках Федерального закона «О статусе военнослужащих», не ограничены в возможности быть обеспеченными жильем в общем порядке согласно нормам Жилищного кодекса Российской Федерации. К тому же, как установлено по делу, мать Дениса — Ш.Ю. помимо находящейся в собственности квартиры в г. Иркутске общей площадью 33,3 кв. м имеет в собственности 1/3 доли квартиры и дом общей площадью 99,9 кв.м.

Согласно подп. 2 п. 1 ст. 56 ЖК РФ граждане снимаются с учета в качестве нуждающихся в жилых помещениях в случае утраты ими оснований, дающих им право на получение жилого помещения по договору социального найма.

В связи с изложенным решение начальника 3 отдела ФГКУ «Центррегионжилье» от 24 июня 2016 г. о снятии истца и его сына с учета нуждающихся в получении жилых помещений является правильным. Ошибочная ссылка в решении жилищного органа на подп. 6 п. 1 ст. 56 ЖК РФ не может служить основанием для отмены правильного по существу решения, тем более что в обоснование его принятия административный ответчик правомерно указал, что истец ранее обеспечивался по месту военной службы жильем за счет Министерства обороны Российской Федерации и не имеет возможности представить документы о его освобождении.

Таким образом, суд первой инстанции, признавая законным решение начальника 3 отдела ФГКУ «Центррегионжилье» от 24 июня 2016 г., по существу пришел к правильному выводу о том, что у Ш. и его сына отсутствуют основания для нахождения в списках нуждающихся в жилом помещении по договору социального найма, а вывод суда апелляционной инстанции об обратном не основан на законе.

На основании изложенного Судебная коллегия по делам военнослужащих отменила апелляционное определение Восточно-Сибирского окружного военного суда от 8 ноября 2016 г. и оставила в силе решение Иркутского гарнизонного военного суда от 3 августа 2016 г. по заявлению Ш.

После предоставления военнослужащему в связи с увольнением с военной службы за счет Министерства обороны Российской Федерации квартиры в собственность он подлежит снятию с жилищного учета

Определение Судебной коллегии по делам военнослужащих Верховного Суда Российской Федерации от 15 августа 2017 г. № 206-КГ17-5 по заявлению Т. (извлечение)

Решением Новосибирского гарнизонного военного суда от 25 апреля 2016 г. Т. отказано в удовлетворении заявления, в котором он просил признать незаконными решение начальника 2 отдела (г. Новосибирск) федерального государственного казенного учреждения «Центральное региональное управление жилищного обеспечения» Министерства обороны Российской Федерации (далее — 2 отдел ФГКУ «Центррегионжилье») от 4 февраля 2016 г. об отказе во включении его в список на предоставление служебных жилых помещений, отказ начальника Новосибирского высшего военного командного училища (далее — военное училище) в выплате ему денежной компенсации за наем жилого помещения и просил обязать начальника 2 отдела ФГКУ «Центррегионжилье» включить его в список на предоставление служебных жилых помещений.

Апелляционным определением Западно-Сибирского окружного военного суда от 12 августа 2016 г. решение отменено и по делу принято новое решение о частичном удовлетворении заявления.

Судом апелляционной инстанции признаны неправомерными отказ 2 отдела ФГКУ «Центррегионжилье» включить истца в список на предоставление служебных жилых помещений и отказ начальника военного училища в выплате ему денежной компенсации за наем жилого помещения. Требование Т. о включении его в списки на получение служебного жилого помещения оставлено без удовлетворения.

Рассмотрев дело по кассационной жалобе представителя начальника 2 отдела ФГКУ «Центррегионжилье», Судебная коллегия по делам военнослужащих пришла к выводу, что при рассмотрении дела судом апелляционной инстанции была допущена ошибка в применении норм материального права, что выразилось в следующем.

Из материалов дела следует, что Т., заключивший первый контракт о прохождении военной службы до 1 января 1998 г., с октября 2008 г. проходил военную службу в долж-

ности преподавателя в Новосибирском высшем военном командном училище. Решением жилищной комиссии военного училища от 17 ноября 2008 г. истец признан нуждающимся в служебном жилом помещении, а решением этой же комиссии от 4 сентября 2010 г. он переведен из категории нуждающихся в служебном жилом помещении в категорию «бесквартирные».

На основании рапорта от 4 августа 2008 г. и в связи с невозможностью обеспечения жилым помещением по месту военной службы Т. с 1 августа 2011 г. выплачивалась денежная компенсация за наем жилого помещения.

В связи с сокращением занимаемой должности истец 8 августа 2011 г. обратился по команде с рапортом об увольнении в связи с организационно-штатными мероприятиями и просил зачислить его в распоряжение начальника военного училища до обеспечения жилым помещением в избранном месте жительства в г. Санкт-Петербурге. Впоследствии он изменил избранное им место жительства после увольнения с военной службы на г. Москву.

Приказом начальника военного учебно-научного центра Сухопутных войск «Общевойсковая академия Вооруженных Сил Российской Федерации» от 27 сентября 2011 г. Т. зачислен в распоряжение начальника филиала названного центра в связи с проведением организационно-штатных мероприятий.

Решением начальника 2 отдела ФГКУ «Центррегионжилье» от 27 сентября 2015 г. Т. предоставлена в собственность по установленным нормам квартира в г. Москве, которую он принял по акту приема-передачи жилого помещения 30 ноября 2015 г.

В связи с получением жилого помещения по избранному месту жительства этим же решением начальника 2 отдела ФГКУ «Центррегионжилье» истец был снят с учета нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых для постоянного проживания, после чего с 1 декабря 2015 г. ему прекращена выплата денежной компенсации за наем жилого помещения.

21 января 2016 г. Т. обратился в ФГКУ «Центррегионжилье» с заявлением, в котором просил признать его нуждающимся в служебном жилом помещении, в чем ему было отказано решением начальника 2 отдела ФГКУ «Центррегионжилье» от 4 февраля ввиду обеспеченности жилым помещением для постоянного проживания по избранному месту жительства, нахождения в распоряжении и истечения срока контракта.

Приказом Главнокомандующего Сухопутными войсками Вооруженных Сил Российской Федерации от 2 марта 2016 г. Т. досрочно уволен с военной службы в запас в связи с организационно-штатными мероприятиями и приказом начальника военного училища от 18 марта 2016 г. исключен из списков училища.

Отказывая в удовлетворении заявления, суд первой инстанции исходил из того, что государство выполнило свою обязанность по жилищному обеспечению истца в избранной им форме, а повторное обеспечение его жильем для постоянного проживания с предварительным обеспечением служебным жилым помещением законом не предусмотрено. Поскольку истец не был включен начальником 2 отдела ФГКУ «Центррегионжилье» в списки на предоставление жилых помещений специализированного жилищного фонда, то отсутствовали основания и для выплаты ему денежной компенсации за наем жилого помещения.

Отменяя решение и принимая новое о частичном удовлетворении заявления, суд апелляционной инстанции пришел к выводу, что отказ уполномоченного жилищного органа поставить Т. на учет нуждающихся в служебном жилом помещении в связи с наличием у него жилья в другом населенном пункте противоречит закону, как и отказ начальника военного училища в выплате истцу денежной компенсации за наем жилого помещения, основанный на неправомерном отказе уполномоченного жилищного органа.

Однако такие выводы суда апелляционной инстанции не соответствуют материалам дела и основаны на неправильном применении норм материального права.

В суде установлено, что Т., заключивший контракт о прохождении военной службы до 1 января 1998 г. и проходивший военную службу в военном училище, дислоцированном в г. Новосибирске, ввиду увольнения с военной службы в связи с организационно-штатными мероприятиями и избрания местом жительства г. Москву был обеспечен в указанном населенном пункте жилым помещением в собственность.

Данное обстоятельство имеет существенное значение для дела.

Согласно п. 1 ст. 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих» военнослужащим-гражданам, заключившим контракт о прохождении военной службы до 1 января 1998 г. (за исключением курсантов военных профессиональных образовательных организаций и военных образовательных организаций высшего образования), и совместно проживающим с ними членам их семей, признанным нуждающимися в жилых помещениях, федеральным органом исполнительной власти, в котором федеральным законом предусмотрена военная служба, предоставляются субсидия для приобретения или строительства жилого помещения либо жилые помещения, находящиеся в федеральной собственности, по выбору указанных граждан в собственность бесплатно или по договору социального найма с указанным федеральным органом исполнительной власти по месту военной службы, а при увольнении с военной службы по достижении ими предельного возраста пребывания на военной службе, по состоянию здоровья или в связи с организационно-штатными мероприятиями при общей продолжительности военной службы 10 лет и более — по избранному месту жительства.

В соответствии с п. 14 ст. 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих» обеспечение жилым помещением военнослужащих-граждан, имеющих общую продолжительность военной службы 10 лет и более, при увольнении с военной службы по достижении ими предельного возраста пребывания на военной службе, состоянию здоровья или в связи с организационно-штатными мероприятиями и членов их семей при перемене места жительства осуществляется федеральными органами исполнительной власти и федеральными государственными органами, в которых предусмотрена военная служба, за счет средств федерального бюджета на строительство и приобретение жилого помещения, в том числе путем выдачи государственных жилищных сертификатов; право на обеспечение жилым помещением на данных условиях предоставляется указанным гражданам один раз; документы о сдаче жилых помещений Министерству обороны Российской Федерации (иному федеральному органу исполнительной власти или федеральному государственному органу, в которых федеральным законом предусмотрена военная служба) и снятии с регистрационного учета по прежнему месту жительства представляются указанными гражданами и совместно проживающими с ними членами их семей при получении жилого помещения по избранному месту жительства.

Содержание названных норм закона указывает на то, что реализация права на жилище военнослужащих, заключивших контракт о прохождении военной службы до 1 января 1998 г., осуществляется путем предоставления за счет федерального органа власти, в котором предусмотрена военная служба, жилых помещений в период военной службы с оставлением им этого жилья при увольнении с военной службы или с условием его сдачи для последующего обеспечения жильем по избранному месту жительства.

Таким образом, предоставляя военнослужащим указанной категории, к которой относится Т., гарантии обеспечения жилым помещением для постоянного проживания (в собственность бесплатно или по договору социального найма), Федеральный закон «О статусе военнослужащих» возлагает на федеральный орган власти, в котором предусмотрена военная служба, обязанность по предоставлению им такого жилья только один раз за все время военной службы.

Исключений из данного правила для военнослужащих, обеспечиваемых жильем для постоянного проживания в период прохождения военной службы, закон не предусматривает.

При таких данных законных оснований для нахождения истца на жилищном учете после предоставления ему за счет Министерства обороны Российской Федерации квартиры в собственность не имелось.

Поскольку Т. подлежал увольнению с военной службы и в силу закона был обязан представить документы о сдаче жилых помещений (в случае обеспечения ими по месту военной службы) при получении жилого помещения по избранному месту жительства, каких-либо оснований для признания его нуждающимся в служебном жилом помещении и продолжения выплаты денежной компенсации за наем жилого помещения также не имелось.

К тому же ненахождение административного истца на учете в качестве нуждающегося в служебном жилом помещении само по себе препятствует выплате ему денежной компенсации за наем жилого помещения, поскольку в соответствии с абзацем вторым п. 2 Положения о выплате денежной компенсации за наем (поднаем) жилых помещений военнослужащим — гражданам Российской Федерации, проходящим военную службу по контракту, и членам их семей, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2004 г. № 909, денежная компенсация выплачивается со дня заключения договора найма (поднайма) жилого помещения, но не ранее дня включения федеральным органом исполнительной власти (федеральным государственным органом), в котором федеральным законом предусмотрена военная служба, военнослужащих в списки на предоставление жилых помещений специализированного жилищного фонда.

Таким образом, вывод гарнизонного военного суда о правомерности действий начальника 2 отдела ФГКУ «Центррегионжилье» и начальника военного училища, связанных с отказом в признании Т. нуждающимся в служебном жилом помещении и в выплате денежной компенсации за наем жилого помещения, основан на законе, а утверждение окружного военного суда об обратном является ошибочным.

На основании изложенного Судебная коллегия по делам военнослужащих Верховного Суда Российской Федерации отменила апелляционное определение Западно-Сибирского окружного военного суда от 12 августа 2016 г. по административному исковому заявлению Т. в части удовлетворенных требований и оставила в указанной части в силе решение Новосибирского гарнизонного военного суда от 25 апреля 2016 г. по данному делу.

Неправильное применение судом норм процессуального права привело к тому, что остались невыясненными обстоятельства, имеющие значение для правильного рассмотрения и разрешения административного дела

Определение Судебной коллегии по делам военнослужащих Верховного Суда Российской Федерации от 24 августа 2017 г. № 208-КГ17-11 по заявлению Л. (извлечение)

Апелляционным определением Дальневосточного окружного военного суда от 7 июля 2016 г. отменено решение Хабаровского гарнизонного военного суда от 28 апреля 2016 г. об удовлетворении заявления Л., в котором он просил признать незаконным решение жилищной комиссии воинской части от 29 декабря 2015 г. об отказе в признании в качестве нуждающегося в жилом помещении на основании подп. 1 п. 1 ст. 54 и ст. 53 ЖК РФ, а также действия командира воинской части, связанные с утверждением этого решения.

По делу принято новое решение об отказе Л. в удовлетворении заявления.

Рассмотрев материалы дела по кассационной жалобе административного истца, Судебная коллегия по делам военнослужащих апелляционное определение окружного военного суда отменила и направила дело на новое рассмотрение в суд апелляционной инстанции, приведя в обоснование следующие доводы.

Из материалов дела следует, что Л., 20 апреля 1965 г. рождения, проходивший военную службу с мая 1983 г. по май 1985 г. и с июня 1987 г. по 15 августа 1997 г., с 27 августа 1997 г. проходит военную службу по контракту. Жилым помещением от федерального органа исполнительной власти, в котором федеральным законом предусмотрена военная служба, истец обеспечен не был, в связи с чем зарегистрирован по адресу воинской части.

После заключения в январе 2003 г. брака с Т.А. истец вселился в квартиру, нанимателем которой является бывший супруг Т.А. — Т.В. и в которой проживают и зарегистрированы двое детей от первого брака. Сам Л. в период брака в квартире зарегистрирован не был, сохранив регистрацию по адресу воинской части. В июле 2009 г. квартира была приватизирована Т.А. и ее дочерью.

После расторжения в июне 2011 г. брака с Т.А. истец остался проживать в указанной квартире.

В декабре 2015 г. Л. обратился в жилищную комиссию воинской части с рапортом о признании нуждающимся в жилом помещении по избранному месту жительства в г. Москве.

Решением жилищной комиссии от 29 декабря 2015 г., утвержденным командиром воинской части 13 января 2016 г., истцу в удовлетворении рапорта было отказано в связи с непредставлением документов, подтверждающих отсутствие у него жилых помещений в период военной службы с июня 1987 г. по 15 августа 1997 г., умышленным ухудшением жилищных условий и наличием права пользования жилым помещением, принадлежащим на праве собственности его бывшей супруге.

Названное решение Л. оспорил в судебном порядке.

Удовлетворяя заявление, суд первой инстанции исходил из того, что в период военной службы истцу не предоставлялись жилые помещения за счет федерального органа исполнительной власти, в котором федеральным законом предусмотрена военная служба, а право пользования квартирой, принадлежащей на праве собственности его бывшей супруге, он не приобрел, в связи с чем его действия, связанные с расторжением брака, нельзя признать умышленным ухудшением жилищных условий.

Суд апелляционной инстанции, согласившись с выводом гарнизонного военного суда о непредоставлении истцу в период военной службы жилья за счет государства, вместе с тем посчитал, что Л. не представил доказательств, подтверждающих отсутствие у него права на приватизацию квартиры, в которой он проживает до настоящего времени, поскольку в силу закона ее приватизация была возможна только при обязательном согласии всех совершеннолетних членов семьи нанимателя, включая истца, проживающих в этом жилом помещении.

Такой вывод основан на неправильном применении норм процессуального права.

Согласно п. 6 ч. 2 ст. 220 КАС РФ в административном исковом заявлении должны быть указаны сведения о правах, свободах и законных интересах административного истца, которые, по его мнению, нарушаются оспариваемыми решением, действием (бездействием).

Суд, в свою очередь, в силу положений пп. 5, 6 ч. 3 ст. 135 КАС РФ при подготовке административного дела к судебному разбирательству рассматривает вопрос о получении необходимых доказательств и при необходимости оказывает лицам, не обладающим властными и иными публичными полномочиями, содействие в представлении доказательств и истребует их, в том числе по своей инициативе.

Содержание названных норм закона указывает на то, что основанием для принятия административного искового заявления к производству суда является заявление, поданное с соблюдением требований, установленных ст. 220 КАС РФ, в том числе с указанием в нем сведений о правах, свободах и законных интересах административного истца, которые, по его мнению, нарушаются оспариваемыми решением, действием (бездействием), а суд в целях установления обстоятельств, имеющих значение для правильного рассмотрения и разрешения дела, рассматривает вопрос о получении необходимых доказательств.

Кроме того, в соответствии с п. 1 ч. 9, ч. 11 ст. 226 КАС РФ на административного истца возлагается обязанность доказывания нарушения прав, свобод и законных интересов.

Из исследованных в судебном заседании материалов дела усматривается, что заявление Л. в суд соответствует установленным требованиям, а нарушение своих прав он обосновал отказом в постановке на жилищный учет в избранном месте жительства после увольнения с военной службы, представив копию оспариваемого протокола заседания жилищной комиссии и другие документы.

Однако суд апелляционной инстанции, в нарушение названных норм процессуального права, разрешил требования Л. без рассмотрения вопроса о получении необходимых доказательств, в том числе об их истребовании по своей инициативе.

Неправильное применение норм процессуального права привело к тому, что остались невыясненными обстоятельства, имеющие значение для правильного рассмотрения и разрешения административного дела.

По данному делу юридически значимыми являлись обстоятельства, связанные с режимом пользования Л. квартирой, в которой он фактически проживал в период брака с Т.А. и продолжает проживать после развода с ней.

Согласно п. 1 ст. 2 Закона Российской Федерации от 4 июля 1991 г. № 1541-1 «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации» (в редакции, действовавшей на момент приватизации квартиры Т.А. и ее дочерью) граждане Российской Федерации, занимающие жилые помещения в государственном и муниципальном жилищном фонде, включая жилищный фонд, находящийся в хозяйственном ведении предприятий или оперативном управлении учреждений (ведомственный фонд), на условиях социального найма, вправе с согласия всех совместно проживающих совершеннолетних членов семьи, а также несовершеннолетних в возрасте от 14 до 18 лет приобрести эти помещения в собственность.

Следовательно, суду надлежало установить, в каком качестве в 2003 г. Л. был вселен в квартиру, нанимателем которой являлся бывший супруг Т.А. — Т.В., приобрел ли он право на приватизацию этой квартиры и давал ли согласие на ее приватизацию иными лицами.

Кроме того, в соответствии с ч. 4 ст. 31 ЖК РФ в случае прекращения семейных отношений с собственником жилого помещения право пользования данным жилым помещением за бывшим членом семьи собственника этого жилого помещения не сохраняется, если иное не установлено соглашением между собственником и бывшим членом его семьи.

При этом в силу разъяснений, содержащихся в п. 18 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 2 июля 2009 г. № 14 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при применении Жилищного кодекса Российской Федерации», необходимо иметь в виду, что в соответствии со ст. 19 Федерального закона от 29 декабря 2004 г. № 189-ФЗ «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации» действие положений ч. 4 ст. 31 ЖК РФ не распространяется на бывших членов семьи собственника приватизированного жилого помещения при условии, что в момент приватизации данного жилого помещения указанные лица имели равные права пользования этим помещением с лицом, его приватизировавшим, если иное не установлено законом или договором.

В связи с этим суду следовало также установить наличие либо отсутствие соглашения (договора либо другого документа) между истцом и Т.А. после развода с ней. Однако этого судом сделано не было.

Из материалов дела также следует, что Л. поставил вопрос о признании его нуждающимся в жилом помещении не по месту прохождения им военной службы.

Вместе с тем в силу абзаца третьего п. 1 ст. 15 Федерального закона от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих» военнослужащие, к категории которых относится

истец, приобретают право на субсидию для приобретения или строительства жилого помещения либо на жилые помещения, находящиеся в федеральной собственности, по их выбору в собственность бесплатно или по договору социального найма, лишь при увольнении с военной службы по достижении ими предельного возраста пребывания на военной службе, по состоянию здоровья или в связи с организационно-штатными мероприятиями.

Однако данных о том, что Л. подлежит увольнению с военной службы по одному из оснований, указанных в абзаце третьем п. 1 ст. 15 Федерального закона от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих», материалы дела не содержат, и суд этот вопрос не выяснял.

Таким образом, нарушение судом норм процессуального права и недоказанность установленных судом обстоятельств, имеющих значение для дела, привели к тому, что остались невыясненными юридически значимые данные о наличии (об отсутствии) права для признания Л. нуждающимся в жилых помещениях по договору социального найма в избранном постоянном месте жительства.

ПО ГРАЖДАНСКИМ ДЕЛАМ

Привлечение военнослужащего, действиями (бездействием) которого был причинен ущерб имуществу, находящемуся в федеральной собственности и закрепленному за воинскими частями, к полной материальной ответственности по основанию, предусмотренному абзацем 3 статьи 5 Федерального закона от 12 июля 1999 г. № 161-ФЗ «О материальной ответственности военнослужащих», предполагает наличие вступившего в законную силу приговора суда, которым в совершенном военнослужащим деянии установлены признаки состава преступления

Определение Судебной коллегии по делам военнослужащих Верховного Суда Российской Федерации от 11 июля 2017 г. № 201-КГ17-28 по иску к П. (извлечение)

Решением 235 гарнизонного военного суда от 4 августа 2016 г., оставленным без изменения апелляционным определением Московского окружного военного суда от 27 октября 2016 г., удовлетворен иск Министерства обороны Российской Федерации к П. о взыскании с него 3 194 880 руб. в счет возмещения материального ущерба, причиненного ненадлежащим исполнением ответчиком своих обязанностей командира воинской части.

В кассационной жалобе истец, утверждая о существенном нарушении судами норм материального и процессуального права, просил судебные постановления отменить и принять по делу новое решение с учетом положений, содержащихся в постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 8 ноября 2016 г. № 22-П.

Рассмотрев материалы дела по кассационной жалобе П., Судебная коллегия по делам военнослужащих судебные постановления отменила, дело направила на новое рассмотрение в 235 гарнизонный военный суд, указав в обоснование следующее.

Из материалов дела следует, что П. в 2012 г. проходил военную службу в должности командира воинской части и являлся представителем государственного заказчика по исполнению государственных контрактов.

При составлении паспорта военного городка воинской части П. утвердил объемы площади прилегающей территории с усовершенствованным покрытием, подлежащей уборке, в размере 96 000 кв. м, а в период с апреля по май и с июля по декабрь 2012 г. подписал акты сдачи-приемки оказанных ОАО «Славянка» услуг по санитарному содержанию прилегающих территорий воинской части с усовершенствованным покрытием.

Впоследствии в отношении П. органами следствия возбуждено уголовное дело по факту ненадлежащего исполнения им должностных обязанностей, выразившихся в утвер-

ждении завышенных — с 40 691,3 кв. м до 96 000 кв. м — объемов площади прилегающей территории с усовершенствованным покрытием, подлежащей уборке, что повлекло причинение Министерству обороны Российской Федерации ущерба в размере 3 194 880 руб.

В ходе рассмотрения дела в суде П. заявил ходатайство о прекращении уголовного дела в связи с истечением сроков давности уголовного преследования, которое было удовлетворено постановлением Ярославского гарнизонного военного суда от 27 марта 2015 г.

После этого Министерство обороны Российской Федерации обратилось в суд с иском о взыскании с П. 3 194 880 руб. в счет возмещения причиненного материального ущерба.

Удовлетворяя заявленные исковые требования, суды первой и апелляционной инстанций со ссылкой на абзац третий ст. 5 Федерального закона от 12 июля 1999 г. № 161-ФЗ «О материальной ответственности военнослужащих» (далее — Федеральный закон «О материальной ответственности военнослужащих») исходили из того, что органами предварительного следствия была установлена виновность ответчика в ненадлежащем исполнении должностных обязанностей, что повлекло причинение особо крупного ущерба государству. Кроме того, суд указал, что прекращение уголовного преследования в отношении ответчика в связи с истечением сроков давности уголовного преследования, то есть по нереабилитирующему основанию, хотя и предполагает освобождение его от уголовной ответственности, но расценивается как основанная на материалах дела констатация того, что лицо совершило уголовно наказуемое деяние и фактически признало себя виновным в его совершении. Поэтому прекращение уголовного преследования по данным основаниям имеет такие последствия, как возмещение гражданского иска, заглаживание вреда потерпевшей стороне и т.д.

Согласно абзацу третьему ст. 5 Федерального закона «О материальной ответственности военнослужащих» военнослужащие несут материальную ответственность в полном размере ущерба в случаях, когда ущерб причинен действиями (бездействием) военнослужащего, содержащими признаки состава преступления, предусмотренного уголовным законодательством Российской Федерации.

Между тем постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 8 ноября 2016 г. № 22-П «По делу о проверке конституционности абзаца третьего статьи 5 и пункта 5 статьи 8 Федерального закона «О материальной ответственности военнослужащих» в связи с жалобой гражданина Д.В. Батарагина» взаимосвязанные положения абзаца третьего ст. 5 и п. 5 ст. 8 Федерального закона «О материальной ответственности военнослужащих» признаны не соответствующими Конституции Российской Федерации в той мере, в какой эти положения — по смыслу, придаваемому им правоприменительной практикой, — допускают возможность привлечения военнослужащего, уголовное дело в отношении которого прекращено на стадии досудебного производства в связи с истечением сроков давности уголовного преследования, к полной материальной ответственности за ущерб, причиненный имуществу, находящемуся в федеральной собственности и закрепленному за воинскими частями, вследствие установления в его действиях (бездействии) признаков состава преступления, предусмотренного уголовным законодательством Российской Федерации (и тем самым — фактического признания его виновным в совершении преступления), иным, отличным от вынесенного в процедуре уголовного судопроизводства приговора суда, правоприменительным решением, включая постановление суда, принятое в рамках гражданского судопроизводства на основании содержащихся в акте органа предварительного расследования о прекращении уголовного дела сведений о фактических обстоятельствах деяния и его выводов относительно совершения этого деяния данным лицом.

Исходя из названной правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации привлечение военнослужащего, действиями (бездействием) которого был причинен

ущерб имуществу, находящемуся в федеральной собственности и закрепленному за воинскими частями, к полной материальной ответственности по основанию, предусмотренному абзацем третьим ст. 5 Федерального закона «О материальной ответственности военнослужащих», предполагает наличие вступившего в законную силу приговора суда, которым в совершенном военнотружашим деянии установлены признаки состава преступления.

Однако, как установлено по делу, уголовное преследование П. было прекращено постановлением суда в связи с истечением сроков давности.

Следовательно, ответчик не мог быть привлечен к полной материальной ответственности по основаниям, предусмотренным абзацем третьим ст. 5 Федерального закона «О материальной ответственности военнотружаших», в связи с чем обжалуемые судебные постановления не могут быть признаны законными и они подлежат отмене.

То обстоятельство, что постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 8 ноября 2016 г. № 22-П было принято после вынесения обжалуемых судебных постановлений, не влияет на правильность сделанного Судебной коллегией по делам военнотружаших вывода, поскольку в силу ст. 79 Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» суды общей юрисдикции, арбитражные суды при рассмотрении дел после вступления в силу постановления Конституционного Суда Российской Федерации (включая дела, производство по которым возбуждено до вступления в силу этого постановления Конституционного Суда Российской Федерации) не вправе руководствоваться нормативным актом или отдельными его положениями, признанными этим постановлением Конституционного Суда Российской Федерации не соответствующими Конституции Российской Федерации, либо применять нормативный акт или отдельные его положения в истолковании, расходящемся с данным Конституционным Судом Российской Федерации в этом постановлении истолкованием.

Правовая позиция применительно к указанной ситуации, согласно которой суды общей юрисдикции, арбитражные суды не вправе оценивать законность и обоснованность решений, принимаемых Конституционным Судом Российской Федерации, равно как и не исполнять его решения и содержащиеся в них предписания, сформулирована и в постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 8 ноября 2012 г. № 25-П.

Вместе с тем отсутствие вступившего в законную силу обвинительного приговора ввиду прекращения в ходе предварительного расследования или в суде уголовного дела в связи с истечением сроков давности уголовного преследования, как следует из постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 8 ноября 2016 г. № 22-П, само по себе не является препятствием для принятия судом в пределах срока привлечения к материальной ответственности решения о взыскании с военнотружашего причиненного им ущерба при условии установления в надлежащей процедуре (административное расследование, судебное производство, разбирательство по факту совершения военнотружашим дисциплинарного проступка, ревизия, проверка, дознание или следствие) юридически значимых обстоятельств, необходимых и достаточных для привлечения этого лица к ограниченной либо — при наличии иных предусмотренных ст. 5 Федерального закона «О материальной ответственности военнотружаших» оснований — полной материальной ответственности, включая вину военнотружашего в причинении ущерба.

Поскольку, как следует из материалов дела, вопрос о наличии иных оснований для привлечения П. к полной либо ограниченной материальной ответственности судом не исследовался, Судебная коллегия по делам военнотружаших направила дело на новое рассмотрение в гарнизонный военный суд, указав, что при новом рассмотрении дела суду следует по результатам исследования доказательств дать оценку доводам кассационной жалобы об отсутствии реального ущерба от действий ответчика, связанных с утверждением объемов площади прилегающей к воинской части территории с усовершенствованным покрытием, подлежащей уборке, в размере 96 000 кв. м.

**АПЕЛЛЯЦИОННАЯ ИНСТАНЦИЯ
ПО УГОЛОВНЫМ ДЕЛАМ**

Неустановление судом времени приобретения осужденными взрывчатых веществ повлекло изменение приговора

Апелляционное определение Судебной коллегии по делам военнослужащих Верховного Суда Российской Федерации от 17 августа 2017 г. № 201-АПУ17-31 по уголовному делу в отношении Р. и Ш. (извлечение)

По приговору Московского окружного военного суда от 23 мая 2017 г. Р. и Ш. осуждены за незаконное приобретение и хранение взрывчатых веществ.

Как установлено судом, осужденные незаконно приобрели в неустановленных местах взрывчатые вещества: Р. — механическую смесь алюминиевой пудры и аммиачной селитры (нитрат аммония) массой 491,5 г и такую же смесь массой 338,7 г — не позднее 20 мая 2016 г., а Ш. — конструктивно оформленный заряд тротилосодержащего бризантного взрывчатого вещества в металлическом корпусе общей массой 1,712 кг — до 20 мая 2016 г.

Из изложенного следует, что имеющие значение для дела обстоятельства незаконного приобретения осужденными взрывчатых веществ, связанные с временем совершения этих действий, не установлены, что, в свою очередь, не позволяет определить срок давности уголовного преследования.

На основании изложенного Судебная коллегия по делам военнослужащих, рассмотрев дело по апелляционному представлению государственного обвинителя, исключила из приговора указание об осуждении Р. и Ш. по ч. 1 ст. 222¹ УК РФ за незаконное приобретение взрывчатых веществ и смягчила им наказание.

По аналогичным основаниям Судебной коллегией по делам военнослужащих апелляционным определением от 31 августа 2017 г. № 203-АПУ17-21 изменен приговор Приволжского окружного военного суда от 23 марта 2017 г. в части осуждения С. за незаконное изготовление огнестрельного оружия путем переделки газового пистолета «ИЖ-76» и охотничьего ружья «ИжК» в неустановленное время при неустановленных обстоятельствах. Поскольку судом не установлено время изготовления огнестрельного оружия осужденным, что не позволяет определить срок давности уголовного преследования за данное преступление, то осуждение С. по ч. 3 ст. 223 УК РФ (в редакции Федерального закона от 25 июня 1998 г. № 92-ФЗ) за незаконное изготовление огнестрельного оружия было исключено из приговора.

Совокупностью преступлений признается совершение двух или более преступлений, ни за одно из которых лицо не было осуждено, за исключением случаев, когда совершение двух или более преступлений предусмотрено статьями Особенной части УК РФ в качестве обстоятельства, влекущего более строгое наказание

Апелляционное определение Судебной коллегии по делам военнослужащих Верховного Суда Российской Федерации от 27 июля 2017 г. № 203-АПУ17-17 по уголовному делу в отношении Ш. и др. (извлечение)

По приговору Приволжского окружного военного суда от 22 февраля 2017 г. Ш. признан виновным и осужден в том числе за действия, направленные на возбуждение ненависти либо вражды, а также на унижение достоинства человека либо группы лиц по

признакам расы, происхождения, национальности, отношения к религии, принадлежности к какой-либо социальной группе, совершенные публично, с использованием информационно-телекоммуникационных сетей, в том числе сети «Интернет», путем размещения на своих страницах социальной сети «ВКонтакте» видеозаписей соответствующего содержания, доступных для публичного просмотра и ознакомления неограниченного круга лиц: в период с 28 января по 14 февраля 2014 г. — двух видеороликов, 9 июня 2014 г. — одного видеоролика, 25 ноября 2014 г. — одного видеоролика.

Рассмотрев дело по апелляционному представлению государственного обвинителя, Судебная коллегия по делам военнослужащих пришла к выводу, что квалификация действий Ш., выразившихся в умышленном размещении 9 июня и 25 ноября 2014 г. для публичного просмотра на своей интернет-странице в социальной сети «ВКонтакте» в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» в открытом доступе видеозаписей, как двух преступлений, предусмотренных ч. 1 ст. 282 УК РФ, соответственно в редакциях Федеральных законов от 3 февраля 2014 г. № 5-ФЗ и от 28 июня 2014 г. № 179-ФЗ, является ошибочной.

Из материалов уголовного дела усматривается, что эти действия Ш. органами предварительного следствия были квалифицированы по ч. 1 ст. 282 УК РФ (в редакции Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 179-ФЗ) как одно преступление.

Однако суд указанным действиям Ш. дал самостоятельную юридическую оценку, признав, таким образом, наличие совокупности преступлений, предусмотренных ч. 1 ст. 282 УК РФ в приведенных выше редакциях Федерального закона, не учтя, что санкция данной нормы УК РФ по состоянию на 9 июня и 25 ноября 2014 г. осталась неизменной и в нее никаких изменений не вносилось, а само преступление так и осталось преступлением средней тяжести.

В соответствии со ст. 17 УК РФ совокупностью преступлений признается совершение двух или более преступлений, ни за одно из которых лицо не было осуждено, за исключением случаев, когда совершение двух или более преступлений предусмотрено статьями Особенной части УК РФ в качестве обстоятельства, влекущего более строгое наказание. При совокупности преступлений лицо несет уголовную ответственность за каждое совершенное преступление по соответствующей статье или части статьи УК РФ.

Таким образом, суд первой инстанции, квалифицировав содеянное Ш. 9 июня и 25 ноября 2014 г. как два преступления, предусмотренные ч. 1 ст. 282 УК РФ соответственно в редакциях Федеральных законов от 3 февраля 2014 г. № 5-ФЗ и от 28 июня 2014 г. № 179-ФЗ, усмотрел их совокупность и назначил за каждое из них наказание, а впоследствии применил ст. 69 УК РФ, чем ухудшил положение осужденного.

При таких обстоятельствах указанные действия Ш. надлежит квалифицировать по одной статье уголовного закона, то есть по ч. 1 ст. 282 УК РФ (в редакции Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 179-ФЗ), что повлекло изменение приговора в данной части, в том числе смягчение ему наказания в этой части.

Неправильное применение норм уголовного законодательства повлекло изменение приговора

Апелляционное определение Судебной коллегии по делам военнослужащих Верховного Суда Российской Федерации от 29 августа 2017 г. № 201-АПУ17-30 по уголовному делу в отношении З. (извлечение)

По приговору Северо-Кавказского окружного военного суда от 21 марта 2017 г. З. осужден к лишению свободы по ч. 2 ст. 210 УК РФ (в редакции Федерального закона от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ) на срок 5 лет; по ч. 2 ст. 210 УК РФ (в редакции Федерального закона от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ) на срок 7 лет; по ч. 3 ст. 30, ч. 3 ст. 205 УК РФ (в редакции Федерального закона от 9 февраля 1999 г. № 26-ФЗ) на срок 11 лет; по ч. 3 ст. 205

УК РФ (в редакции Федерального закона от 9 февраля 1999 г. № 26-ФЗ) на срок 14 лет; по пп. «е», «ж» ч. 2 ст. 105 УК РФ (в редакции Федерального закона от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ) на срок 12 лет; по ч. 5 ст. 33, ч. 3 ст. 205 УК РФ (в редакции Федерального закона от 9 февраля 1999 г. № 26-ФЗ) на срок 14 лет; по ч. 5 ст. 33, ч. 3 ст. 206 УК РФ (в редакции Федерального закона от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ) на срок 14 лет; по ч. 3 ст. 222 УК РФ (в редакции Федерального закона от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ) на срок 5 лет; по ч. 3 ст. 222 УК РФ (в редакции Федерального закона от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ) на срок 6 лет.

Рассмотрев дело в том числе по апелляционным жалобам осужденного и его защитника, Судебная коллегия по делам военнослужащих пришла к выводу, что содеянное З. по ч. 3 ст. 30, ч. 3 ст. 205 УК РФ (в редакции Федерального закона от 9 февраля 1999 г. № 26-ФЗ), ч. 3 ст. 205 УК РФ (в редакции Федерального закона от 9 февраля 1999 г. № 26-ФЗ), пп. «е», «ж» ч. 2 ст. 105 УК РФ (в редакции Федерального закона от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ), ч. 5 ст. 33, ч. 3 ст. 206 УК РФ (в редакции Федерального закона от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ) квалифицировано правильно.

Судом также правильно установлены фактические обстоятельства участия З. в террористических сообществах, совершения им незаконных приобретения, передачи, хранения, перевозки огнестрельного оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ и взрывных устройств организованной группой, а также пособничества в терроризме — пособничества в совершенной организованной группой угрозы взрыва и иных действий, создающих опасность гибели людей, причинения значительного ущерба, в целях устрашения населения, оказания воздействия на принятие решений органами власти, повлекшие по неосторожности смерти человека, иные тяжкие последствия.

Вместе с тем приговор был изменен по следующим основаниям.

Судебной коллегией по делам военнослужащих было исключено из приговора указание об осуждении З. по ч. 3 ст. 222 УК РФ (в редакции Федерального закона от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ) за незаконные приобретение, передачу, хранение и перевозку в составе организованной группы основных частей огнестрельного оружия, поскольку диспозиция ч. 3 ст. 222 УК РФ в указанной редакции, по которой квалифицированы действия осужденного, не содержала указания на действия по незаконному обороту таких предметов как на признак объективной стороны данного преступления.

Правильно признав З. пособником в совершении террористического акта, суд ошибочно квалифицировал его действия не по специальной норме, что прямо предусмотрено ч. 3 ст. 205¹ УК РФ (в редакции Федерального закона от 9 декабря 2010 г. № 352-ФЗ), предусматривающей более мягкое наказание, а по ч. 5 ст. 33, ч. 3 ст. 205 УК РФ (в редакции Федерального закона от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ).

В связи с этим, а также исходя из требований ст. 10 УК РФ действия З. в указанной части были переклассифицированы с ч. 5 ст. 33, ч. 3 ст. 205 УК РФ (в редакции Федерального закона от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ) на ч. 3 ст. 205¹ УК РФ (в редакции Федерального закона от 9 декабря 2010 г. № 352-ФЗ).

Кроме того, действия З., связанные с участием в террористическом сообществе, созданном в период с 2000 г. по начало 2001 г., и террористическом сообществе, созданном в период, предшествующий 2002 г., квалифицированы как два преступления по ч. 2 ст. 210 УК РФ (в редакции Федерального закона от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ), за каждое из которых ему назначено 5 и 7 лет лишения свободы соответственно, то есть указанные преступные действия осужденного судом первой инстанции расценены как совокупность преступлений.

Как совокупность преступлений расценены судом и действия З., связанные с незаконными приобретением, передачей, хранением, перевозкой боеприпасов, взрывных устройств организованной группой, совершенные в составе преступного сообщества, созданного в период с 2000 г. по начало 2001 г., а также действия, связанные с незаконными приобретением, передачей, хранением, перевозкой огнестрельного оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ и взрывных устройств организованной группой, совершенные в со-

ставе преступного сообщества, созданного в период, предшествующий 2002 г.

Эти действия судом первой инстанции квалифицированы как два преступления, предусмотренные ч. 3 ст. 222 УК РФ (в редакции Федерального закона от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ), за каждое из которых ему назначено 5 и 6 лет лишения свободы соответственно.

Между тем в соответствии с ч. 1 ст. 9 УК РФ преступность и наказуемость деяния определяются уголовным законом, действовавшим во время совершения этого деяния. Согласно ст. 17 УК РФ (в редакции Федерального закона от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ), действовавшей на момент совершения указанных деяний, совокупностью преступлений признавалось совершение двух и более преступлений, предусмотренных различными статьями или частями статьи Уголовного кодекса Российской Федерации, ни за одно из которых лицо не было осуждено.

Участие в преступном сообществе (преступной организации) и действия по незаконному обороту указанных в приговоре предметов (веществ) организованной группой предусмотрены (каждое из этих деяний) одной частью одной статьи Особенной части Уголовного кодекса Российской Федерации.

Поэтому действия З. в этой части, совершенные до внесения в ст. 17 УК РФ изменений Федеральным законом от 8 декабря 2003 г. № 162-ФЗ, ошибочно квалифицированы как совокупность преступлений.

Такое решение суда, противоречащее ст. 17 УК РФ (в редакции Федерального закона от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ), свидетельствует о применении судом закона, ухудшающего положение осужденного, поскольку это повлияло на назначение ему справедливого наказания по правилам ч. 3 ст. 69 УК РФ.

На основании изложенного действия З. по фактам участия в террористических сообществах и незаконных приобретения, передачи, хранения, перевозки огнестрельного оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ и взрывных устройств организованной группой, совершенных до внесения изменений в ст. 17 УК РФ, Судебной коллегией по делам военнослужащих квалифицированы по одной статье Особенной части Уголовного кодекса Российской Федерации, т.е. по ч. 2 ст. 210 УК РФ (в редакции Федерального закона от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ) и ч. 3 ст. 222 УК РФ (в редакции Федерального закона от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ) соответственно.

С учетом внесенных в приговор изменений, требований ст. 60, ч. 3 ст. 69 УК РФ, а также всех обстоятельств, влияющих на вид и размер наказания, которые указаны в приговоре, назначенное З. наказание было смягчено.

Выполнение лицом лишь одного из условий, перечисленных в примечании к ст. 205³ УК РФ, недостаточно для освобождения его от уголовной ответственности

Апелляционное определение Судебной коллегии по делам военнослужащих Верховного Суда Российской Федерации от 12 июля 2017 г. № 205-АПУ17-21 по уголовному делу в отношении Б. (извлечение)

По приговору Северо-Кавказского окружного военного суда от 24 мая 2017 г. Б. признан виновным и осужден, в том числе за прохождение в период с 10 по 30 июля 2015 г. обучения в учебном центре международной террористической организации «Исламское государство», расположенном в г. Масуле Республики Ирак, заведомо для него проводимого в целях осуществления террористической деятельности, в том числе приобретение им знаний, практических умений и навыков при изучении правил обращения с оружием (далее — обучение).

Рассмотрев дело по апелляционной жалобе защитника осужденного, в которой был поставлен вопрос об освобождении Б. от уголовной ответственности в связи с сообщени-

ем им органам власти о прохождении обучения, Судебная коллегия по делам военнослужащих нашла приговор законным.

В обоснование Судебная коллегия по делам военнослужащих указала следующее.

Согласно примечанию к ст. 205³ УК РФ лицо, совершившее преступление, предусмотренное ст. 205³ УК РФ, освобождается от уголовной ответственности, если оно сообщило органам власти о прохождении обучения, заведомо для обучающегося проводимого в целях осуществления террористической деятельности либо совершения одного из преступлений, предусмотренных статьями 205¹, 206, 208, 211, 277, 278, 279, 360 и 361 УК РФ, способствовало раскрытию совершенного преступления или выявлению других лиц, прошедших такое обучение, осуществлявших, организовавших или финансировавших такое обучение, а также мест его проведения и если в его действиях не содержится иного состава преступления.

Между тем материалы уголовного дела не содержат данных о том, что Б. сообщил органам власти о прохождении обучения, как это требование изложено в примечании к ст. 205³ УК РФ, способствовал выявлению других лиц, прошедших обучение, осуществлявших, организовавших или финансировавших такое обучение.

Напротив, из материалов дела следует, что до пересечения Б. границы Российской Федерации органы следствия располагали достаточной информацией о прохождении им в июле 2015 г. обучения на территории Республики Ирак в одном из учебных центров международной террористической организации «Исламское государство», а он, в свою очередь, на протяжении длительного времени не сообщал органам власти о прохождении обучения. При задержании Б. 19 мая 2016 г. в аэропорту г. Махачкалы он представился установочными данными, отраженными в предъявленном им при прохождении таможенного контроля паспорте, а после установления сотрудниками контрольно-пропускного пункта подложности этого паспорта сообщил им, что после выезда из России все это время находился в Турции, где потерял документы, в связи с чем приобрел поддельный паспорт для возвращения. Впоследствии Б. отказался от дачи показаний, сославшись на ст. 51 Конституции Российской Федерации, затем подтвердил ранее данные показания и только после этого признался в прохождении обучения.

Из материалов дела также следует, что виновность Б. в прохождении обучения подтверждается помимо его признания совокупностью иных доказательств, собранных органами предварительного следствия, а данные о других лицах, прошедших обучение, осуществлявших, организовавших или финансировавших такое обучение, осужденный не представил.

Что касается последующего активного способствования Б. раскрытию и расследованию преступления, то выполнение лишь одного этого условия недостаточно для освобождения его от уголовной ответственности по ст. 205³ УК РФ.

При таких данных суд первой инстанции пришел к правильному выводу об отсутствии оснований для освобождения Б. от уголовной ответственности.

Согласно ч. 3 ст. 64 УК РФ, введенной Федеральным законом от 5 мая 2014 г. № 130-ФЗ, виновным в совершении преступлений, предусмотренных в том числе ст. 205⁵ УК РФ не может быть назначено наказание ниже низшего предела, предусмотренного указанными статьями, или назначен более мягкий вид наказания, чем предусмотренный соответствующей статьей, либо не применен дополнительный вид наказания, предусмотренный в качестве обязательного

Апелляционное определение Судебной коллегии по делам военнослужащих Верховного Суда Российской Федерации от 27 июля 2017 г. № 205-АПУ17-22 по уголовному делу в отношении З. (извлечение)

По приговору Северо-Кавказского гарнизонного военного суда от 26 апреля 2017 г. З. осужден за организацию в конце марта 2014 г. и руководство до 23 января 2015 г. деятельностью террористической организации по ч. 1 ст. 205⁵ УК РФ (в редакции Федерального закона от 2 ноября 2013 г. № 302-ФЗ) с применением ст. 64 УК РФ (в редакции Федерального закона от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ) к лишению свободы сроком на 12 лет в исправительной колонии строгого режима.

При назначении З. наказания суд не учел, что санкция ч. 1 ст. 205⁵ УК РФ в указанной редакции предусматривала лишение свободы на срок от 15 до 20 лет, а согласно ч. 3 ст. 64 УК РФ, введенной Федеральным законом от 5 мая 2014 г. № 130-ФЗ, виновным в совершении преступлений, предусмотренных в том числе ст. 205⁵ УК РФ не может быть назначено наказание ниже низшего предела, предусмотренного указанными статьями, или назначен более мягкий вид наказания, чем предусмотренный соответствующей статьей, либо не применен дополнительный вид наказания, предусмотренный в качестве обязательного.

Поскольку в соответствии со ст. 9 УК РФ преступность и наказуемость деяния определяются уголовным законом, действовавшим во время совершения этого деяния, а в силу Федерального закона от 5 мая 2014 г. № 130-ФЗ во время совершения осужденным преступления, предусмотренного ч. 1 ст. 205⁵ УК РФ, действовал прямой запрет на применение к нему положений ч. 3 ст. 64 УК РФ, назначенное З. наказание ниже низшего предела, предусмотренного ч. 1 ст. 205⁵ УК РФ, не основано на законе.

Кроме того, с учетом обстоятельств совершения З. преступления, в том числе связанных с целями, мотивами, его ролью в совершении преступления, признанные судом смягчающие наказание обстоятельства, связанные с наличием у осужденного троих малолетних детей, а также привлечением его к уголовной ответственности впервые, не могли быть расценены в качестве исключительных обстоятельств, существенно уменьшающих степень общественной опасности преступления.

На основании изложенного апелляционным определением Судебной коллегии по делам военнослужащих приговор был изменен, из него исключено указание о применении к З. положений ст. 64 УК РФ (в редакции Федерального закона от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ) и усилено наказание до 15 лет лишения свободы в исправительной колонии строгого режима.

Сроки давности при освобождении несовершеннолетних от уголовной ответственности или от отбывания наказания сокращаются наполовину

Апелляционное определение Судебной коллегии по делам военнослужащих Верховного Суда Российской Федерации от 22 августа 2017 г. № 201-АПУ17-32 по уголовному делу в отношении О. (извлечение)

По приговору Московского окружного военного суда от 27 июня 2017 г. О., родившийся 9 ноября 1995 г., осужден в том числе за совершение трех преступлений, предусмотренных ч. 1 ст. 205² УК РФ (в редакции Федерального закона от 7 декабря 2011 г. № 420-ФЗ), к лишению свободы на срок 2 года за каждое и в соответствии с ч. 3 ст. 69 УК РФ по совокупности преступлений путем частичного сложения наказаний ему назначено окончательное наказание в виде лишения свободы на срок 5 лет в исправительной колонии общего режима.

Проверив материалы уголовного дела по апелляционной жалобе защитника осужденного, Судебная коллегия по делам военнослужащих нашла приговор в части осуждения О. за совершение преступления, предусмотренного ч. 1 ст. 205² УК РФ (в редакции Федерального закона от 7 декабря 2011 г. № 420-ФЗ), за размещение 23 октября 2013 г., т.е. в несовершеннолетнем возрасте, видеоматериала, обосновывающего и оправдываю-

шего необходимость осуществления террористической деятельности, подлежащим отмене в связи с неправильным применением уголовного закона.

Согласно ст. 15 УК РФ преступление, предусмотренное ч. 1 ст. 205² УК РФ (в редакции Федерального закона от 7 декабря 2011 г. № 420-ФЗ), отнесено законом к преступлению средней тяжести.

В соответствии со ст. 78 и 94 УК РФ лицо, не достигшее совершеннолетия, освобождается от уголовной ответственности за преступление средней тяжести, если со дня его совершения до вступления приговора в законную силу истекло три года.

Поскольку срок давности по указанному преступлению, совершенному 23 октября 2013 г., истек до назначения дела к слушанию судом первой инстанции, суд был обязан применить положения ст. 78 и 94 УК РФ, однако не сделал этого.

В соответствии со статьями 389¹⁵, 389¹⁸ УПК РФ нарушение требований Общей части Уголовного кодекса Российской Федерации признается неправильным применением уголовного закона и является основанием отмены судебного решения в апелляционном порядке.

В связи с изложенным и на основании п. 3 ч. 1 ст. 24 УПК РФ Судебная коллегия по делам военнослужащих приговор в отношении О. в указанной части отменила, производство по делу в этой части прекратила в связи с истечением сроков давности уголовного преследования, а по совокупности преступлений путем частичного сложения наказаний окончательное наказание назначила О. в виде лишения свободы на срок 4 года 6 месяцев с отбыванием наказания в исправительной колонии общего режима.

В случае совершения условно осужденным в течение испытательного срока умышленного тяжкого или особо тяжкого преступления суд отменяет условное осуждение и назначает ему наказание по правилам, предусмотренным ст. 70 УК РФ

Апелляционное определение Судебной коллегии по делам военнослужащих Верховного Суда Российской Федерации от 18 июля 2017 г. № 203-АПУ17-16 по уголовному делу в отношении К. и др. (извлечение)

По приговору Московского окружного военного суда от 24 марта 2017 г. К., судимый 24 декабря 2013 г. Приволжским районным судом г. Казани по п. «г» ч. 2 ст. 161 УК РФ к 1 году лишения свободы условно с испытательным сроком 1 год, осужден по ч. 2 ст. 205⁵ УК РФ (в редакции Федерального закона от 2 ноября 2013 г. № 302-ФЗ) к лишению свободы на срок 2 года 6 месяцев. В соответствии с ч. 1 ст. 70 УК РФ по совокупности приговоров суд к наказанию, назначенному по последнему приговору, частично присоединил неотбытое К. наказание, назначенное по приговору Приволжского районного суда г. Казани от 24 декабря 2013 г., и окончательно назначил ему 3 года лишения свободы в исправительной колонии общего режима.

Рассмотрев дело, в том числе по апелляционным жалобам осужденного и его защитника, Судебная коллегия по делам военнослужащих приговор в отношении К. изменила в связи с неправильным применением судом норм материального права при назначении наказания по совокупности приговоров.

В соответствии с ч. 5 ст. 74 УК РФ в случае совершения условно осужденным в течение испытательного срока умышленного тяжкого или особо тяжкого преступления суд отменяет условное осуждение и назначает ему наказание по правилам, предусмотренным ст. 70 УК РФ.

Согласно положениям уголовно-процессуального законодательства суды обязаны строго выполнять требования ст. 307 и 308 УПК РФ о необходимости мотивировать в обвинительном приговоре выводы по вопросам, связанным с назначением уголовного наказания, его вида и размера. Во всех случаях резолютивная часть обвинительного приговора

должна быть изложена таким образом, чтобы не возникало сомнений и неясностей при его исполнении.

Как следует из материалов дела, К. осужден по приговору Приволжского районного суда г. Казани от 24 декабря 2013 г. по п. «г» ч. 2 ст. 161 УК РФ к 1 году лишения свободы условно с испытательным сроком 1 год.

В описательно-мотивировочной части приговора суд, мотивируя свое решение о назначении наказания по данному приговору, указал на то, что К. совершил новое преступление в период испытательного срока, в связи с чем суд полагал необходимым отменить условное осуждение, назначенное ему по предыдущему приговору суда.

Однако в резолютивной части приговора какого-либо решения об отмене условного осуждения К. по приговору от 24 декабря 2013 г. судом не принято, а сразу применены положения ст. 70 УК РФ, что недопустимо.

На основании изложенного Судебная коллегия по делам военнослужащих определила: исключить из приговора указание на назначение К. окончательного наказания по совокупности приговоров по правилам ст. 70 УК РФ с частичным присоединением неотбытого наказания по приговору Приволжского районного суда г. Казани от 24 декабря 2013 г. Считать К. осужденным по ч. 2 ст. 205⁵ УК РФ (в редакции Федерального закона от 2 ноября 2013 г. № 302-ФЗ) к лишению свободы на срок 2 года 6 месяцев с отбыванием наказания в исправительной колонии общего режима.

Признав обстоятельством, отягчающим наказание подсудимого, рецидив преступлений, суд в описательно-мотивировочной части приговора ошибочно сослался на применение положений ч. 1 ст. 62 УК РФ

Апелляционное определение Судебной коллегии по делам военнослужащих Верховного Суда Российской Федерации от 24 августа 2017 г. № 203-АПУ17-23 по уголовному делу в отношении К. (извлечение)

По приговору Приволжского окружного военного суда от 24 мая 2017 г. К. осуждена к лишению свободы за совершение преступления, предусмотренного ч. 1 ст. 205¹ УК РФ, на срок 5 лет. На основании ст. 70 УК РФ К. назначено окончательное наказание по совокупности приговоров на срок 6 лет лишения свободы с отбыванием наказания в исправительной колонии общего режима с ограничением свободы сроком на 6 месяцев с возложением на нее ограничений, указанных в приговоре.

В описательно-мотивировочной части приговора суд сослался на назначение К. наказания с применением положений чч. 1, 5 ст. 62 УК РФ.

Судебная коллегия по делам военнослужащих, рассмотрев дело по апелляционному представлению государственного обвинителя, приговор изменила, исключила из описательно-мотивировочной части приговора указание на необходимость назначения К. наказания с применением положений ч. 1 ст. 62 УК РФ, указав в обоснование следующее.

Из материалов дела следует, что К., имеющая судимость за ранее совершенное умышленное преступление, совершила умышленное преступление, то есть имел место рецидив преступлений, который был признан судом обстоятельством, отягчающим наказание К.

Согласно ч. 1 ст. 62 УК РФ ограничение срока или размера наказания двумя третями максимального срока или размера наиболее строгого вида наказания, предусмотренного соответствующей статьей Особенной части УК РФ, допускается при наличии смягчающих обстоятельств, предусмотренных пп. «и» и (или) «к» ч. 1 ст. 61 УК РФ, и отсутствии отягчающих обстоятельств.

Следовательно, указанные положения подлежат применению не только при наличии смягчающих обстоятельств, предусмотренных пп. «и» и (или) «к» ч. 1 ст. 61 УК РФ, но и при отсутствии отягчающих обстоятельств.

При таких данных оснований для применения положений ч. 1 ст. 62 УК РФ при назначении наказания К. не имелось.

При назначении осужденному, содержащемуся под стражей до судебного разбирательства, в качестве основного вида наказания штрафа суд, учитывая срок содержания под стражей, смягчает назначенное наказание или полностью освобождает его от отбывания этого наказания

Апелляционное определение Судебной коллегии по делам военнослужащих Верховного Суда Российской Федерации от 13 июля 2017 г. № 201-АПУ17-25 по уголовному делу в отношении Н. (извлечение)

По приговору Московского окружного военного суда от 19 апреля 2017 г. Н. осужден по ч. 1 ст. 205² УК РФ (в редакции Федерального закона от 7 декабря 2011 г. № 420-ФЗ) к штрафу в размере 200 000 руб.

Судебная коллегия по делам военнослужащих, рассмотрев дело по апелляционному представлению государственного обвинителя, приговор изменила, в соответствии с ч. 5 ст. 72 УК РФ учла срок содержания Н. под стражей в течение 6 месяцев до судебного разбирательства и смягчила наказание в виде штрафа до 100 000 руб.

Принимая такое решение, Судебная коллегия исходила из того, что судом при назначении Н. наказания в виде штрафа оставлены без внимания положения ч. 5 ст. 72 УК РФ, согласно которой при назначении осужденному, содержащемуся под стражей до судебного разбирательства, в качестве основного вида наказания штрафа суд, учитывая срок содержания под стражей, смягчает назначенное наказание или полностью освобождает его от отбывания этого наказания.

Общие правила назначения наказания по совокупности преступлений применяются к лицу, если после вынесения судом приговора по делу будет установлено, что осужденный виновен еще в другом преступлении, совершенном им до вынесения приговора суда по первому делу

Апелляционное определение Судебной коллегии по делам военнослужащих Верховного Суда Российской Федерации от 14 сентября 2017 г. № 201-АПУ17-34 по уголовному делу в отношении Х. (извлечение)

По приговору Московского окружного военного суда от 5 июля 2017 г. Х. осужден к лишению свободы по ч. 1 ст. 282 УК РФ (в редакции Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 179-ФЗ) на срок 1 год; по ч. 1 ст. 205² УК РФ (в редакции Федерального закона от 7 декабря 2011 г. № 420-ФЗ) на срок 2 года. На основании ч. 2 ст. 69 УК РФ по совокупности преступлений путем частичного сложения наказаний Х. назначено наказание в виде лишения свободы на срок 2 года 6 месяцев. В соответствии со ст. 70 УК РФ по совокупности приговоров к назначенному наказанию частично присоединена неотбытая часть наказания по приговору Тверского областного суда от 19 ноября 2012 г., и окончательное наказание назначено Х. в виде лишения свободы на срок 14 лет в исправительной колонии строгого режима с ограничением свободы на срок 2 года, которые заключаются в ограничениях и обязанностях, указанных в приговоре.

Рассмотрев дело по апелляционному представлению государственного обвинителя, Судебная коллегия по делам военнослужащих приговор изменила по следующим основаниям.

В соответствии с ч. 5 ст. 69 УК РФ общие правила назначения наказания по совокупности преступлений применяются к лицу, если после вынесения судом приговора по делу будет установлено, что осужденный виновен еще в другом преступлении, совершен-

ном им до вынесения приговора суда по первому делу. В этом случае в окончательное наказание засчитывается наказание, отбытое по первому приговору суда. Кроме того, по смыслу указанной нормы окончательное наказание, назначаемое путем частичного или полного сложения, должно быть строже наиболее строгого из наказаний, назначенных за входящие в совокупность преступления.

В ходе судебного разбирательства по ходатайству государственного обвинителя к материалам уголовного дела был приобщен приговор Торжокского городского суда Тверской области от 6 июня 2017 г., в соответствии с которым Х. осужден по ч. 2 ст. 280 УК РФ с применением ст. 64 УК РФ к лишению свободы на срок 2 года. По совокупности приговоров к этому наказанию частично присоединено неотбытое наказание, назначенное по приговору Тверского областного суда от 19 ноября 2012 г.

Преступления по настоящему уголовному делу совершены Х. до вынесения приговора Торжокского городского суда Тверской области от 6 июня 2017 г.

При таких данных суду следовало назначить осужденному окончательное наказание по правилам ч. 5 ст. 69 УК РФ с учетом приговора Торжокского городского суда Тверской области от 6 июня 2017 г., по которому уже был учтен приговор Тверского областного суда от 19 ноября 2012 г. и применены положения ст. 70 УК РФ при назначении окончательного наказания, что не сделано.

Кроме того, назначая Х. при рецидиве преступлений наказание по ч. 1 ст. 282 УК РФ (в редакции Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 179-ФЗ) в виде лишения свободы на срок 1 год, суд не принял во внимание требования ч. 2 ст. 68 УК РФ, согласно которым срок наказания при любом виде рецидива не может быть менее одной третьей части максимального срока наиболее строгого вида наказания, предусмотренного за совершенное преступление.

На основании изложенного Судебная коллегия по делам военнослужащих исключила указание о назначении Х. наказания в соответствии со ст. 70 УК РФ по совокупности приговоров и назначила ему наказание как по ч. 1 ст. 282 УК РФ (в редакции Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 179-ФЗ), так и по совокупности преступлений на основании чч. 2 и 5 ст. 69 УК РФ.

Обоснование виновности осужденных наряду с другими доказательствами заключениями экспертов, проводивших психофизиологические судебные экспертизы, признано нарушением уголовно-процессуального закона

Апелляционное определение Судебной коллегии по делам военнослужащих Верховного Суда Российской Федерации от 31 августа 2017 г. № 203-АП/17-21 по уголовному делу в отношении С. и др. (извлечение)

По приговору Приволжского окружного военного суда от 23 марта 2017 г. С. и др. (всего 9 человек) осуждены за совершение ряда особо тяжких и тяжких преступлений по совокупности преступлений к лишению свободы с ограничением свободы сроком, с установлением ограничений и возложением обязанностей, указанных в приговоре.

При назначении осужденным в соответствии с ч. 1 ст. 53 УК РФ дополнительного наказания в виде ограничения свободы суд ошибочно указал на запрет осужденным выезжать за пределы территории конкретных муниципальных образований.

Между тем из положений ч. 3 ст. 47¹ УИК РФ следует, что наименование муниципального образования определяется той уголовно-исполнительной инспекцией, в которой осужденный должен будет встать на учет после отбывания лишения свободы.

В связи с изложенным Судебная коллегия по делам военнослужащих, рассмотрев дело по апелляционным жалобам осужденных, исключила из резолютивной части приго-

вора в отношении осужденных указание на запрет выезжать за пределы территории конкретного муниципального образования.

Кроме того, Судебная коллегия по делам военнослужащих исключила из описательно-мотивировочной части приговора ссылку на заключения экспертов, проводивших психофизиологические судебные экспертизы с использованием полиграфа, по следующим основаниям.

Приняв решение об исследовании заключений указанных экспертов, которые по своей сути дали оценку доказательствам по делу — показаниям Ш., К., Х. и С., в частности высказались об их достоверности, суд нарушил положения ст. 17 УПК РФ, которые наделяют правом оценивать доказательства только судью, прокурора, следователя и дознавателя.

Суд, оценивая заключения экспертов как допустимые доказательства, также не убедился в том, насколько данные экспертами заключения отвечают требованиям, предъявляемым к доказательствам, существуют ли для подобных исследований утвержденные методики, а также имеют ли достаточное научное обоснование данные экспертами выводы.

При этом исключение из приговора указания на данные заключения экспертов не влияет на оценку совокупности исследованных судом доказательств как достаточных для вывода о виновности осужденных в инкриминируемых им деяниях.